



Høgskolen
i Lillehammer

Lillehammer University College • hil.no



Illustrasjonsfoto: Colorbox.no

Utnyttelse av nasjonalt handlingsrom

Med fokus på terskelverdi i offentlige anskaffelser

Av Gunn Beatriz Eugenia Haga

Våren 2011

Master i innovasjon og næringsutvikling

Avdeling for økonomi og organisasjonsvitenskap

Høgskolen i Lillehammer

Forord

Denne oppgaven er skrevet som en avsluttende del av mitt innovasjon - og næringsutviklingsstudium ved Høgskolen i Lillehammer. Den er obligatorisk og teller 45 studiepoeng.

Oppgavens formål er å se på Norges utnyttelse av det nasjonale handlingsrommet som er knyttet til EU-direktiver, når disse skal innføres i norsk lovgivning. Oppgaven er avgrenset til regelverket om offentlige anskaffelser, med valg av nasjonal terskelverdi som indikator på utnyttelsen av handlingsrommet.

Arbeidet med denne oppgaven har gitt meg muligheten til å bruke kunnskap som jeg har tilegnet meg i løpet av de årene jeg har studert innovasjon og næringsutvikling.

Jeg vil rette en stor takk til min veileder, professor Noralv Veggeland, for god hjelp under hele arbeidet med denne oppgaven. Jeg vil også takke faren min, Jan Halvor Haga, som har vært en utrolig støttespiller og en god motivator gjennom hele perioden.

Oppgaven er levert på normert tid.

Lillehammer

2. Mai 2011

Gunn B.E. Haga

Sammendrag

Temaet for denne studien er Norges utnyttelse av nasjonal handling knyttet til innføringen av de EU-direktivene som blir vedtatt i EØS. Studien er avgrenset til å se på innføringen av direktivene om offentlige anskaffelser av varer og tjenester. Terskelverdien i EØS på disse anskaffelsene er 1,6 millioner norske kroner. Valg av nasjonal terskelverdi blir benyttet som indikator på utnyttelsen av handlingsrommet, da EØS-verdiene kan overføres til nasjonal lovgivning eller det kan velges en nasjonal terskelverdi under EØS-verdien. Studiens problemstilling er todelt. Den første delen ser på de politiske motivene bak valget av nasjonal terskelverdi på 200 000 NOK i 2001, mens den andre delen ser på de politiske motivene bak hevelsen av nasjonal terskelverdi fra 200 000 kr til 500 000 kr i 2005. Målet er å utvikle en teori som kan øke vår forståelse om hvordan norske myndigheter tilpasser direktiver til nasjonale forholdene. Studien har en empirisk tilnærming og bygger på intervjuer med seks informanter med tyngde innenfor feltet. Det ble identifisert tre politiske motiver bak valget av nasjonal terskelverdi på 200 000 kr: konkurranse, stivhengighet og funksjonalitet. Proporsjonalitetsprinsippet ble ytterligere identifisert som politisk motiv bak hevelsen av terskelverdien fra 200 000 kr til 500 000 kr.

Valg av terskelverdi som indikator på utnyttelse av nasjonalt handlingsrom, har vist seg ikke å være tilfredsstillende i denne studien. Det er mange andre forhold som er kritiske for utnyttelsen av handlingsrom. Disse blir utelukket ved å bruke nasjonal terskelverdi som indikator. Valg av form i regelverket utgjør et kritisk forhold i denne studien. Et annet kritisk forhold er knyttet til det faktum at anskaffelsesdirektivene i utgangspunktet ble inkorporert. Negative tilbakemeldinger samt at politiske målsetninger ikke ble oppnådd, gjorde at myndighetene til en viss grad tvunget til å forenkle regelverket og tilpasse det til nasjonale forhold. Med andre ord var ikke utnyttelse av nasjonalt handlingsrom i anskaffelsesregelverket et resultat av en proaktiv stat, men heller et resultat av prøving og feiling. Uansett hvordan utvikling har skjedd, har studien utviklet en teori om at regelverket i dag et resultat av bruk av nasjonalt handlingsrom som er benyttet blant annet for å ivareta nasjonale aktører.

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	8
1.1. Begrunnelse for studien	8
1.2. Metode	9
1.3. Oppgavens struktur.....	10
2. Studiens bakgrunn	12
2.1. Opprettelsen og utvikling av EU	12
2.1.1. Grad av integrasjon i EU	16
2.2. EFTA og EØS-avtalen.....	17
2.3. To pilarsystem	19
2.4. Primær - og sekundærlovgivning	20
2.4.1. Mulighet for norsk påvirkning under utforming av nye lover i EU	21
2.5. Utviklingen av regelverk for offentlige anskaffelser.....	25
2.6. Varer og tjenester.....	30
2.7. Anskaffelsesprosessen	31
2.8. Oppsummering	36
3. Metodologi	37
3.1. Forskningsparadigme.....	37
3.2. Forskningsstrategi.....	38
3.3. Litteratur - og datainnsamling	39
3.3.1. Transkriberingen	43
3.4. Dataanalyseprosedyre	44
3.5. Vurderingskriterier	46
3.6. Oppsummering	48
4. Teoretisk rammeverk	49
4.1. Regulering	49
4.2. Tilpasning og europeisering	51
4.3. New Public Management og reguleringsstaten	55
4.4. Forvaltningstradisjoner	57
4.5. Translasjonsteoretisk perspektiv.....	61
4.6. Offentlige anskaffelser som regulering og reregulering	64
4.7. Transaksjonskostnader.....	65
4.7.1. Den samfunnsøkonomiske optimale modellen.....	67

4.8.	Oppsummering	69
5.	Empiri	71
5.1.	Empiri knyttet til politiske motiv bak valg av nasjonal terskelverdi på 200 000 NOK 71	
5.2.	Empiri knyttet til politiske motiv bak hevelsen av den nasjonale terskelverdien.....	75
5.3.	Bruk av handlingsrom ved implementering av direktiver	78
5.4.	Motiv bak tidligere regelverk for offentlige anskaffelser	81
5.5.	Begrepene norske interesser, forvaltningstradisjon og andre hensyn.....	82
5.6.	Kompetanse	85
5.7.	Oppsummering	88
6.	Drøfting.....	89
6.1.	Framstilling av funn i henhold til problemstilling del 1: politiske motiver bak valg av nasjonal terskelverdi på 200 000 kr	90
6.1.1.	Konkurransen	90
6.1.2.	Stiavhengighet	91
6.1.3.	Funksjonalitet	94
6.1.4.	Identifiserte politisk motiv bak valg av nasjonal terskelverdi på 200 000 kr	95
6.1.5.	Utnyttelse av grad av nasjonal selvbestemmelse og handlingsrom	95
6.2.	Framstilling av funn i henhold til problemstilling del 2: politiske motiver bak hevelsen av terskelverdi til 500 000 kr	97
6.3.	Oppsummering	98
7.	Avslutning.....	100
7.1.	Hovedbidrag	100
7.2.	Utfordringer	101
7.3.	Forslag til videreforskning.....	102
	Referanser	103

Figur og tabell oversikt

Figur 1: Økende grad av økonomisk og politisk integrasjon i EU.....	16
Figur 2: To pilarsystemet og EØS organene.....	19
Figur 3: EU og det politiske systemet i EU-land og EFTA3.....	22
Figur 4: EØS- prosedyren og mulighetene for norsk påvirkning.....	24
Figur 5: Anskaffelsesprosessen.....	32
Figur 6: Egen tolkning av Sharpf's Law: reduserte bedriftsøkonomiske kostnader, men økende kostnader i offentlig sektor.....	66
Figur 7: Redigert utgave av figur "Optimal terskelverdi"	68
Figur 8: Hendelsesforløp fra EU- direktiv til nasjonal terskelverdi på 200 000 NOK forklart av empiri.....	75
Figur 9: Hendelsesforløp fra EU-direktiv til en nasjonal terskelverdi på 500 000 kr, forklart av empiri.....	78
Figur 10: Motiver bak nasjonal terskelverdi på 200 000 NOK.....	95
 Tabeller	
Tabell 1: Presentasjon av utvalget.....	41
Tabell 2: Hard og myk regulering virker styringsmessig ulikt i EU- og i Norge.....	53
Tabell 3: Rangert statlig bruk av "outsourcing" i to anglosaksiske og tre skandinaviske land. 60	
Tabell 4: Abstrahering av motiv bak valget av nasjonal terskelverdi på 200 000 NOK.....	72
Tabell 5: Abstrahering av motiv bak hevelsen av nasjonal terskelverdi fra 200 000 NOK til 500 000 NOK	76

Vedlegg

Vedlegg 1: Intervjuguiden

Vedlegg 2: Sammendrag av intervju med informant 1

Vedlegg 3: Sammendrag av intervju med informant 2

Vedlegg 4: Sammendrag av intervju med informant 3

Vedlegg 5: Sammendrag av intervju med informant 4

Vedlegg 6: Sammendrag av intervju med informant 5

Vedlegg 7: Sammendrag av intervju med informant 6

Vedlegg 8: Koding av datamaterialet

Vedlegg 9: Abstrahering av koder knyttet til innskriving av EU-direktiver til norsk lovgivning

Vedlegg 10: Abstrahering av koder knyttet til norske interesser, forvaltningstradisjoner og andre hensyn i dag

1. Innledning

Første delen av dette kapittelet legger frem ideen og bakgrunnen for studien. Dette brukes som fundament for utarbeidelsen av problemstilling og hypotesene i forskningen. Videre kommer en presentasjon av metodologien som er benyttet, før en oversikt over oppgavens struktur.

1.1. Begrunnelse for studien

Jeg kom i kontakt med EU og EØS ble opprettet gjennom forskjellige emner innenfor mitt studium, der i blant EU/ EØS- forvaltning. Jeg ble fort interessert i den muligheten medlemslandene i EU/EØS har til å utnytte det nasjonale handlingsrommet som er knyttet til fortolkning av direktiver når disse skal skrives inn i nasjonal lovgivning, samt tilpasning og utforming i selve innskrivingen. Gjentatte ganger fant jeg påstander om at det nasjonale handlingsrommet ikke har blitt utnyttet i stor nok grad når direktiver skal fortolkes og skrives inn i norsk lov. Med bakgrunn i dette falt naturlig nok interessen også på anbud og offentlige anskaffelser. Offentlige anskaffelser er mye nevnt i litteraturen om Norges forhold til EU/ EØS, og det som spesielt vekket nysgjerrighet var de nasjonale terskelverdiene. Disse var nevnt i så si all litteratur jeg kom over. Grunnen til min interesse for disse verdiene var den store forskjellen mellom EUs terskelverdier på varer og tjenester og Norges egne terskelverdier, og mangel på gode forklaringer rundt dette viktige emne . Jeg forhørte meg litt rundt, men det nærmeste jeg kom forklaring på dette var bare antagelser. Jeg funderte på om dette kunne være et utfall av utnyttelsen av det handlingsrommet som var knyttet til anbudsdirektivene, og dermed bekrefte at Norge tilpasser direktivene til nasjonale forhold.

Det var ønskelig å bruke masteroppgaven til å se hvordan EU lovgivningen påvirker Norge gjennom EØS-avtalen og Norges utnyttelse av den nasjonale handlingsrommet, men visste at dette var veldig vidt. For å begrense det, ble studien avgrenset til benytte anskaffelsesregelverket til å belyse utnyttelsen av det nasjonale handlingsrommet. Det finnes fire forskjellige direktiver som omhandler offentlige innkjøp i forskjellige sektorer: Direktivet om offentlig tjenestekjøp, Varedirektivet, Bygge- og anleggsdirektivet og Fornyingsdirektivet. Denne studien er begrenset til Varedirektivet (Rdir 93/36) og Direktivet om offentlig tjenestekjøp (Rdir 92/50). Grunnen til dette er at disse har like terskelverdier. Terskelverdien i EU og EØS er henholdsvis 1,6 millioner norske kroner. Den nasjonale terskelverdien ble i 2001 først satt til 200 000 norske kroner før den ble henvet til 500 000 norske kroner i 2005

(St.meld.nr 36, 2008-2009). Siden interessen bak studien var knyttet til terskelverdiene, ble det naturlig å se på hva som var motivet bak dette.

Derfor ble problemstilling utarbeidet:

Hva er de politiske motivene som bidro til at nasjonale terskelverdien på varer og tjenester ble satt til 200 000 kr i 2001, for deretter å bli hevet til 500 000 i 2005 når terskelverdien i EØS er på 1,6 mill. kroner?

Noralv Veggeland (2007b) i denne forskningen har tidligere kommet opp med en hypotese om at terskelverdien ble satt på 200 000 kr på grunn av stivhengighet knyttet til små og mellomstore bedrifter (SMB). Det blir argumentert med at SMB har mindre kapasitet og investeringsevne enn store bedrifter, og derfor ikke har mulighet til å delta i anbudskonkurranser dersom terskelverdien legges høyt. For å teste ut denne hypotesen samt se om andre unike norske forhold har påvirket den nasjonale terskelverdien, er det utformet en egen hypotese om at

- De politiske motiv bak valg av nasjonale terskelverdier er å ivareta norske interesser, tradisjoner og andre hensyn

Det ble utformet også to andre hypoteser, basert på hva som kunne være svar på problemstillingen:

- Valg av nasjonale terskelverdier bekrefter bruk av nasjonal selvbestemmelse og utnyttelse av nasjonalt handlingsrom
- Politisk motiv bak hevelsen av den nasjonale terskelverdien i 2005 skyldes for store transaksjonskostnader

Denne oppgaven har benyttet End Note som referanseprogram.

1.2. Metode

For å finne svar på problemstillingen i denne studien, måtte meningssammenhenger vektlegges. Hensikten i studien var å forstå den meningen som førte til valg av den nasjonale terskelverdien, og i senere tid hevelsen av terskelverdien. For å kunne forstå meningen bak disse handlingene, ble det nødvendig å forstå intensjonene og motivene bak disse valgene. Kvalitativ forskningsstrategi valgt for å finne meningssammenhengene som kunne gi svar på

problemstillingen og forskningsspørsmålene i studien. Videre ble empiribasert teori valgt som forskningsstrategi, da dette passet best til studiens tema og problemstillingen. Forskningen hadde en induktiv tilnærming ved at hensikten i forskningen var å utvikle en teori ut ifra empiri. Intervju ble den datainnsamlingsmetoden som passet best til denne forskningen. Informantene i utvalget ble samlet inn ved hjelp av utvalgskriterier som ble satt på bakgrunn av litteratur om emnet. Strauss og Corbin (Mehmetoglu, 2004) sin versjon av databehandling ble valgt til å behandle empirien som ble samlet inn. Denne versjonen har tre faser: åpen, aksial og selektiv koding. Empiriens omfang viste seg i midlertidig ikke å gjennomgå alle tre fasene, da hovedkategoriene kom tydelig frem allerede i aksial koding. Derfor ble selektiv koding utelatt i dataanalysen.

1.3. Oppgavens struktur

Oppgaven er delt inn i syv kapitler. Denne innledningen med bakgrunn for valg av studie, metodevalg og struktur utgjør kapittel 1. Det neste kapittelet går nærmere inn på studiens historiske perspektiv. Her blir etableringen og utviklingen av EU presentert, samt EUs relasjon til Norge gjennom EØS. Her blir elementet konkurranse lagt som fundament, som vil følge denne studien som en rød tråd igjennom alle kapitlene til presentasjonen av studiens resultat i siste kapittel. Mot slutten av kapittel 2 blir historikken vinklet inn på temaet for denne studien: offentlige anskaffelser av varer og tjenester. Historikk knyttet til temaet blir sett fra både EU og Norge sitt perspektiv, da dette utgjør konteksten for forskningen.

Kapittel 3 kartlegger metodologien som er benyttet i forskningen. Begrunnelse for valg av kvalitativt forskningsparadigme blir lagt frem først, da dette legger retningslinjer for videre valg av strategi, datainnsamling og dataanalyseprosedyrer. Disse punktene nøye presentert, da disse fasene er essensielle i teoriutviklingen i forskningen. Slutten av kapittelet tar for seg vurderingskriteriene i forskningen, som forteller hvor troverdig og pålitelig forskningens resultater er.

Påfølgende kapittel legger frem det teoretiske rammeverket for forskningen. Kapittelet starter med å presentere regulering som styringsverktøy, da dette vil gå igjen i resten av studien. Videre blir regulering sett i sammenheng med tilpasning og forskjellige typer europeisering. Påfølgende blir New Public Management presentert og sett i relasjon til reguleringsverktøyet. Konkurranse kommer til synet i dette kapittelet som NPM- element som også er et av de politiske motivene bak bruk av regulering, Kapittelet tar videre for seg forskjellige

forvaltningstradisjoner, og går nærmere inn på hvilke tradisjon Norge har. Dette blir vinklet inn mot problemstillingen, og er med på å legge fundament for å forstå hvordan forvaltningstradisjon har påvirket valg av handlinger, gjennom stivhengighet.

Kapittel 5 presenterer empirien som er samlet inn. Her blir empirien behandlet og analysert, slik at kategoriene kommer frem. Konkurransen følger dette kapitlet ved at en av kategoriene som blir identifisert i empirien, nettopp er konkurranse. Hvordan behandlingen og analysen skjer, ble gjennomgått i kapittel 3. Etter behandlingen av empirien, blir hovedfunnene sett i sammenheng med det teoretiske rammeverket og bakgrunnen i kapittel 6. Her kommer også en drøfting av funnene, samt at funnene blir satt i relasjon til problemstillingen i studien.

Til slutt i oppgaven kommer en oppsummering av hovedfunnene i denne studien, etterfulgt av en konklusjon. utfordringer knyttet til studien blir presentert i dette kapitlet. Til slutt i oppgaven oppfordres det til videre forskning på områder som forskeren har kommet over som interessante i løpet av forskningsprosessen.

2. Studiens bakgrunn

Dette kapitlet tar for seg den bakenforliggende konteksten til problemstillingen i denne forskningen. Kapitlet ser først på opprettelsen og utviklingen av Den europeiske Union (EU). Deretter følger etableringen av Det europeiske frihandelsforbundet (EFTA) og opprettelsen av Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS). Det vil bli gitt en innføring i hvordan dette påvirker Norge gjennom lovgivning. Kapitlet vil vise hvordan det politiske motivet om å fremme konkurranse, har vært fundamentet bak den europeiske utviklingen. Videre vil det bli presentert historikk knyttet til utviklingen av politikken omkring offentlige anskaffelser, både i Norge og i EU/ EØS. Siden anskaffelsesdirektivene i EU har opphav i konkurranselovgivningen, vil det blir gjennomgått hvordan konkurranse ligger som fundament bak anskaffelsesregelverket i Norge også. Påfølgende blir World Trade Organizations sine regler om offentlige anskaffelser i Government Procurement Agreement, gjennomgått da disse har innvirkning på utformingen av regelverket om offentlige anskaffelser i Norge.

Til slutt i dette kapitlet blir anskaffelsesprosessens tre faser behandlet sammen med mulig forbedringspotensial knyttet til disse fasene.

2.1. Opprettelsen og utvikling av EU

Kull- og stålunionen

Grunnlaget for Den europeiske union ble lagt ved at Frankrike, Tyskland, Italia, Belgia, Nederland og Luxembourg inngikk et samarbeid som fikk navnet Kull- og stålunionen (EKSF) i 1951. Det hadde vært nedgangstider med krig og konflikter. Statenes måte å sikre fred i Europa, var på grunnlag av et økonomisk samarbeid bestående av felles avtaler og strukturer. Tanken bak var også at med Tyskland og Frankrike i et samarbeid innen kull og stål, ville det bli nærmest umulig med ny krig. På denne måten skulle økonomisk gjensidig avhengighet skape politisk gjensidig avhengighet, som skulle bidra til å sikre freden i Europa (Austvik, Bredesen, & Vårdal, 2002). Statene hadde innsett at dersom de skulle få til en vellykket økonomisk gjenreisning, så måtte de utvikle en felles økonomisk infrastruktur. Dette skulle gjøres først og fremst ved et samarbeid som hadde til hensikt å fjerne handelshindringene mellom statene. For å få til dette ble det opprettet en uavhengig fellesmyndighet som skulle kontrollere samarbeidet. Selv om ikke konkurranse blir nevnt

direkte i forbindelse med opprettelsen av Kull- og stålunionen, kan ønsket om konkurranse indirekte komme frem igjennom fjerningen av handelshindringene.

Roma- traktaten

I 1957 ble Roma-traktaten underskrevet. Denne traktaten stod for opprettelsen av Det europeiske økonomiske fellesskap (EØF) og Euroatom. Euroatom omhandlet internasjonal kontroll av kjernekraft, mens EØF var en utvidelse av kull og stål- samarbeidet med tollfrihet for alle varer, tjenester, arbeid og kapital. EØF la grunnlag for et frihandelsområde mellom statene. I 1965 ble Det europeiske fellesskap (EF) opprettet, som bestod av ble Kull- og stålunionen, EØF og Euroatom utgjorde. Dette gjør at Roma-traktaten i senere tid ofte blir omtalt som EF-traktaten. Samarbeidet blant statene var gått fra å være et frihandelsområde til en tollunion. Forhindre krig og sikre fred i Europa igjennom samarbeid, var ikke den eneste hensikten bak arbeidet mot og opprettelsen av EF. Ved å få stater i Europa til å samarbeide innen handel, ble det lettere for Europa og være konkurransedyktige ovenfor blant annet USA og Asia. I tillegg ble det lettere å utnytte potensialet i stordriftsfordeler og spesialisering, nå som markedet ble mye større enn før (Austvik et al., 2002). Statene ble gjensidige avhengig av hverandre, og alle hadde fordeler av at økonomien i de andre medlemslandene fungerte. For å sikre den ønskede konkurransen mot konkurransebegrensende tiltak og bidra til realiseringen av et indre marked, ble det utformet egne konkurranseregler ved opprettelsen av EF (Sejersted, 2004). Disse konkurransereglene var med på å bringe konkurranse inn i offentlig sektor for fullt. Konkurransereglene legger samtidig fundamentet for anskaffelsesdirektivene som blir utviklet i senere tid, og som gir rammeverket for denne studiens tema: det norske anskaffelsesregelverket. Disse konkurransereglene gjør at Roma-traktaten kan oppsummeres gjennomsyret av kampen for fri konkurranse og mot proteksjonisme og konkurransevridding (Claes & Førland, 2010).

Euroatom ble en fiasko, da det viste seg at atomenergi var for viktig til å bli integrert. Derfor blir ikke dette samarbeidet mer omtalt. I denne perioden ble det opprettet felles organer for alle de tre samarbeid i EF. En Europakommisjon, et Ministerråd, et Europaparlament og en EF- domstol ble etablert.

Enhetsakten

I 1987 trådte Enhetsakten som ble underskrevet i Luxembourg, i kraft. Enhetsakten startet arbeidet med forberedelsene av etableringen av det indre marked. Kjernen i det indre markedet var fri flyt av varer, tjenester, kapital og arbeidskraft, i tillegg til at konkurransereglene skulle sikre like konkurransevilkår for alle medlemslandene. For å iverksette det indre marked la Kommisjonen frem ca 300 tiltak som skulle lette samhandelen mellom landene og få det indre markedet til å fungere best mulig (Austvik et al., 2002; Sejersted, 2004). Målet var at det indre markedet skulle være etablert mellom 1988 og 1992. Nå hadde også Danmark, Irland, Storbritannia, Hellas, Portugal og Spania blitt medlem av fellesskapet, slik at totalt antall medlemsland var 12 (EUs delegasjon til Norge, 2010). Enda var det flere land som ønsket å bli medlemmer av fellesskapet. Kjernen i fellesskapet, der iblant Tyskland og Frankrike, mente at fellesskapet burde være sterkere før en utvidelse og startet da forhandlingene om et tettere politisk samarbeid.

Maastricht- traktaten

Maastricht-avtalen ble undertegnet i 1991 og iverksatt året etter (EUs delegasjon til Norge, 2010). Denne traktaten etablerte Den europeiske union (EU). Dette innebar at landene også hadde en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk og retts- og indrepolitisk samarbeid. Etter denne utvidelsen ble organiseringen i EU basert på disse samarbeidene, og resultatet ble tre søyler: EF-søylen, FUSP-søylen og RIP-søylen. EF- søylen omfatter det tradisjonelle økonomiske EF- samarbeidet omkring arbeidet mot det indre markedet inkludert konkurransereglene, og opprettelse og utvikling av en økonomisk og monetær union (ØMU). FUSP- søylen omfattet samarbeidet om en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, mens RIP-søylen omfattet samarbeidet om retts- og indrepolitikk (Veggeland, 2005). I EF-søylen fungerte EF som overnasjonalt organ. I de andre søylene var det heller basert på samarbeid og koordinering.

Selv om en av søylene benytter betegnelsen EF og selv om domstolen i EU het EF- domstolen til 2010, ble uttrykket satt på siden etter Maastricht- avtalen og EU i 1992. Derfor blir søylebegrepene oftest brukt om den historiske konteksten før 1992. Det indre markedet ble etablert i 1993. Da var EU gått fra å være en tollunion til et fellesmarked med fri flyt av varer og tjenester, felles ytre tollsatser, fri flyt av produksjonsfaktorer og harmonisering av konkurransevridende politikk (Austvik et al., 2002).

To prinsipper ble innarbeidet igjennom Maastricht-traktaten: subsidiaritetsprinsippet og gjensidighetsprinsippet. Subsidiaritetsprinsippet dreier seg om at beslutninger skal tas på så lavt mulig nivå, men likevel så høyt at de er effektive. Gjensidighetsprinsippet går ut på at alle parter er selvstendige og uavhengige i forhandlinger. Derfor blir etableringen av legale avtaler og kontrakter farget av demokratiske prinsipper (Veggeland, 2005).

Arbeidet med Den økonomiske og monetære unionen (ØMU) som ble avtalt i Maastricht-avtalen ble innført i tre faser i en tidsramme på tre år. Medlemslandene som oppfylte kriteriene som var satt for å være med i denne unionen, skulle fra januar 1999 implementere de elementene som var i ØMU. Dette var blant annet fastsetting av valutakurser og forberedelse til å ta i bruk en felles myntenhet: euroen (Austvik et al., 2002). Som navnet på denne unionen tilsier har samarbeidet i EU gått fra et fellesmarked til å bli en økonomisk og monetær union med koordinert finanspolitikk og pengepolitikk. Det er viktig å fremheve at EU-landene kun har koordinert disse politiske områdene. Medlemslandene har ikke en felles finanspolitikk enda, som igjen bidrar til at medlemslandene fremdeles har dominerende kontroll over pengene. Claes (2010, s. 124) skriver at ”en harmonisering av finanspolitikken ville bety en langt mer alvorlig suverenitetsavståelse enn de tidligere stegene i den økonomiske integrasjonsprosessen, selv om avskaffelse av egen mynt er viktig nok.”

Amsterdam-, Nice- og Lisboa- traktatene

Amsterdam-, Nice- og Lisboa- traktatene har kommet etter Maastricht traktaten. Disse tre traktatene har bidratt til at Europaparlamentet og Kommisjonen fikk mer makt og at EU har blitt mer effektiv og demokratisk. Amsterdam- traktaten bidro til styrket utenriks- og sikkerhetspolitikk blant medlemsstatene, som også skulle ha vekt på militære og forsvarsmessige sider. Politisamarbeid, visum-, asyl-, og innvandringspolitikk er også samarbeidsområder som skulle inkluderes (Austvik et al., 2002). Med Amsterdam-traktaten gikk EU et skritt nærmere å være en politisk union med felles utenriks- og forsvarspolitik. Likevel har medlemslandene i dag behold beslutningsmyndigheten omkring disse områdene i stor grad enda. Lisboa- traktaten gav EU juridisk personlighet, slik at EU nå kan signere avtaler og opptre på den internasjonale arena på vegne av medlemslandene (Claes & Førland, 2010). Disse tre vil ikke bli utdypet, da de ikke er av relevans for denne forskningen.

2.1.1. Grad av integrasjon i EU

Modellen under viser hvordan integrasjonen har skjedd i Europa. Integrasjon kan defineres som en prosess ”der suverenitet overføres fra nasjonale myndigheter til fellesskapsorganer” (Claes & Førland, 2010, s. 23). Makten til nasjonale myndigheter reduseres, mens makten til fellesskapsorganene øker desto tettere integrasjonen blir. Østerud (1999, s. 58) skriver at ”europeisk integrasjon er et svar på internasjonalisering og utfordringer fra økonomisk-politiske maktsentre utenfor Europa.”

Denne modellen er benyttet for å vise skille på negativ og positiv integrasjon. ”Negativ” og ”positiv” sett i relasjon til integrasjon, er ikke normative ord. Negativ integrasjon omhandler fjerning av økonomiske og tekniske handelshindringer. Dette kan blant annet være tollmurer og avgifter. Positiv integrasjon impliserer å legge til rette for handel, og i dette tilfellet størst mulig grad av fri flyt mellom medlemslandene (Austvik et al., 2002). Positiv integrasjon følger ofte negativ integrasjon, men disse to typene av integrasjon kan også skje samtidig. Negativ integrasjon kan være lettere å gjennomføre, ettersom det dreier seg om å fjerne hindringer som tidligere er opprettet. Dette kan gjøres med en handling. Positiv integrasjon derimot er basert på politiske handlinger som skal øke samhandelen blant medlemslandene. Slike politiske handlinger krever oppfølging for at de skal fungere effektivt.

Figur 1: Økende grad av økonomisk og politisk integrasjon i EU

Type integrasjon	Negativ				Positiv				
	Ingen samhandel	Fri flyt av varer og tjenester	Felles ytre tollsatser	Fri flyt av prod.faktorer	Harmonisering av konkurransevridende politikk*	Felles/koordinert finanspolitikk	Felles/koordinert pengepolitikk (valutaunion)	Felles utenriks- og forsvarspolitikk	Felles regjering
Autarki	X								
Frihandelsområde	EU 1958–68	X	EU før 1993		Det indre markedet 1993	Økonomisk og monetær union (Maastricht) 1999–2002		Amsterdam-traktaten 2000–	
Tollunion		X	X						
Fellesmarked		X	X	X	X				
Økonomisk union		X	X	X	X	X			
Monetær union		X	X	X	X	X	X		
Politisk union		X	X	X	X	X	X	X	
Føderasjon		X	X	X	X	X	X	X	X

* Eksempler: Merverdiavgift, særavgifter (som oftest minstesatser), konkurranseregler, produktspesifikasjoner, bestemmelser om sosiale forhold, godkjenning av utdanning, miljøstandarder, offentlige innkjøpsregler, arbeidsforhold, regionalpolitiske virkemidler osv.

(Austvik et al., 2002, s. 343)

Modellen over viser på en oversiktlig måte hvor grensen mellom negativ og positiv integrasjon går. Frihandelsområdet og tollunionen var hovedsakelig basert på negativ integrasjon, hvor tiltakene som ble gjennomført skulle gjøre det lettere med handel over landegrensene. Når det indre markedet ble opprettet ble EU et fellesmarked, og det første elementet av positiv integrasjon kom gjennom politiske tiltak om harmonisering av konkurransevridende politikk. Veien videre til den økonomiske og monetære unionen er farget av positiv integrasjon. Gjennom hele den europeiske integrasjonen uansett positiv eller negativ integrasjon, har konkurranse vært en forutsetning. Den første delen av integrasjonen har fremmet konkurranse gjennom negativ integrasjon ved å fjerne elementer som hemmer eller vrir på konkurransen. Den positive integrasjonen bygger opp om dette med konkurransefremmende tiltak. Eksempel på harmonisering av konkurransevridende politikk er nettopp konkurransereglene.

2.2. EFTA og EØS-avtalen

Det europeiske frihandelsforbundet (EFTA) som ble opprettet i 1960, og bestod av Norge, Sverige, Danmark, Storbritannia, Sveits, Østerrike og Portugal. Island og Liechtenstein ble også medlemmer i senere tid. Målet med EFTA var frihandel uten å ha tollunion som mål, slik som EF hadde. EFTA hadde heller ingen institusjoner som representerte og utøvde overnasjonalitet, som var tilfelle i EF.

Den første relasjonen mellom EFTA-landene og EF var fjerningen av toll på handel med industrivarer (Austvik et al., 2002; Veggeland, 2005). Etersom EF integrerte medlemslandene sine i økende grad både politisk og økonomisk, var det ikke lenger nok med kun avtalen om fjerning av toll mellom EFTA-landene og EF. Disse tankene ble også bekreftet av Enhetsakten fra 1987 som startet arbeidet med det indre markedet. I 1989 foreslo presidenten i Kommisjonen Jacques Delors å opprette et europeisk økonomisk samarbeid, som skulle gjelde for både EFTA-landene og EF. Dette ble godt mottatt hos EFTA-landene og forhandlingene som førte til EØS-avtalen startet i 1991 (Austvik et al., 2002; Claes & Førland, 2010; Veggeland, 2005).

Avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS-avtalen) ble undertegnet i 2. mai 1992, men trådte ikke i kraft før 1. januar 1994. Av de tre søylene i EU, var det kun den første, EF-søylen, som ble innlemmet i EØS-avtalen. Grunnen til dette er at FUSP – og

RIP – søylene handler om politisk samarbeidet i EU, og det å bli deltaker i dette politiske samarbeidet ikke inngikk i EØS- avtalen. Etter at Lisboa- traktaten kom i desember 2009, er det ikke like klart skille mellom disse søylene lenger. Derfor er søylebegrepet utdatert. De forskjellige søylene har utviklet seg til å bli så integrerte og sammenflettende områder som det ville vært vanskelig, om ikke umulig å skille helt fra hverandre.

På dette tidspunktet hadde antall EFTA- land blitt redusert og skulle bli ytterligere redusert i 1995 da Finland, Sverige og Østerrike gikk inn i EU. Siden Sveits valgte å forbli EFTA- land uten deltakelse i EØS- avtalen, gjenstår det Norge, Island og Liechtenstein som EFTA- land som deltakere i EØS- avtalen (Veggeland, 2005). Disse blir ofte omtalt som EFTA3. Når EFTA- landene blir omtalt videre i oppgaven i forbindelse med EØS- avtalen, kommer dette til å være med unntak av Sveits, da de heller vil forhandle frem egne avtaler med EU.

Sejersted (2004, s. 21) beskriver EØS-avtalen som ”den største, mest kompliserte, og rettslige mest inngripende nasjonal avtalen som Norge noensinne har inngått.” EØS- avtalen ble opprettet slik at EFTA- landene Norge, Island og Liechtenstein kunne ta del i EUs indre marked. Det indre markedet består som tidligere nevnt av fri flyt av varer, tjenester, kapital og arbeidskraft. Siden EØS-avtalen inkluderer EF-søylen, ble også EUs konkurranseregler implementert i EØS- avtalen for å sikre like kår for alle medlemslandene. Det er disse konkurransereglene i EØS- loven (1992) del IV som utgjør forutsetningene for konkurransen i det indre markedet, deriblant direktivene knyttet til offentlige anskaffelser som blir pålagt Norge.

Avtalen førte også til en harmonisering av regler for helse, miljø, sikkerhet og forbruksvern, regler for statsstøtte og samarbeid på andre områder som forskning og utdanning. Områder som utenriks- og sikkerhetspolitikk, fiskeri og landbruk, pengepolitikk og skattepolitikk er ikke inkludert i avtalen (EUs delegasjon til Norge, 2010). EØS består i dag av 27 EU- land og 3 EFTA- land.

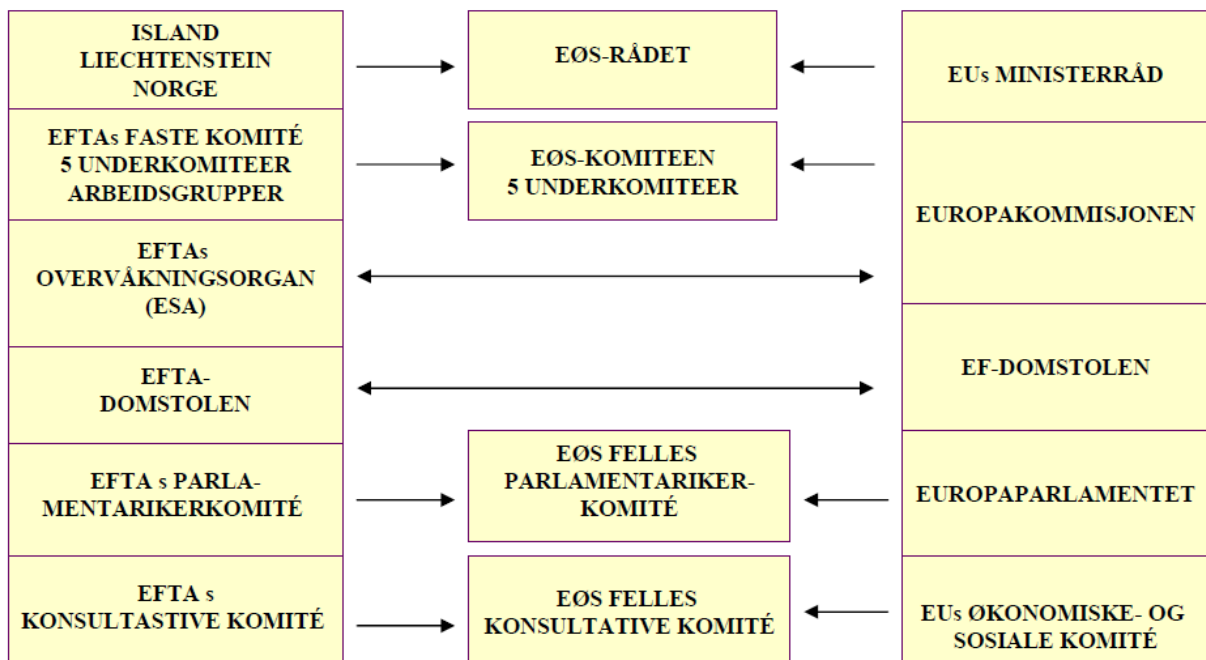
EFTA- landene Norge, Island og Liechtenstein (EFTA3) har sagt ja til medlemskap i EØS, og dermed avgitt deler av sin suverenitet til overnasjonale organer i EØS. Likevel har ikke EFTA3 avgitt like stor grad av suverenitet organene i EØS, som EU- landene har avgitt til de overnasjonale organene i EU. Til gjengjeld har medlemslandene i EU mye større mulighet til å påvirke lovgivningen enn EFTA3. EFTA3 sa ja til å overta EUs regelverk for det indre markedet i tillegg til konkurransereglene, ved opprettelsen av EØS- avtalen (Sejersted, 2004).

På denne måten er EFTA3 fullverdige medlemmer i EU på de områdene der EØS-avtalen gjelder. Eneste unntaket er at EFTA3 kun kan påvirke regelverket igjennom komiteer der sakene som blir behandlet er av relevans for EØS-avtalen. EFTA3 kan ikke delta i beslutningene som blir tatt i sakene. EFTA3 kan benytte seg av reservasjonsrett eller forhandle om unntak, dersom direktivet som innføres ikke er ønskelig.

2.3. To pilarsystem

For å sikre at regelverket ble praktisert, ble det opprettet et nytt sett med organer i EFTA som skulle tilsvare fellesorganene i EU. Disse organene blir kalt EFTA- pilaren, mens EUs organer kalles EU- pilaren. EFTA- pilaren omfatter EFTA- domstolen, ESA, EFTAs faste komité, EFTAs konsultative komité og parlamentarikerkomiteen. Innenfor EU-pilaren er Europadomstolen, Europakommisjonen, Europaparlamentet, Ministerrådet og EUs sosiale og økonomiske komité. Felles for disse skulle være EØS- organer. Derfor ble det opprettet et EØS-råd, en EØS- komité og en rådgivende komité. Modellen nedenfor viser hvordan organene og pilarene henger sammen.

Figur 2: To pilarsystemet og EØS organene.



(Gudmundsen, 2009, s. 7)

Denne modellen er laget før Lisboa-traktaten kom. Derfor er navnet på domstolen i EU-pilaren "EF- domstolen". I dag heter dette organet EU- domstolen.

EFTA3 og Ministerrådet sitter sammen i EØS-rådet, som er det øverste organet i EØS. Under EØS-rådet er EØS- komiteen som består av en fast komité fra EFTA3 og Europakommisjonen. Oppgaven til EØS- komiteen er at EØS- arbeidet blir gjennomført. Dette gjøres ved å ta avgjørelser om at nye EU-rettsakter skal innlemmes i EØS-avtalen. Den rådgivende komité foretar politiske samtaler om avtalens status og videre utvikling (Veggeland, 2005).

EFTA Surveillance Authority (ESA) skal overvåke at bestemmelsene i EØS-avtalen blir implementert i EFTA3- landenes nasjonale lovgivning. ESA skal også tilse at EFTA3 etterlever de lovene som er vedtatt i EØS og overholder EØS- avtalen. ESA har fire oppgaver hvor to av oppgavene går overvåking av konkurransereglene og overvåking av offentlige innkjøp. Med andre ord er det ESA som overvåker at de offentlige anskaffelsene i Norge blir gjort etter retningslinjene i anskaffelsesregelverket. De to andre oppgavene til ESA er å overvåke at statstøtten til næringsvirksomheter og utvikling ikke ytes på en diskriminerende måte (Veggeland, 2005). Det er Europakommisjonen som har de samme oppgavene ovenfor EU-landene.

EFTA- domstolen har dømmende kraft, og skal fatte beslutninger i saker som er reist av ESA. Domstolen skal også se på ESA- beslutninger som EFTA- landene synes er feilaktige og ta seg av saker som individer, bedrifter og kommuner kan bringe inn til domstolen. EFTA- domstolen har samme oppgave ovenfor EFTA3 som EU- domstolen har ovenfor EU- landene. EFTA- domstolen er underordnet EU- domstolen og kan derfor aldri ta avgjørelser som strider imot Europadomstolens tolkning av den delen av regelverket som danner grunnlag for EØS (Veggeland, 2005).

Selv om EFTA3 skal finansiere EFTA organene selv, er det hovedsakelig Norge som betaler for organene. Vi betaler ca 95 % av kostnadene.

2.4. Primær - og sekundærlovgivning

Lovgivningen i EU består av både primærlovgivningen og sekundærlovgivningen. Primærlovgivningen består av traktater, mens sekundærlovgivning består av forordninger, direktiver og vedtak (kalles også beslutninger). Vedtak er kun bindende for de som er innen dette virkeområdet. Virkeområdet kan blant annet være et individ, firma, organisasjon, bransje eller medlemsland (Claes & Førland, 2010; Veggeland, 2005). Vedtak vil ikke bli

gjennomgått da disse er svært avgrenset. Forordningene skal implementeres umiddelbart slik de er, mens det finnes handlingsrom knyttet til direktivene. Direktivene angir målsetninger, men ikke organisering og form. Det eneste kravet er at de politiske målsetningene i direktivene blir gjennomført og iverksatt.

Direktiver kan deles inn i maksimumsdirektiver og minimumsdirektiver. Hensikten bak maksimumsdirektivene er at regelverkene i medlemslandene skal harmonisere (Claes & Tranøy, 1999). For å få til dette må land som har strengere regler enn maksimumsdirektivene redusere disse og tillate import av det det måtte gjelde, så lenge det er gyldig i forhold maksimumsdirektivene. Eksempel på maksimumsdirektiv er varer med farlige stoffer. Så lenge mengden med farlige stoffer ikke overskrider grensen i maksimumsdirektivet, må alle EU-land tillate import av denne varen. Minimumsdirektiv er direktiver som inneholder et minstekrav. Her har EU satt et krav om hva som det høyeste aksepterte kravet.

Medlemslandene kan i dette tilfelle ha strengere krav enn EU. Direktivene for offentlige anskaffelser av varer og tjenester som utgjør betingelsene for anskaffelsesregelverket i Norge, er tilfeller av minimumsdirektiver. Grunnen til dette er terskelverdi- kravet fra EU på 1,6 millioner norske kroner, som forplikter oppdragsgiver til å følge spesielle prosedyrer dersom anslått terskelverdi for anskaffelsen overskrider denne verdien. Norge blir bundet til dette gjennom EØS-avtalen og har valgt en nasjonal grense på i dag 500 000 norske kroner.

Sekundærlovgivningen har hjemmel i traktatene. Primærlovgivningen gjelder kun for land i EU, mens sekundærlovgivningen gjelder for i hele EØS. Sekundærlovgivningen i EU påvirker også politikktutviklingen innenfor de områdene hvor EØS-avtalen er gjeldende. EØS- avtalen har en dynamisk effekt ved at nye EU- direktiver som også er relevant for EØS, blir innskrevet og implementert i EFTA3 etter hvert som EFTA3 godkjenner dem (Claes & Tranøy, 1999). EFTA- landene har som tidligere nevnt ingen mulighet til å påvirke utformingen av EU lovgivningen, men har en reservasjonsrett som kan benyttes. Dette har enda ikke skjedd og konsekvensene av en slik handling er derfor ukjent (Veggeland, 2005).

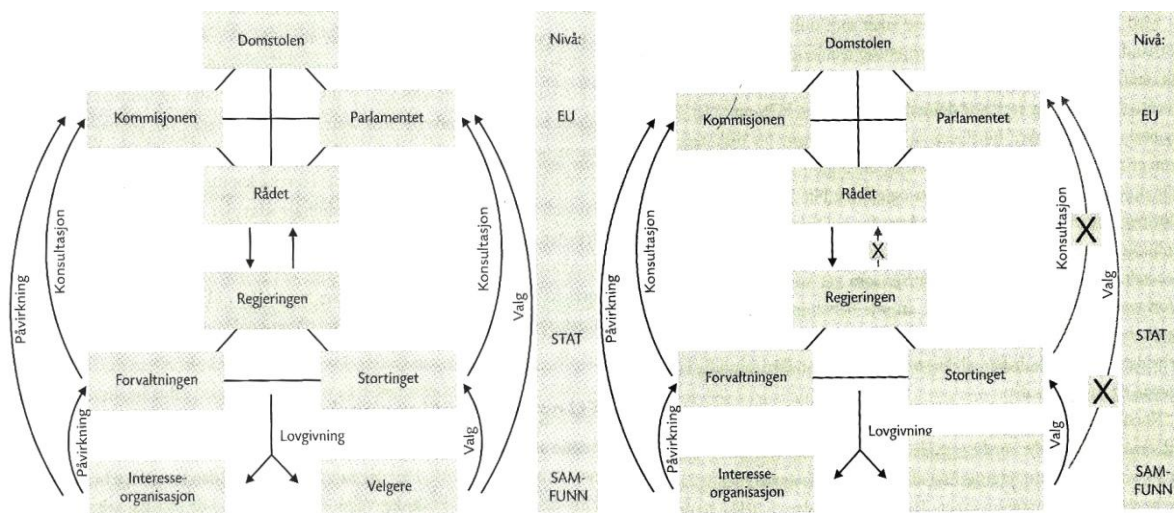
2.4.1. Mulighet for norsk påvirkning under utforming av nye lover i EU

Opprettelsen av EU og EØS med deres organer har skapt et nytt, fjerde forvaltningsnivå som øverste lovgivende myndighet med virkninger ovenfor de tre tradisjonelle; kommune, fylkeskommune og stat. Veggeland (2005) kaller denne beslutningsstrukturen asymmetrisk. Begrunnelsen for dette er som tidligere nevnt den lille muligheten som EFTA3 har til å påvirke EØS-avtalen, og at EØS-avtalen heller er et verktøy som skal overføre det indre

markedet i EU og dets lovgivning over i EFTA3 nasjonale lovgivninger. Det går aldri andre veien ved at EU må tilpasse seg EFTA3s lovgivninger og regelverk (Veggeland, 2005). Med dette som grunnlag er ikke øverste lovgivende myndighet i EFTA3 nasjonal lenger, men at EØS har overtatt som øverste lovgivende myndighet.

Utviklingen av regelverket i EU kan deles inn i tre faser: utredningsfasen, beslutningsfasen og innlemmelses- og gjennomføringsfasen. I utredningsfasen kommer Kommisjonen med forslag til rettsakter. Det er pålagt i EØS- loven (1992) § 99.1 at EU- kommisjonen uformelt skal spørre EFTA- statene om synspunkter så fort arbeidet med nytt regelverk blir startet. På denne måten har EFTA3 mulighet til å komme med kommentarer om lovforslag, før de blir vedtatt i EU- regelverket. Beslutningsfasen er fasen da rettsaktene blir vedtatt av Ministerrådet og Parlamentet. Den siste fasen dreier seg om innlemmelsen av de vedtatte rettsaktene i medlemsland og EØS, dersom de er av relevans for EFTA3. Figurene under viser forskjellen mellom EU-land og EFTA3 i forhold til muligheter til å påvirke de tre fasene i rettsutviklingen i EU. Figuren til venstre viser hvordan påvirkningskanalene er for EU-land, mens figuren til høyre viser samme kanaler for EFTA3.

Figur 3: EU og det politiske systemet i EU-land og EFTA3.



(Claes & Førland, 2010, s. 199,224)

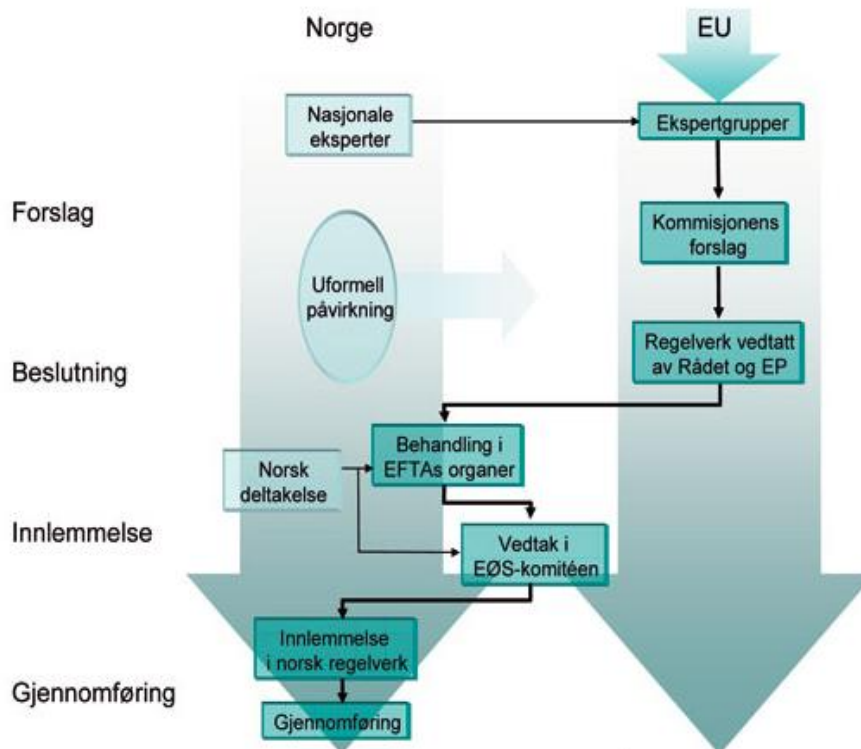
Den nederste delen i figuren til venstre viser hvordan lovgivningsprosessen fungerer på nasjonalt nivå med regjering, forvaltning og stortinget som hovedorganer. Denne delen av figuren viser også hvordan velgerne og interesseorganisasjonene i EU-land kan ha innflytelse på lovgivningsprosessen igjennom valg på politiske partier eller påvirke igjennom deltakelse i

interessegrupper og organisasjoner. Fra velgere på bunn og regjeringen på toppen, finner vi de tre tradisjonelle forvaltningsnivåene.

Figuren til høyre viser EFTA3- landenes mulighet til å påvirke rettsutviklingen i EU. EFTA3 kan hovedsakelig påvirke rettsutviklingen i utredningsfasen og i innlemmelses- og gjennomføringsfasen. Borgernes mulighet til å påvirke Parlamentet som enkeltindivider er ikke-eksisterende. Figuren viser ytterligere at kanalen fra Stortinget til Parlamentet er stengt. Påvirkning kan skje igjennom deltagelse i interesseorganisasjoner. Norge har også mulighet til påvirkning i utredningsfasen gjennom komitédeltagelse. Dette kan være i forskjellige komiteer som blant annet arbeidsgrupper, ekspertgrupper og rådgivende komiteer. For at denne påvirkningsmuligheten skal brukes på optimalt bør det være gjennomtenkt hvordan det er ønskelig å prioritere innsatsen fra norsk side.

Figuren nedenfor viser hvordan innskrivning av rettsakter fra EU til Norge foregår. Norges mulighet til påvirkning igjennom komiteer vises i denne modellen gjennom deltakelse i ekspertgrupper. Når lovforslaget er til behandling hos Rådet og Parlamentet, har Norge ingen formell rett til å delta. Derfor kan påvirkningen kun skje igjennom uformelle kanaler som blant annet kontakt med medlemslandene og representanter for Europaparlamentet (St.meld.nr 23, 2005-2006). Likevel skal EØS-avtalen sikre at EFTA3 blir informert, når lovforslaget har kommet så langt. Dette skal bidra til at EFTA3 lettere og raskere kan ta en avgjørelse på om loven skal innlemmes i egne nasjonale lovgivninger, dersom det blir vedtatt.

Figur 4: EØS- prosedyren og mulighetene for norsk påvirkning



(St.meld.nr 23, 2005-2006, s. 10)

Når lovforslag blir vedtatt i EU, skal dette behandles i EFTAs organer for å avgjøre om dette er gjeldene for EFTA3 landene. Dersom det viser seg at vedtaket er innenfor de områdene som EØS-avtalen omhandler og det er enighet mellom EU og EØS/ EFTA- landene, bestemmer EØS- komiteen at den nye rettsakten skal innskrives i EFTA3 regelverk (EØS-loven, 1992; Veggeland, 2005). Innskriving kan defineres som ”å tolke en idé inn i den lokale kontekstens rom og tid” (Røvik, 2007, s. 301). I dette tilfellet er det snakk om direktiver og ikke ideer.

EØS-regler kan innføres i norsk lovgivning på tre forskjellige måter. Reglene kan enten gjennomføres direkte, gjennom Stortingets godkjenning eller gjennom kongelig resolusjon eller. Det mest vanlige er at reglene innføres direkte. Da trer beslutningene i kraft i Norge dagen etter at de er vedtatt i EØS- komiteen. Dersom beslutningene krever lovvedtak, budsjettvedtak eller er svært viktig, må Stortinget samtykke før det blir innskrevet i norsk lovgivning. Dersom reglene krever nye forskrifter eller endringer i eksisterende forskrifter, må dette gjøres i kongelig resolusjon (Claes & Førland, 2010). Kongelig resolusjon er møter mellom regjeringen og Kongen. Muligheter knyttet til utformingen av lovverket, samt

påvirkningsmulighet i innlemmelses- og gjennomføringsfase blir gjennomgått i kapittelet 4.5. om translasjonsteori.

2.5. Utviklingen av regelverk for offentlige anskaffelser

Offentlige anskaffelser i Norge før EØS

Denne forskningen er begrenset til offentlige anskaffelser av varer og tjenester. En moderne definisjon på anskaffelse er kjøp, leie eller leasing av bygg- og anlegg, IKT, varer eller tjenester. Det har eksistert forskrifter om statlig anskaffelser av varer og tjenester i Norge siden 1899. Formålet var å sikre konkurranse samt et politisk motiv om å beskytte de norske bedriftene mot konkurranse fra utlandet når det fantes leveringsdyktige leverandører i Norge. Tiltak som skulle beskytte de norske bedriftene var regler som gav utenlandske leverandører et handikap i forhold til norske leverandører (NOU 1997:21). Det kom nye anbudsforskrifter i 1927 som var forenklet i forhold til anbudsforskriftene fra 1899, men som hadde samme målsetninger. NOU 1997:21 vektlegger beskyttelsen av de norske anbyderne i dette regelverket ved at de utenlandske anbudene skulle tillegges toll. Det var også lov å legge til påslag i prisen på anbud fra utlandet med opp til 15 %, dersom disse fremdeles var billigst etter at tollene var lagt til. Regelens begrensning var at toll og påslaget på pris ikke skulle overskride 25 % av prisen på anbudet fra utlandet.

Anskaffelsesregelverket har blitt endret flere ganger siden den tiden, samt at økt internasjonalt samarbeid utover 1900-tallet førte til at behovet for å beskytte egne aktører ble redusert. Regelverket ble grundig gjennomgått på 70-tallet og resulterte i Regelverk for Statens anskaffelsesvirksomhet (REFSA), som ble vedtatt 16. desember 1978.

Lov, forskrift eller instruks

Et regelverk kan ha lov-, forskrift- eller instruksform, eller en kombinasjon av disse. NOU 1997:21 beskriver forskjellen mellom disse formene med hvordan regelverket må vedtas, hvordan det kan endres i senere tid og hva slags rettigheter aktørene som er underlagt regelverket får. Dersom et regelverk kommer i form av lover, er det Stortinget som må vedta og endre lovene. Hvis forskriftsformen er valgt, kan regjeringen og forvaltningen gjennomføre endringer uten å gå til Stortinget. Både lov- og forskriftsform gir private rettigheter samt plikter. Brudd på lover og forskrifter klages inn til domstolene og får en

rettslig avgjørelse. En instruks har ikke denne fordel, men tilgjengelig så er en instruks lettere å endre enn lover og forskrifter.

REFSA bestod av to instruks; forskrift for kjøp av varer og tjenester og forskrifter for kontrahering av bygg og anleggsarbeider. Grunnlaget for at valget falt på instruksform var at:

”Avgjørelsen beror i første rekke på praktiske hensyn, hvilke formål reglene skal tjene, gjennomslagskraften de skal utstyres med, karakteren av den virksomhet det er tale om å regulere, i hvilken utstrekning det er behov for raskt å kunne foreta endringer i reglene osv” (NOU 1997:21, s. 127).

REFA omhandlet kun statens egne aktører. Det var også noe av grunnen til at sikring av rettigheter og forpliktelser til den private sektoren, ikke trengte å bindes igjennom lover og forskrifter. Konkurransen igjennom rettsikkerhetshensyn og effektivitetshensyn, er vektlagt i REFA på samme måte som de tidligere regelverkene. Skille mellom muligheten til å benytte direkte kjøp og utlysning av kontrakter har vært delt med terskelverdi i flere av de tidligere regelverkene. REFA satte i 1978 en grense på 25 000 kr. Statlige kjøp kunne skje dersom anskaffelses anslåtte verdi var under dette (St.meld.nr 36, 2008-2009). Denne terskelverdien har blitt justert opp i forbindelse med inflasjon. I 1985 var terskelverdien på 150 000 kroner (NOU 1997:21).

Offentlige anskaffelser i EU og EØS

EU var også tidlig ute med regler om offentlig innkjøp. Det første direktivet kom i 1971, og var et bygge- og anleggsdirektiv. Dette var fem år etter at EF ble opprettet, og kan da sees på som et resultat av konkurransereglene og et tiltak i arbeidet mot det indre markedet. I 1977 kom varedirektiv. I likhet med bygge- og anleggsdirektivet, var dette også begrunnet med politisk motiv om konkurranse og tilrettelegging for mer integrasjon blant landene. Begge disse direktivene ble vedtatt i tiden før Enhetsakten.

Direktivet om offentlige anskaffelser innen forsyningssektoren ble vedtatt i 1990.

Forsyningssektoren omfattet vann- og elektrisitetsforsyning, offentlig rutetransport og telekommunikasjon. Dette direktivet kom etter at Enhetsakten ble underskrevet, midt i perioden hvor arbeide med å etablere det indre markedet stå på. Derfor kan både dette direktivet og tjenstedirektivet som kom i 1992, sees på som deler av etableringen av det indre markedet. De tre første direktivene ble erstattet med tre nye direktiver i 1993 som var

mer utfyllende. Formålet med direktivene var en fortsettelse av integreringen av det indre markedet. Dette skulle skje sammen med reglene som fri flyt av varer og tjenester i tillegg til fri og effektiv konkurranse (NOU 2010:2). Ønsket var også å skape åpenhet omkring offentlige innkjøp. Direktivene skal også være med på å hindre problemer som korrupsjon og diskriminering. Disse direktivene var lovregler og ikke interne retningslinjer i instruksform slik som REFSA.

Da EØS- avtalen ble undertegnet i 1992, måtte regelverket for offentlige innkjøp i Norge endres. Instruksformen ble fjernet til fordel for et regelverk i lovform som er supplert med detaljerte forskrifter som er mer detaljerte. Valget av denne utformingen på regelverket og valget om direkte innskrivning av direktivene uten tilpasning, ble fastsatt ved konglig resolusjon. Resultatet ble endring i hvordan hele feltet omkring offentlige anskaffelser ble regulert rettslig sett (NOU 2010:2). Norge gjennomførte direktivene for offentlige anskaffelser i norsk lovgivning i perioden mellom januar 1994 og 1995. Hensikten med felles regler for offentlige anskaffelser i EØS er at alle i EØS skal ha samme mulighet til å delta i anbudsrunder, like konkurransevilkår samt gjennomsiktighet i anbudsprosessene. EUs terskelgrenseverdi på offentlige innkjøp av varer og tjenester ble satt til 1,6 millioner kroner.

Reglene for offentlig innkjøp på denne tiden var utformet slik at dersom de statlige og kommunale innkjøpene var over de gitte terskelverdiene i EØS på 1,6 mill.kr skulle EØS-regelverket gjelde. Hvis innkjøpene var av lavere verdi, skulle statens egne regelverk (REFSA) gjelde (St.meld.nr 36, 2008-2009). REFSA fremstod som mer uklar etter at EØS-avtalen trådte i kraft og det oppstod behov for ny lov om offentlige innkjøp.

I tillegg til dette er Norge underlagt World Trade Organization (WTO)- avtalens regler for offentlige anskaffelser (Government Procurement Agreement – GPA), men disse blir ikke nærmere gjennomgått da det er EU og EØS som er essensielt i denne studien.

Praksis i dag

Den nye loven (Anskaffelsesloven) ble vedtatt i 1999 og utvidet i 2001. Anskaffelsesloven (1999 §1) skriver at formålet med loven og forskriftene om offentlige anskaffelser er å bidra til økt verdiskapning i samfunnet og effektiv bruk av ressursene. Loven går videre inn på likebehandling og at anskaffelsene skal skje på en etisk måte. Grunnleggende krav i Anskaffelsesloven (1999 §5) er forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarehet. Lovgivningen vektlegger leverandørene som er mest konkurransedyktige og som kan tilby

best kombinasjon av pris og kvalitet, som skal få kontrakten som er på anbud (St.meld.nr 36, 2008-2009). Dette skal bidra til at ressursene blir brukt best mulig, både i privat og offentlig sektor. Bedriftene i den private sektoren oppnår økt effektivitet og kunnskapsnivå når det er sunn konkurranse i markedet, som igjen bidrar til et enda mer konkurransedyktig marked som vil være godt rustet mot internasjonale utfordringer.

Anskaffelsesloven medførte to nye forskrifter: Forskrift av 15.juni 2001 om offentlige anskaffelser og Forskrift av 5. desember 2003 som omhandler forsyningssektoren (St.meld.nr 36, 2008-2009). Det viktigste punktet i forskriften om offentlige anskaffelser var at det ble satt en nasjonal terskelgrenseverdi på 200 000 norske kroner på offentlige anskaffelser av varer og tjenester.

EU vedtok to nye direktiver om offentlige innkjøp i 2004. I relasjon til dette ble de norske forskriftene om offentlige anskaffelser gjennomgått, med et ønske om å forenkle regelverket og gjøre det mer brukervennlig. Utfallet av gjennomgangen av forskriftene ble en økning av den nasjonale terskelverdien på varer og tjenester fra 200 000 til 500 000 norske kroner. Denne nye terskelverdien trådte i kraft 9. september 2005(St.meld.nr 36, 2008-2009).

I dag gjelder fremdeles Anskaffelsesloven fra 1999, mens det er Forskrift av 7. april 2006 nr. 402 om offentlige anskaffelser som gjelder for offentlige anskaffelser av varer og tjenester. Forskriften er delt inni tre deler. Kort sagt inneholder del I de grunnleggende kravene for offentlige anskaffelser, mens del II inneholder reglene for offentlige anskaffelser over den nasjonale terskelverdien, men som likevel er under terskelgrenseverdien til EØS. Den siste delen inneholder regler for anskaffelser som overskrider EØS- verdiene (St.meld.nr 36, 2008-2009).

Kombinasjonen av det nasjonale regelverket og EU/EØS-regelverket kommer tydelig frem i lovgivningen om offentlige anskaffelser, der EU- lovgivningen utgjør hovedstammen mens det nasjonale regelverket har en utfyllende rolle. Grunnen til dette er at de politiske myndighetene som skulle bestemme om EU-regelverket skulle skrives rett inn eller tilpasses, ment at det var behov for en tilpasning som var strengere enn det som EU opererer med.

Generelle hensyn bak regelverket

Når det kommer til anskaffelsesprosessen, er oppdragsgiver pålagt igjennom anskaffelsesloven å sikre at hensynet til de grunnleggende kravene forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet blir ivaretatt igjennom hele anskaffelsesprosessen

(Anskaffelsesloven, 1999). Videre har Kommisjonen vektlagt tre hensyn bak reglene om offentlige anskaffelser i EU. Det første hensynet er knyttet til fri konkurranse og ikke-diskriminering. Siden anskaffelsesdirektivene sprang ut av konkurranselovgivningen i EU og dermed er et forsøk på å bringe konkurranse inn i offentlig sektor, er det ingen overraskelse at fri konkurranse er et av hensynene som blir vektlagt tungt fra EU sin side. Det neste hensynet omhandler rasjonell offentlig økonomistyring. Med dette menes at offentlige penger skal brukes fornuftig ved å velge det beste tilbudet og de beste tilbyderne. Det siste hensynet som blir vektlagt er å gjøre tilgangen til de nasjonale markedene lettere for leverandører på tvers av landegrensene (NOU 2010:2). Siden anskaffelsesdirektivene fra EU er innlemmet i EØS-avtalen, er disse hensynene også blir gjeldene for EØS og dermed EFTA3.

Hensyn som den norske lovgivningen ønsker å vektlegge er også rasjonell økonomistyring og effektiv ressursbruk. Dette dreier seg om å se hvor stort markedet for offentlige anskaffelser er, og hvor mye det er mulig å spare igjennom anskaffelsesregler som skal sikre konkurranse (NOU 2010:2). Et annet hensyn som er vektlagt er økt verdiskapning i samfunnet.

Anskaffelseslovens § 1 henviser til akkurat dette. Utvalget i NOU 2010:2 (s. 46) skriver at dette hensynet er en refleksjon på det faktum at:

”markedet for offentlige innkjøp av varer og tjenester i et moderne samfunn er så stort at det i seg selv får betydning for samfunnsøkonomien at det fungerer mest åpent og effektivt.”

Med dette forstås det at dersom markedet for offentlige anskaffelser av varer og tjenester er åpent og effektivt, vil det bidra til at effektiv ressursbruk i offentlig sektor. Dette vil igjen bidra til å nå hensynet om økt verdiskapning i samfunnet.

Den norske lovgivningen har ytterligere likebehandling som et hensyn. Dette er ikke det samme som ikke-diskriminering som er nevnt over. EUs regelverk definerer ikke-diskriminering som å unngå forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet. Det norske regelverket definerer likebehandling som å omfatte både ikke-diskriminering og et krav til likebehandling ved at alle leverandører har krav til samme rettigheter, uavhengig om det deltar utenlandske leverandører i konkurransen eller ikke (NOU 2010:2).

NOU 2010:2 (s. 46) oppsummerer formålene bak EUs hensyn og Norges hensyn i regelverkene om offentlige anskaffelser som:

- Effektive offentlige ressursbruk
- Effektiv konkurranse på markedet
- Økt integrasjon (tilgang for leverandører fra andre EU/EØS- land)
- Likebehandling og forutberegnlighet for markedsaktørene
- Forhindre korrupsjon og styrke allmennhetens tillit til den offentlige økonomistyringen
- Profesjonalisere og standardisering av offentlige innkjøpsrutiner.

Alle disse hensynene som er nevnt her er offentlige hensyn. Regelverkene for offentlige anskaffelser i EU og EØS har som hovedmål å ivareta de offentlige interessene, men skal også ivareta rettighetene til private aktører (NOU 2010:2). Det går også an å bruke regelverket til å oppfylle andre hensyn som for eksempel samfunnsmessige og miljømessige hensyn. Denne type hensyn vektlegges i større og større grad. Et slikt hensyn er blant annet bærekraftig forbruk og produksjon, slik at det blir minst mulig belastning på miljøet. Andre tilfeller som kan nevnes er bekjempelse av svart arbeid, økning av antall lærlingplasser og bedring av miljøet som slike hensyn (NOU 1997:21; St.meld.nr 36, 2008-2009). Dette er et stort område, og grunnet den rammen som er satt både tidsmessig og ressursmessig i denne studien, blir ikke disse hensynene gått nærmere inn på.

Det er kun tatt med enkelte elementer fra loven og forskriften om offentlige anskaffelser i denne oppgaven som er sentrale i forhold til denne forskningen. Dersom det ønskes en mer utdypende lesning, henvises det til lov om offentlige anskaffelser og forskrift om offentlige anskaffelser.

2.6. Varer og tjenester

Denne forskningen er avgrenset til tilpasning av Direktivet om offentlig tjenestekjøp og Varedirektivet i lov og forskrifter om offentlig anskaffelser, da det ville blitt for mye å omfatte bygge- og anleggssektoren og forsyningssektoren i tillegg. Valget falt på offentlig innkjøp av varer og tjenester, da disse har samme terskelgrenseverdi i både det norske regelverket og EU-regelverket. Verken direktivene eller GPA har vedtatt nedre grense for terskelgrenseverdiene og gir da medlemsstatene mulighet til å tilpasse seg og utnytte dette til

sine fordeler. Norge utnyttet dette og satte terskelgrenseverdien på 200 000 norske kroner i 2001, før den i 2005 ble hevet til 500 000 norske kroner. Sett i forhold til forskriftens tre deler, er del I gjeldende for alle anskaffelser uansett verdi. Del II gjelder for anskaffelser hvor verdien er større enn 500 000 kr eksklusiv merverdiavgift, men likevel under EØS-terskelverdi på 1,65 millioner kroner ekskl. mva. Del III i forskriften om offentlige anskaffelser blir gjeldende når anskaffelsen passerer EØS-terskelverdi (Forskrift om offentlige anskaffelser, 2006).

Den offentlige sektoren kjøper inn varer og tjenester for litt over 270 milliarder norske kroner (St.meld.nr 36, 2008-2009). Gjøres disse innkjøpene på en mer kosteffektiv måte kan, ressursene som spares brukes til andre offentlige formål, som for eksempel å øke velferden.

2.7. Anskaffelsesprosessen

Som tidligere nevnt er effektive anskaffelser målet med anskaffelsesregelverket i EU og i Norge. For at ressursene skal benyttes på best mulig måte og få de beste tilbudene fra leverandørene, er det viktig at anskaffelsesprosessen gjennomføres på en optimal mulig måte.

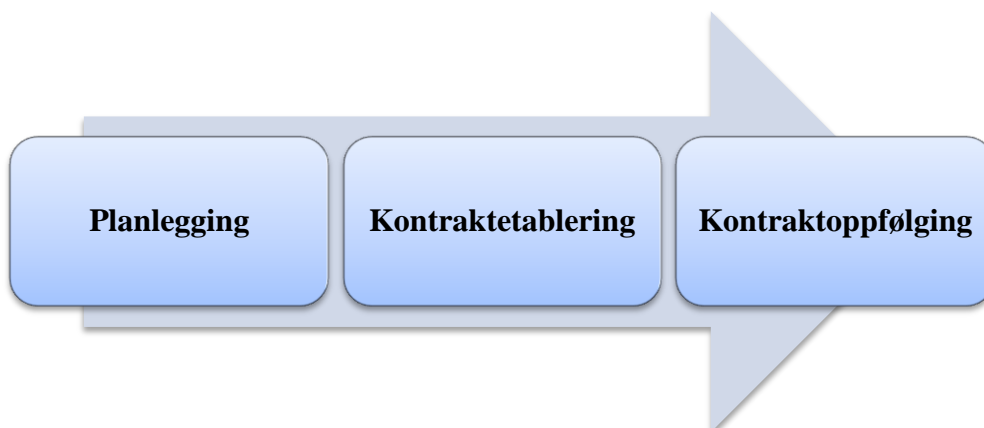
Anskaffelsesprosessen kan defineres som:

”de aktiviteter, vurderinger og beslutninger som skal gjennomføres ved en anskaffelse i; planleggings-, gjennomførings- og oppfølgingsfasen” (Direktoratet for forvaltning og IKT, 2009a)

Navnene på denne prosessens tre faser varierer i litteraturen. Det har ikke lyktes i å finne noe helhetlig modell som synes å få frem de viktigste elementene i hver fase på en god og oversiktlig måte, da det hersket uenighet om hvor enkelte elementer hører hjemme i denne prosessen. Derfor har det blitt produsert en egenkomponert modell basert på regelverket om offentlige anskaffelser, samt hva offentlige dokumenter sier om anskaffelsesprosessen.

De tre hovedfasene i denne modellen blir kalt planlegging, kontraktetablering og kontraktoppfølging. Av disse tre fasene er det hovedsakelig kontraktetableringen som er regulert igjennom EUs regelverk om offentlige anskaffelser og det nasjonale regelverket. Til tross for dette legges grunnlaget for effektive anskaffelser allerede i den første fasen når oppdragsgiver skal planlegge hvilke anskaffelsesprosedyrer som skal benyttes og utforme behovsverifikasjon.

Figur 5: Anskaffelsesprosessen



Planlegging

For at en anskaffelsesprosess skal være nødvendig må oppdragsgiver ha et behov som ønskes dekket. Da er det neste steget behovsverifikasjon. Oppdragsgiver må finne ut hvordan det er ønskelig at behovet skal dekket. Det ene valget er at behovet skal dekket og ivaretas internt i virksomheten med egne ressurser, mens det andre valget er å få behovet dekket eksternt. Behovsverifikasjon dreier seg altså om å finne den beste løsningen til hvordan behovet kan dekket (Direktoratet for forvaltning og IKT, 2009b).

Markedsanalyser og markedsovervåking er også viktige element i start av en anskaffelsesprosess. Markedsovervåking blir beskrevet i NOU 1997:21 som en kontinuerlig prosess, og derfor må fortsette igjennom alle fasene i anskaffelsesprosessen.

Markedsovervåking er viktig for at oppdragsgiver skal holde seg oppdatert på markedet både når det kommer til etterspørsel og markedetsbehov, samt når det kommer hva som tilbys av produkter og tjenester. Markedsovervåking bidrar også til at oppdragsgiver får informasjon om trender og utvikling i markedet. Dette kan like godt være innenfor prisutvikling som produktutvikling. Videre er markedsanalyser viktig. I motsetning til markedsovervåking, er ikke markedsanalyser kontinuerlige prosesser. Markedsanalyser blir heller gjennomført i forkant av en anskaffelse. Markedsanalyser er viktig for å oppnå god kunnskap om de segmentene i markedet som anskaffelsen befinner seg innen, samt at kunnskap om markedet er nødvendig for å legge grunnlaget for utarbeidelse av en strategi.

Strategi skal utarbeides for å synliggjøre hvordan det er ønskelig å gjennomføre anskaffelsen. Oppdragsgiver må da spesifisere den ønskede anskaffelsen. Kunnskap om utarbeidelsen av

spesifikasjoner bør komme fra gjennomførte markedsanalyser. Desto bedre disse spesifikasjonene er utformet, desto bedre forståelse får leverandørene som ønsker å komme med tilbud, om hvilket behov som oppdragsgiver ønsker dekket. Regelverket krever at spesifikasjonene ikke skal ha en konkurransevridende eller hindrende effekt, men utformes slik at de gir grunnlag for best mulig konkurranse blant leverandørene. På grunnlag av dette bør heller ikke spesifikasjonene være for detaljerte, slik at leverandører blir utelukket ved at de ville tilbud en alternativ måte å dekke behovet på. Dersom dette skjer, er det stor sjanse for at oppdragsgiver blir sittende igjen med en dyrere løsning. Eksempel på spesifikasjoner er kvalitetsnivå, miljøkrav, sikkerhet og bruken av produktet.

Oppdragsgiver skal bestemme hvilke anskaffelsesprosedyre som skal benyttes. Dette er avhengig av anskaffelsens anslåtte verdi. Dersom anskaffelsen har en verdi under 500 000 kr kan oppdragsgiver velge direkte anskaffelser, så lenge de grunnleggende bestemmelsene i forskriften om offentlige anskaffelser del I er ivaretatt. Dersom anskaffelsen har en anslått verdi på over 500 000 kr må oppdragsgiver velge mellom bestemte anskaffelsesprosedyrer. Disse er åpen eller begrenset anbudskonkurranse eller konkurranse med forhandling. Åpen anskaffelsesprosedyre innebærer at alle leverandører som er interessert kan gi tilbud. Ved valg av denne prosedyren er det ikke tillatt med forhandlinger mellom oppdragsgiver og leverandører. Ved begrenset anskaffelsesprosedyre er det kun de leverandørene som er invitert av oppdragsgiver som kan gi tilbud. Her er det heller ikke lov til forhandling mellom partene. Dersom valget faller på anskaffelsesprosedyre med forhandling, kan oppdragsgiver forhandle med en eller flere leverandører. I dette tilfellet kan oppdragsgiver bestemme at alle interesserte leverandører eller kun et bestemt utvalg av de interesserte leverandørene får levere tilbud (Forskrift om offentlige anskaffelser, 2006).

Videre i denne oppgaven vil anskaffelsesprosedyren bli forklart slik den vil være dersom anskaffelsens verdi er anslått til over 500 000 kr. Det er selvfølgelig mulig for oppdragsgivere å følge samme prosedyre selv om anskaffelsens verdi er anslått til mindre enn 500 000 kr, selv om de ikke er pålagt det.

Det neste steget for oppdragsgiver etter valg av anskaffelsesprosedyre, er å oppgi kvalifikasjonskriterier og tildelingskriterier. Kvalifikasjonskriterier er kriterier som leverandørene må oppfylle for å delta i konkurransen om anskaffelsen. Tildelingskriterier er de kriteriene som bestemmer hvilke av tilbudene som velges. Vanlige tildelingskriterier er

kvalitet, pris, teknisk verdi, funksjonalitet og kundeservice (Forskrift om offentlige anskaffelser, 2006).

Kontraktetablering

Den neste hovedfasen er kontraktetablering. Det er denne delen som hovedsakelig er regulert av lov og forskrifter om offentlige anskaffelser. I denne fasen må oppdragsgiver utarbeide et konkurransegrunnlag som legger utgangspunktet for innholdet i kunngjøringen som skal gjøres. Utarbeidelsen av konkurransegrunnlaget legges i henhold til § 8-1 i lov om offentlige anskaffelser. Konkurransegrunnlaget skal si noe om:

- Hva som skal anskaffes
- Hvilke anskaffelsesprosedyrer som er valgt
- Hvordan konkurransen skal gjennomføres
- Kvalifikasjons- og tildelingskriterier
- Hvordan tilbudene skal utformes samt frist
- Hvilke kontraktsbetingelse som gjelder

Når konkurransegrunnlaget er utarbeidet skal oppdragsgiver utarbeide en kunngjøring som skal sendes til Database for offentlige innkjøp (Doffin) (NOU 2010:2). Dette er en nasjonal database. Dersom anskaffelsens anslåtte verdi er over EØS- terskelverdi, skal kunngjøringen gjøres i EUs database Tenders Electronic Daily (TED) også (NOU 1997:21). Anskaffelser under 500 000 kr kan også kunngjøre i disse databasene, men dette er frivillig.

Oppdragsgiver vil da motta tilbud fra leverandører som er interessert. Disse må sorteres slik at de leverandørene og tilbudene som ikke oppfyller kriteriene som er satt i konkurransegrunnlaget, blir utelukket videre.

Oppdragsgiver skal velge det mest økonomiske fordelaktige tilbudet eller tilbudet med laveste pris. Dersom oppdragsgiver velger det mest økonomiske fordelaktige tilbudet skal dette baseres på kriterier som skal være oppgitt i konkurransegrunnlaget eller kunngjøringen.

Forskrift om offentlige anskaffelser (2006) § 13-2 oppgir kvalitet, pris, teknisk verdi, miljøegenskaper, driftsomkostninger og tid for levering som eksempler på dette. I empirien kommer det frem at oppdragsgivere tidligere har vært for trangsynte når forskjellige kriterier skal vektlegges, ved at fokuset har vært på pris når det også i stor grad burde vært på livsløpskostnader knyttet til produktet. Når tilbud er valgt blir, er oppdragsgiver pålagt å informere alle leverandørene som er med i konkurransen som anskaffelsen om det tilbudet

som ble valgt. Deretter blir det skrevet en kontrakt som vil styre forholdet mellom oppdragsgiver og tilbyder.

Kontraktoppfølgning

Den siste fasen i anskaffelsesprosessen er kontraktoppfølgning. Det er i denne fasen at kontraktens bestemmelser trer i kraft og samarbeidet mellom oppdragsgiver og leverandør begynner. Kontraktoppfølgning består av resultatmåling, garantistyring og tilslutt en avslutning på samarbeidet og kontraktsforholdet. Denne fasen er ikke underlagt regelverket for offentlige anskaffelser. Derfor er det desto viktigere at oppdragsgiver har egne rutiner og systemer for å følge opp den inngåtte kontrakten. God dokumentasjon av hvordan anskaffelsesprosessen har utartet seg både positivt og negativt, samt dokumentasjon på resultatmåling er viktig å ha. Dette er erfaringer som gir grunnlag for forbedringstiltak i neste anskaffelsesprosess.

Forbedringspotensial

Fasene som er beskrevet ovenfor utgjør anskaffelsesprosessen. Selv om kun en av disse fasene er underlagt regelverket for offentlige anskaffelser, er det et stort forbedringspotensial knyttet til hele prosessen.

NOU 1997:21 (s. 20) bekrefter dette:

”Forbedringer i anskaffelsesprosessen som fører til at produkter som er bedre tilpasset de aktuelle behov og/eller medfører lavere innkjøpskostnader, gir rom for å redusere utgiftene over statsbudsjettet eller få en bedre dekning av behovene innenfor de samme økonomiske rammer.”

Det har vist seg å være store utfordringer knyttet til kompetanse hos de som har ansvar for innkjøpene. Det faktum at innkjøpsfunksjonen blir desentralisert i mange virksomheter, byr på en utfordring når det kommer til nødvendig kompetanse i alle ledd. St.meld. 36 (2008-2009) skriver at kompetansebehovene vil også være forskjellige innad i virksomheten, ved at enkelte kun gjennomfører bestillinger innen inngåtte avtaler, mens andre gjennomfører hele konkurranser og inngår kontrakter. Samt at lederne igjen vil ha et helt annet behov for kompetanse som går med på organiseringen av anskaffelsesvirksomheten. St.meld. 36 (2008-2009) skriver videre at det eksisterer kurs om offentlige innkjøp både som private tilbud og i offentlig regi, som skal bidra til økt kompetanse på området.

For at regelverket for offentlige anskaffelser skal være optimalt, kreves det et effektivt og oppegående overvåkingsorgan samt at det er klare regler for hvordan regelverket skal håndheves. Som nevnt i kapittel 2.3 er det ESA som er overvåkingsorgan for Norge. Likevel er det opp til nasjonal lovgiver å bestemme hvordan håndhevelsessystemet av EU/EØS-reglene skal fungere i hvert enkelt land. EU- lovgivningens håndhevelsesdirektiv stiller kun visse krav til organisering og til klageorganenes kompetanse og prosedyrer. Et svekket håndhevelsessystem og fravær av konsekvenser etter brudd på regelverket, fører til at effekten av lovgivningen svekkes. Dette var tilfelle i Norges håndhevelsessystem knyttet til offentlige anskaffelser, og som bidro til utredning og anbefaling av nye håndhevelsesregler.

2.8. Oppsummering

Dette kapitlet har vist hvordan elementet ”konkurranse” har vært en forutsetning for integrasjonen som har utviklet seg i Europa, igjennom samarbeidsavtaler som EU, EFTA og EØS. Kapitlet gir en gjennomgang av hvordan disse samarbeidene er opprettet og utviklet, og gir en forklaring på hvorfor og hvordan Norge i stor grad blir påvirket og formet i takt med resten av Europa. Konkurranse blir også sett i relasjon til utviklingen av regelverket om offentlige anskaffelser i Norge da konkurranselovgivningen setter betingelsene for anskaffelsesdirektivene i EU, som videre gir rammeverket for det norske anskaffelsesregelverket. Mot slutten av kapitlet ble anskaffelsesprosessens tre faser presentert. Disse fasene skaper et grunnlag for videre forståelse av denne oppgaven og den problemstillingen som er satt i denne forskningen. Til slutt i kapitlet blir viktigheten knyttet til et effektivt overvåkingsorgan vektlagt, da overvåking og håndhevelse av regelverket er avgjørende for at aktører skal etterleve det.

3. Metodologi

Samfunnsvitenskaplig metode dreier seg om hvordan forskeren skal gå frem når han skal hente informasjon om virkeligheten i forhold til problemstillingen sin. Det handler også om hvordan forskere skal analysere denne informasjonen slik at den kan bidra til at forskeren får ny innsikt i samfunnsmessige forhold og prosesser (Johannessen, Tufte, & Kristoffersen, 2006). Det er problemstillingen som bestemmer hva slags fremgangsmåte som kan benyttes. Metod delen skal vise hvordan forskerens tankegang og fremgangsmåte, og er derfor med på å bygge opp troverdigheten i forskningen.

Dette kapitlet ser på hvordan metode blir benyttet i denne studien for å belyse problemstillingen. Siden grunnlaget for fremgangsmåte legges ved valg av forskningsparadigme, gis det først en begrunnelse for valg av kvalitativt paradigme. Påfølgende blir valg av strategi innenfor det valgte paradigme også begrunnet. Videre kommer en kort gjennomgang av hvordan litteraturinnsamlingen foregikk, etterfulgt av en gjennomgåelse av metoden for datainnsamling som ble benyttet. Utvalgs kriteriene som er benyttet i datainnsamlingen er det neste som blir presentert i kapitlet, samt utvalget og grunnlaget for intervjuguiden. Mot slutten blir grunnlaget som transkriberingen har skjedd på gjennomgått, før analysedelen blir beskrevet, etterfulgt av hvordan kvalitetskriteriene validitet og reliabilitet er forsøkt ivaretatt.

3.1. Forskningsparadigme

I denne forskningen velges det et kvalitativt forskningsparadigme blant annet fordi forskningen er basert på myke data i form av tekst og ikke tall. Kvalitativt velges også fordi hensikten med forskningen er å forklare et fenomen ved å finne motivet bak de handlingene som har ført til det resultatet som eksisterer i dag. Hensikten omhandler mer enn bare å kunne beskrive et fenomen. Mangel på eksisterende teorier og lite forskning på området, gjør at forskningen har en induktiv tilnærming. Dette dreier seg om å utvikle teori ut ifra forskningen. Clark, Riley, Wilkie & Wood i Mehmetoglu (2004, s. 102) definerer en teori i samfunnsvitenskaplig perspektiv som

”en systematisk mengde kunnskap som forklarer og predikerer ulike aspekter av et fenomen”.

Selv om forskningen er kvalitativ med en induktiv tilnærming, har forskeren egne hypoteser om hva som kan forklare fenomenet. Johannessen et al (2006, s. 51) definerer hypotese som ”en antakelse om sammenhenger mellom fenomener som etterprøves empirisk.” Forskerens hypoteser vil likevel ikke påvirke det induktive arbeidet i forskningen.

Målet i denne forskningen å gi innsikt i den konteksten som forskningen er rettet mot, istedenfor å utvikle en teori som skal være generaliserbar. Det er ønskelig at forskningen skal bidra med en detaljert oversikt over motivene bak den problemstillingen som er satt, når forskningen er ferdig. Likevel er det viktig å ta hensyn til at det vil være vanskelig å få tak i alle aspekt ved dette fenomenet. Data som er hentet fra samfunnet og skal gjenspeile virkeligheten så langt det lar seg gjøre. Virkeligheten er veldig kompleks og sammensatt. Derfor er det vanskelig, om ikke umulig, å få med seg alt (Johannessen et al., 2006). På grunn av dette er det essensielt at empirien (dataen) kan representere virkeligheten, slik at den kan bekrefte eller avkrefte problemstillingen i forskningen, samt være grunnlag til videre forskning

Det bør kort nevnes at selv om det er benyttet et kvalitativt paradigme i denne forskningen, kan kvantitativ forskning være en komplementær metode for å opplyse området enda mer, for eksempel ved å teste ut teoriene som blir utviklet i denne forskningen. I forhold til denne forskningen kan et slikt forslag være å samle inn statistiske analyser på hvor de nasjonale terskelverdiene i EØS ligger og sammenlignet dette i håp om å avdekke ny kunnskap på området.

3.2. Forskningsstrategi

Innen et forskningsparadigme finnes bestemte metodologier, metoder og analyseteknikker. Metodologier omhandler hvilken forskningsstrategi forskeren velger innen paradigme, mens metode tar for seg hvilken datainnsamlingsmetode forskeren velger å benytte.

Analyseteknikker omhandler forståelig nok analysedelen. Dette er forskningsprosessens tre faser. Når forskeren velger forskningsstrategi, bestemmer denne strategien i stor grad hvilke metoder for datainnsamling som kan benyttes og hvilke analyseteknikker som anbefales i den type forskning.

Forskningsprosessens tre faser er de samme uavhengig valg av forskningsparadigme. Forskjellen kvalitativ og kvantitativ forskning er at forskningsprosessens i kvantitativt

paradigme er lineær mens den kvalitative er sirkulær. Med dette menes at kvantitativ forskning følger disse fasene i den rekkefølgen de er skrevet. Siden disse følger hverandre på denne måten, kan dette tyde på at avhengighetsforholdet mellom dem ikke er så sterkt og at de derfor står mer uavhengig av hverandre. I kvalitativ forskning er avhengighetsforholdet mellom de tre fasene sterkt ved at forskeren kan gå frem og tilbake mellom de tre fasene igjennom forskningsprosessen. Det er dette som gjør at den kvalitative forskningsprosessen blir sirkulær.

Innenfor kvalitativ forskning, finnes det forskjellige strategier hvor de mest kjente er empiribasert teori, etnografi og casestudie. Elementer fra alle disse tre strategiene kan kombineres i en forskning. Likevel tar denne forskningen utgangspunkt i empiribasert teori (også kalt grounded theory). Denne strategien appellerer til dette forskningsprosjektet ved at det finnes lite stoff om det fenomenet som skal forskes på og nettopp fordi målet i forskningen er å utvikle en teori om hva som er motivet bak de valgene som er tatt.

Denne forskningsstrategien er systematisk ved at den har bestemte prosedyrer som skal følges igjennom forskningen. Disse rigide prosedyrene legger retningslinjer for forskningsprosessen, noe som er beleilig knyttet til forskningens tidsramme.

3.3. Litteratur - og datainnsamling

Som nevnt i innledningen kom ideen til forskningen igjennom studerte emner innenfor flernivåstyring og EU/ EØS-forvaltning. Pensum fra disse emnene utgjorde begynnelsen på litteraturinnsamlingen til forskningen. Litteraturen bidro til å konkretisere hva forskningen skulle omhandle og utforme problemstillingen. Bibliotekets database ble også hyppig benyttet for å finne relevant litteratur både i forhold til bakgrunnsinformasjon og som gikk konkret på politikken knyttet til offentlige anskaffelser. For å finne nok litteratur knyttet til problemstillingen ble det benyttet en del dokumentdata. Dokumentdataene kan være alt fra stortingsmeldinger og Norges offentlige utredninger til rapporter fra bedrifter som har gjennomført oppdrag for staten. Dette krevde i stor grad bruk av internett da mye av litteraturen kun var lagt ut i pdf- fil eller på nettsider.

Det ble også sendt ut forespørsler til sentrale aktører innen emnet, der iblant Norges EU-delegasjon, Europaportalen og Europalov, på søken etter litteratur som kunne belyse problemstillingen i forskningen.

Arbeid med litteraturen bidro til økt kunnskapsnivået hos forskeren både knyttet generelt til EU og EØS, men også mer konkret om anbudspolitikken utvikling, regelverk og politiske målsetninger. På denne måten økte forskerens teoretiske sensitivitet, som igjen ville gjøre det lettere å oppdage viktige elementer i empirien som blir samlet inn.. Teoretisk sensitivitet er forskerens kunnskap til ”å kunne oppdage det som er viktig i dataene” (Mehmetoglu, 2004, s. 32).

Utvalget i forskningen

Kriteriene knyttet til utvalget i forskningen ble satt ved hjelp av litteraturen som var innhentet. Et av kriteriene var kunnskap om anbudspolitikken enten fra tiden før EØS eller i nyere tid, eller begge deler. Anbefalinger fra sentrale kilder innen arbeidet med offentlige anskaffelser, ble også vektlagt i søket etter potensielle informanter. Utvalgsstrategien som er benyttet i denne forskningen er formålsutvalgsprinsippet (purposeful sampling). Grunnlaget var at forskeren kun var interessert i de informantene som kunne bidra til å forklare det fenomenet forskningen omhandlet, og der igjennom belyse forskningens problemstilling. Videre ble en teoribasert utvalgsstrategi valgt, som dreier seg om valg av informanter på bakgrunn av den teorien som målet var å utvikle igjennom forskningen (Mehmetoglu, 2004). Med denne utvalgsstrategien som grunnlag, ble snøballmetoden, intensive utvalg og typisk case også kombinert som utvalgsstrategier. Snøball er tilfeller der forskeren blir anbefalt andre potensielle informanter som fra de informantene som allerede er i utvalget. Dersom noen informanter er informasjonsrike på det emne som forskningen dreier seg om, men ikke kommer med informasjon som er overraskende eller avvikende, kan dette kalles intensive utvalg. Innen intensive utvalg kan typisk case være et eksempel, ved at typisk case kan brukes til å forklare elementer i den teorien som forskningen prøver å utvikle (Johannessen et al., 2006; Mehmetoglu, 2004).

Kontakten med informantene ble opprettet igjennom mail hvor bakgrunnen og hensikten med forskningen ble presentert. Det kom også frem i mailen hvorfor akkurat den enkelte personen var ønsket som informant i denne forskning. Resultatet er et utvalg på seks informanter.

Tabell 1: Presentasjon av utvalget

	Alder	Kjønn	Utdannelse og relevans
Informant 1	65	Mann	Cand. Oecon ¹ . Har hatt sentral stilling i det offentlige innenfor offentlige anskaffelser over mange år siden 70-tallet.
Informant 2	48	Mann	Juridisk rådgiver i EU- lovgivningen. Vært aktiv innenfor internasjonal lovgivning siden 80-tallet
Informant 3	39	Kvinne	Advokat. Har jobbet med offentlige anskaffelser i over ti år. Hun har også utgitt bøker om emne.
Informant 4	47	Mann	Har hatt sentral stilling i det offentlige innenfor offentlige anskaffelser siden 1997 frem til 2009.
Informant 5	54	Kvinne	Can. Jur ² . Jobbet både innenfor offentlig og privat sektor med offentlige anskaffelser, både i Norge og EU/EØS siden 80-tallet. Har også utgitt bøker om emnet.
Informant 6	69	Mann	Seniorrådgiver. Har hatt sentral stilling i det offentlige innenfor offentlige anskaffelser siden 1994.

Informantene har enten sittet i sentrale grupper, organisasjoner eller utvalg som har jobbet med spørsmål og utviklingen av anbudsreglene, eller skrevet bøker om emnet. Enkelte av informantene har også gjort begge deler. Det er tilfelle at flere av informantene hadde kjennskap til hverandre blant annet igjennom deltagelse i forskjellige utvalg. Dette utgjorde en interessant vinkling da informantene i disse tilfellene representerer forskjellige organisasjoner, og derfor forskjellige synspunkter og oppfatninger omkring emne. Informantene i utvalget har forskjellig faglig bakgrunn og jobber både innenfor offentlig og privat sektor. Dette utvalget skulle bidra med representativitet og en mest mulig helhetlig forståelse av fenomenet i denne forskningen.

Intervjuguide

Datainnsamlingsmetoden som ble benyttet i denne forskningen var intervju. Litteraturen som var innhentet ble benyttet som kilde for å utarbeide spørsmål til intervjuguiden.

Intervjuguiden ligger som vedlegg nr 1. Intervjuene skulle hovedsakelig bidra til å finne stoff

¹ Cand. Oecon er forkortelse for det latinske navnet på økonomiske embetseksamen av høyere grad som frem til vårsemesteret 2007 ble tildelt ved norske universitet, og som nå er erstattet med mastergraden.

² Cand. Jur er forkortelse for det latinske navnet på en seksårig norsk akademisk grad i rettsvitenskap.

om problemstillingen som ikke litteraturen hadde bidratt med. Intervjuene ble også brukt til å få et innsyn i prosessene bak de rapportene, utredningene og bøkene som hadde benyttet som litteratur.

Det var en usikkerhet knyttet til eksistensen om mer teori knyttet til utviklingen av terskelverdiene enn det som var innhentet av litteratur. Derfor ble det lagt mye vekt på informantenes tanker og oppfatninger om de politiske motivene som hadde ført frem til valg av terskelverdi. Troverdigheten knyttet til dette, begrunnes med informantenes god kjennskap til emne igjennom flere års erfaring og at utvalget dermed var kvalifiserte til å kunne komme med realistiske tanker og meninger som kunne benyttes i forskningen.

Hypotesene ble ikke lagt direkte frem for informantene i frykt for at dette skulle ha en ledende effekt. Informantenes tanker omkring hypotesene ble heller forsøkt hentet frem på en løs måte, slik at informantene kunne komme med egne innspill. Det var ønskelig at intervjuene skulle foregå på en naturlig og åpen måte, samt at settingen skulle være avslappet og naturlig. For å få til dette ble intervjuene lagt opp som halvstrukturerte. Dette gav informanten mulighet til å komme med innspill som kunne være av interesse i studien samtidig som intervjuet fulgte en rød tråd.

Det ble benyttet samme intervjuguide til alle informantene, men som var noe tilpasset etter den enkeltes kompetanseområde. Informasjon om hver enkelt informant ble benyttet for å tilpasse intervjuene på best mulig måte, slik at kompetansen til den enkelte informant kunne utnyttes. På denne måten kunne utsagn fra informantene sammenlignes i tillegg til at det var mulig for informantene å komme med unik informasjon. Siden kompetansen til informantene var knyttet til forskjellige perioder i utviklingen av regelverket, ble intervjuguide tilpasset at det ble naturlig å velge spørsmålene fra intervjuguiden ut ifra informantens kompetanse. Dette er forklaringen på at ikke alle spørsmålene ble stilt til alle informantene og at enkelte fikk spørsmål mer rettet mot sitt kompetanseområde.

Intervjuguiden inneholdt en kombinasjon av beskrivende, fortolkende og teoretiske spørsmål. Beskrivende spørsmål ble benyttet når det var ønskelig å belyse områder. Eksempel på dette er hvordan enkelte prosedyrer og prosesser skal foregå i relasjonen mellom EU, EØS og Norge. Fortolkende spørsmål ble brukte for å få tak i den oppfatningen som informantene hadde av enkelte hendelser, der iblant hovedfenomenene i forskningen: bestemmelsen om å sette den nasjonale terskelverdien på 200 000 og hevingen av denne til 500 000. Fortolkende spørsmål var også med å avdekke hvilken betydning informantene mener at hendelsene har.

Disse spørsmålene ble fulgt opp med teoretiske spørsmål for å prøve å få mer konkret svar på hva som kunne være de politiske motivene bak disse valgene.

Forskeren forhold seg nøytral til emne slik at informantene baserte utsagnene sine på egne meninger og erfaringer, og ikke ble farget av forskerens holdninger. Dette skulle sikre at informantenes oppfatning og tanker kom tydelig og godt frem.

Intervjuene tok plass i Oslo og Stavanger i slutten av januar 2011. Grunnen til at disse to byene ble valgt ut, var fordi det var her informantene befant seg. På grunn av den geografiske avstanden mellom Lillehammer, Oslo og Stavanger, ble det mest funksjonelt å foreta alle intervjuene i løpet av en uke. Intervjuene ble gjennomført på informantenes arbeidsplass, slik at informanten kunne befinne seg i sin naturlige setting under intervjuet. Intervjuene varte mellom gjennomsnittlig på ca en time.

3.3.1. Transkriberingen

Det ble benyttet diktafon under intervjuene for å sikre alt som ble sagt kom med og for å få best mulig kvalitet. Arbeidet med transkriberingen startet da forskeren var tilbake til hovedbasen for forskningen i Lillehammer.

Det ble satt klare instruksjoner for nedskrivningen, slik at formålet med transkriberingen var klart. Det ble tatt hensyn til at reglene i det muntlige språk er forskjellig fra reglene i skriftspråk. Når noe skal transkriberes innebærer dette en oversettelse av disse reglene, slik at den transkriberte teksten formidler det ønskede budskapet til informantene. Kvale (1997, s. 105) sammenligner transkribering med et kart som vektlegger noen aspekter ved naturen og utelukker andre. De utvalgte trekkene i kartet er et resultat av hensikten med kartet og det kartet skal brukes til. Videre sier han også at det ikke finnes noe korrekt transkripsjon, men at målet heller er å jobbe mot hva som kan være en nytting transkripsjon for den forskningen som transkripsjonen er en del av. I likhet med et slik kart- aspekt, ble ikke intervjuene skrevet ned ordrett i sin helhet. Det sentrale i intervjuene ble valgt ut og nedskrevet så ordrett som mulig. Videre ble det skrevet sammendrag av hvert intervju som finnes i vedlegget til denne oppgaven.

Alle informantene i utvalget snakket bokmål. Dette bidro til at valget mellom en lydner eller ortografisk transkripsjon ble lett. En lydner transkripsjon ville fremhevet dialektene til hver enkelt informant og er mer interessant for blant annet språkforskere. En lydner transkripsjon tar som oftest lenger tid å transkribere enn en ortografisk transkripsjon, noe som ville passe

dårlig i tidsrammen knyttet til forskningen. Tonefall og emosjonell stemning er utelatt i transkriberingene.

Den optimale reliabilitetsjekken på transkriberingen hadde vært at flere hadde foretatt transkriberinger av de samme intervjuene. Da hadde det vært mulig og foretatt sammenligninger og sett hva som skilte seg ut og hva som var likt i transkripsjonene. Dette var ikke mulig i denne forskningen. For å gjøre opp for dette har det blitt lagt ekstra mye arbeid i transkriberingen ved å være nøyaktig og få med alt som er relevant.

3.4. Dataanalyseprosedyre

Dataanalyse kan deles inn i to perspektiver: databehandling og datatransformasjon.

Databehandling handler om å la dataene belyse problemstillingen, mens det i datatransformasjon er forskerens tolkning av dataene som vektlegges (Mehmetoglu, 2004).

Databehandling kan benyttes alene, men også kombineres med datatransformasjon. Ved bruk av empiribasert teori benyttes ofte databehandling som analyse. Siden nettopp denne strategien er blitt valgt i denne forskningen, falt valget naturlig på databehandling som analysemåte.

Dataanalysen i empiribasert teori skjer igjennom substantiv koding, teoretisk koding og kjernekode, som vil føre til at en teori blir utviklet. Dette kan gjøres på forskjellige måter. I denne forskningen har Strauss og Corbin (Mehmetoglu, 2004) sin versjon med åpen koding og aksial koding blitt benyttet.

Kodene kan komme ut ifra teori eller datamaterialet. Siden denne forskningen er induktiv, blir kodene hentet ut fra datamaterialet. Johannessen et al., (2006, s. 164) skriver at ”ren koding innebærer en kategorisering av det som står i teksten”. I samsvar med dette, handler åpen koding handler om å finne kategorier i det innsamlede datamaterialet. For å finne disse kategoriene måtte forskeren gå over datamaterialet for å finne tekstelementer som kunne knyttes til forskningens problemstilling. Disse tekstelementene kunne være både setninger eller avsnitt. De elementene som ble valgt ut, ble gjort om til koder. Kodingen ligger som vedlegg nr 8.

Neste steg i databehandlingen var aksial koding. Hensikten med forskningen var å utvikle en teori som kunne forklare problemstillingen som var satt. Utvikling av teori er avhengig av mindre elementer som byggesteiner. Aksial koding bidro til å utvikle disse elementene. Denne

type koding handler om å lage konsepter og kategorier ved å bruke de kodene som ble lagde i åpen koding - fasen. Det foretatt en abstrahering slik at kodene innenfor hver del ble satt i kategorier. Abstrahering er prosessen med å komme fra noe spesifikt til noe mer generelt (Mehmetoglu, 2004, s. 106). Kontinuerlig sammenlignet av kodene bidro til å finne ut hvilke konsepter de bør stå i og videre hvilke kategorier konseptene skulle inn under. Målet er å utvikle kategorier som er mer abstrakte enn de opprinnelige kodene. Under abstraheringen kan det oppstå tilfeller der en kode kan passe inn under flere konsepter. Grunnen til dette er at det finnes flere betydninger knyttet til koden. Forskningen viste slike tilfeller med koden ”Mulighet for deltagelser i konkurranse under EØS-verdier” og ”Balanse mellom konkurranse og kostnader”. Den første koden passer inn under konseptet ”Konkurranse” da ønsket her er økt konkurranse, samt at koden også passer inn under ”Nasjonalt motiv”. Kriteriet for at koden passet inn som nasjonalt motiv, er at informanten i dette tilfelle henviser til de norske leverandørenes deltagelse i konkurransen. Den andre koden med flere betydninger, er koden ”Balanse mellom konkurranse og kostnader” ved at denne koden går inn under både konseptet ”Økonomisk” og ”Funksjonalitet”. Denne koden har et økonomisk perspektiv og passer derfor under tilhørende konsept. Videre passer denne koden også under ”Funksjonalitet”, da denne balansen må være funksjonell ved at konkurranseeffekten som oppstår må stå i forhold til transaksjonskostnadene knyttet til de ekstra pålagte prosedyrene dersom anskaffelsen har en anslått verdi over terskelverdi. Empirien blir presentert og sammen med abstraheringen som er gjennomført i kapittel 5.

I forbindelse med den aksiale kodingen er det benyttet en modell for å vise hendelsesforløpet i forskningen. Dette vil si hendelsesforløpet fra EU- direktivene til resultatene som er valg av nasjonale terskelverdien på 200 000 kr og 500 000 kr. Dette hendelsesforløpet inkluderer også konteksten hvor dette fenomenet tar plass samt mellomliggende betingelser. Relasjonene mellom de forskjellige elementene kommer klart frem her. Her vises det også tydelig hvilke variabler som er avhengig og uavhengig i forskningen.

Strauss og Corbin (Mehmetoglu, 2004) sin versjon av databehandling har kjernekode som siste steg. Hensikten er å finne de kategoriene som på best mulig måte kan forklare problemstillingen i forskningen. En vurdering av omfanget av innsamlet data i denne forskningen, viser at omfanget ikke er så stort at denne fasen er nødvendig. Kjernekategoriene kommer tydelig frem i den aksiale kodingen. Derfor er denne databehandlingsfasen utelatt i denne forskningen.

3.5. Vurderingskriterier

Innen kvantitativ forskningsparadigme brukes reliabilitet og forskjellige typer validitet som vurderingskriterier for kvaliteten på forskningen. Siden det i denne forskningen er benyttet en kvalitativ tilnærming, brukes heller kriteriene til Guba og Lincon i Mehmetoglu (2004): kriterier; troverdighet, overførbarhet, pålitelighet og bekreftbarhet.

Troverdighet

Troverdighet tilsvare det som ville vært validitet i kvantitativ forskning. Troverdighet ser på om funnene i forskningen reflekterer formålet med studien og representerer virkeligheten (Johannessen et al., 2006). I denne studien er det benyttet datatriangulering for å møte kravet til troverdighet. Datatriangulering betyr at både primær – og sekundærdata er tatt i bruk. Primærdata er empirien som blir samlet inn gjennom intervjuer, mens sekundærdata er arbeid som er gjort av andre og publisert i blant annet artikler og bøker (Mehmetoglu, 2004). Offentlige dokumenter og rapporten fra Asplan Viak er eksempler på sekundærdata som mye brukt i denne studien. De offentlige dokumentene har bidratt til en generell besvarelse av problemstillingen, mens intervjuene har bidratt til å få fullstendig besvarelse som inkluderer perspektiver som ikke blir avspeilet i de offentlige dokumentene. Dette er kunnskap som har kommet frem gjennom informantenes tanker og holdninger.

Utvalget i denne forskningen er møysomlig valgt ut for at resultat av forskningen skulle bli mest mulig representativt. Intervjuene viste at det rådet forskjellige meninger og holdninger blant annet knyttet til hvordan implementeringen av direktivene om offentlige anskaffelser til norsk lovgivning er gjort. På bakgrunn av dette kom det frem flere forskjellige perspektiver og nyanser, som igjen førte til et helhetlig bilde av motivene bak valget av den nasjonale terskelverdien.

Overførbarhet

Overførbarhet er det kriteriet som skal tilsvare ekstern validitet i et kvantitativt forskningsparadigme. I et kvalitativt paradigme går dette kriteriet på om resultatet av den kvalitative studien kan overføres til andre lignende kontekster, situasjoner eller settinger (Mehmetoglu, 2004). Kort sagt går dette på om de samme funnene ville blitt resultatet under samme omstendigheter i en annen studie. For at dette kriteriet skal bli ivaretatt i denne studien, er kapittel 2 viet til en grundig beskrivelse av konteksten rundt offentlige anskaffelser, både i EU/ EØS- perspektiv og sett i forhold til Norge. Historikk og utvikling

blir beskrevet for å gi leseren en forståelse av hva som er grunnen til at konteksten bak det norske anskaffelsesregelverket er slik det er i dag. Denne informasjonen om studiens kontekst gjør det mulig for leseren å vurdere om resultatene av denne studien kan benyttes i andre liggende kontekster eller situasjonen. Eksempelvis kunne det vært interessant og gjennomført en lignende studie basert på valg av terskelverdier i Sverige. De har relativt lik historikk med Norge igjennom deltakelse av EFTA samt at Sverige har samme forvaltningstradisjon som Norge. Likevel vil konteksten forandre seg noe ved at Sverige har blitt medlem av EU. Til tross for dette har Sverige i dag en lavere terskelverdi enn Norge. Dette blir gjennomgått nærmere i kapittel 7.4 om videre forskning.

Pålitelighet og bekreftbarhet

Pålitelighet i kvalitativ forskning tilsvarer det som er reliabilitet i kvantitative forskningsprosjekter (Mehmetoglu, 2004). Objektivitetskriteriet i kvantitativt forskningsparadigme blir erstattet med bekreftbarhet i en kvalitativ tilnærming. Mehmetoglu (2004, s. 147) beskriver bekreftbarhet som ”å få empirisk grunnlag fra informantene om forskerens funn og fortolkninger.”

For å styrke påliteligheten knyttet til denne forskningen, er det kapittelet 2 i denne oppgaven viet til en gjennomgående beskrivelse av konteksten knyttet til offentlige anskaffelser. Det er tatt med et historisk perspektiv, da dette vil være med på å gi leseren en forståelse for hvordan dagens kontekst har oppstått. I dette kapittelet blir det gitt en detaljert beskrivelse av forskningsprosessen fra litteraturinnsamling til utarbeidelse av kategorier, samt gitt begrunnelser for de valgene som er foretatt i forbindelse med denne forskningen. Ved at forskningsprosessen er nøye gjennomgått i dette kapittelet, skal dette bidra til å styrke bekreftbarheten knyttet til studiens resultater. Dette skal vise at forskeren har vært objektiv og ikke latt egne subjektive holdninger påvirke de resultatene som er utledet i forskningen.

Den grundige gjennomgangen av forskningsprosessen skal også bidra til å gi leseren en forståelse av hvordan utviklingen av teorien som besvarer problemstilling, har skjedd. Det er også vedlagt sammendrag av intervjuene, koding av datamateriale og de abstraheringene som ikke er tatt med i selve oppgave. På denne måten har leseren mulighet til å følge forskerens spor hele veien igjennom databehandlingen til utviklingen av teorien. Empirikapittelet redegjør for hva som kom frem i intervjuene av informantene og hvordan denne empirien er valgt kategorisert, for å identifisere de politiske motivene som besvarer problemstillingen i studien. I kapittel 6 blir empirien sett i sammenheng med den bakenforliggende konteksten

og det teoretiske rammeverket. Gjennom hele drøftingen blir det begrunnet hvordan forskeren kommer frem til konklusjonen som besvarer problemstillingen i studien, samt på hvilke grunnlag forskeren har valgt å bekrefte hypotesene i studien på. Den konstante redegjørelsen for valgene og konklusjonene som er tatt i forskningen, skal bidra til økt pålitelighet knyttet til studiens resultater.

3.6. Oppsummering

Dette kapitlet har presentert hvordan metode er benyttet for å besvare problemstillingen og bekrefte/avbekrefte hypotesene i denne studien. Valg av kvalitativt forskningsparadigme med induktiv tilnærming blir begrunnet, samt valg av empiribasert forskningsstrategi. Forskjellene mellom kvalitativ og kvantitativ forskningsparadigme blir kort nevnt, før kapitlet går nærmere inn på litteratur- og datainnsamlingsprosedyrene. Utvalget med informantene blir presentert etterfulgt av intervjuguiden som ble benyttet i intervjuene av informantene. Videre i kapitlet blir transkriberingsprosessen kort gjennomgått, før de valgte dataanalyseprosedyrene blir presentert. Til slutt i kapitlet blir de fire vurderingskriteriene troverdighet, overførbarhet, pålitelighet og bekreftbarhet sett i relasjon til denne studien. Disse kriteriene tilsvarer validitet, reliabilitet og objektivitet i kvantitative studier.

4. Teoretisk rammeverk

Dette kapitlet starter med å presentere begrepet regulering som styringsmekanisme, da denne mekanismen utgjør kjernen i det teoretiske rammeverket for denne forskningen. I likhet med kapittel 2 om studiens bakgrunn, blir konkurranse brukt som fundamentet i dette kapitlet gjennom regulering og markedsgjøring. Videre i kapitlet blir reguleringer sett i sammenheng med EU og EØS, før begrepene tilpasning og europeisering blir presentert. Tre forskjellige tilpasningsmåter vil bli gjennomgått, som også vil gå inn på Norges forskjellige muligheter til å tilpasse og forme den eksterne påvirkningen til nasjonale forhold. New Public Management blir presentert i dette kapitlet, som i stor grad vil knyttes til regulering på grunn av stor likhet knyttet til politiske mål og motiver, samt like styringsverktøy.

Videre i kapitlet blir Norges forvaltningstradisjon presentert, hvor markedsgjøring og outsourcing blir vektlagt igjennom offentlige anskaffelser. I relasjon til dette blir emnet transaksjonskostnader presentert og sett i forhold til offentlige anskaffelser og anbudsprosedyrer. Kapitlet avslutter med en samfunnsøkonomisk modell som beregner den optimale terskelverdien i Norge.

4.1. Regulering

Regulering kommer fra det latinske ”regulare”, og betyr å kontrollere og herske.

Regulering er en styringsmekanisme basert på lover, regler og avtaler som har ekspandert siden 1980- tallet. Denne styringsmekanismen inkluderer markeder, institusjoner, samfunnsfunksjoner og samfunnsforhold generelt. Veggeland (2010, s. 17) skriver at målet med å bruke regulering som styringsverktøy er

”å holde samfunnet på riktig spor uten direkte inngrep, men samtidig korrigere uheldige samfunnsprosesser og hendelser, samt å fjerne fra markedet negative ytre forhold og andre forhold som kan hindre fri konkurranse og organisasjonsdannelse”

På denne måten skjer styringen indirekte istedenfor direkte som har vært tradisjonelt. Reguleringsstaten har vokst frem på grunnlag av blant annet europeisk integrasjon og globalisering. Østerud (1999, s. 11) definerer globalisering som at ”noe blir verdensomspennende, og innebærer at politiske grenser får mindre betydning.” Mennesker og kulturer kommer nærmere hverandre. Dette åpner nye muligheter for noen, mens andre får begrensninger på grunn av konkurranse og utrygghet. Globalisering er grunnen til at

markedene blir internasjonale, som fører til at offentlig sektor har behov for å bli mer konkurransedyktige. Disse faktorene bringer også med seg utfordringer som krever andre løsninger enn tradisjonell statlig styring kan komme med. Derfor har staten trukket seg tilbake gjennom mindre direkte samfunnsstyring og overlatt mer til markedet.

Regulering kan deles inn i myk og hard regulering. Begge disse reguleringstypene har som formål å påvirke og forme adferd. Hard regulering dreier seg om påvirkning gjennom lov- og regelverk, mens myk regulering hovedsakelig påvirker igjennom argumentasjon og overbevisning (Veggeland, 2010).

Reguleringer i EU/ EØS

Budsjettet i EU er kun litt større enn det norske statsbudsjettet. Derfor er graden av fordeling – og omfordelingspolitikk liten i EU (Veggeland, 2010). I stedet har EU stor grad av reguleringspolitikk. I relasjon til begrepet regulering blir EU/ EØS-regime definert som:

”... et internasjonalt EU/EØS-regime, som på grunnlag av... prinsipper, normer, regler og beslutningsprosedyrer legger føringer på Norge som EØS-aktør, og skaper forventninger om konvergens i forhold til EUs medlemsland på avtaleområder”
(Veggeland, 2010, s. 107).

Alle rettsaktene som blir vedtatt i EU er forskjellige former for regulering, som skal innlemmes i medlemsstatenes nasjonale lovgivninger. Reguleringene har til hensikt å skape marked. Siden 90-tallet har reregulering også i større grad blitt tatt i bruk som styringsverktøy. Reregulering kan defineres som erstatning av tidligere reguleringer eller at et nytt forvaltningsområde blir inkludert i eksisterende reguleringer (Veggeland, 2010). Før reregulering kan vurderes, må de medlemslandene oppfylle de bestemmelsene og kravene som direktivene angir. Når dette er ivaretatt, kan de politiske myndighetene ta hensyn til nasjonale mål og forvaltningstradisjon (Veggeland, 2007a).

EU ble opprettet med utgangspunkt i hard regulering igjennom Roma-traktaten. Det politiske målet var å gjøre konkurransevnen i EU til en av de fremste i verden ved hjelp av negativ integrasjon. Fem år etter opprettelsen av EU ble det gjennomført en evaluering som viste fravær av den ønskede fremgangen mot dette målet. Tiltaket som skulle løse dette problemet var myk regulering ved hjelp av Open Method of Coordination (OMC) (Veggeland, 2010). Denne reguleringen skulle sikre mer fleksibilitet knyttet til utformingen av tiltak samt økt bruk av nye ideer. I forhold til hard regulering som påvirker igjennom forpliktelse, dreier

myk regulering seg om god argumentasjon som skal bidra til overbevisning hos den/de andre partene. Reguleringene blir på denne måten opprettet i fellesskap ved at partene oppnår enighet. Resultatet blir løsninger basert på frivillighet. I tillegg til dette opprettes forhåpentligvis et tillitsforhold.

Regulering som styringsmekanisme kommer til å ligge som grunnlag i denne studien sammen med det politiske ønsket om konkurranse fra kapittel 2 om studiens bakgrunn, da disse belyser videre teori og knytter innsamlet empiri til problemstillingen.

4.2. Tilpasning og europeisering

EØS - land må i forskjellig grad forholde seg til reguleringene i EU. Likevel er det mulighet for tilpasning til nasjonale forvaltningstradisjoner og kontekster. Claes og Tranøy (2010, s. 5) skriver at tilpasning knyttet til dette emnet er at ”norske myndigheter gjør ting de ellers ikke ville gjort.”

Dette kan være å opprettholde en politikk som ellers ville blitt forlatt eller gi politikken andre former og begrunnelser enn de ville gjort uten påvirkning fra EU. Uansett hva slags tilpasning Norge og de andre landene i EFTA3 velger, er det tydelig at de blir påvirket av europeisering. Europeisering kan defineres på mange forskjellige måter. Den definisjonen som er benyttet i denne studien er definisjonen til Claes og Førland (2010, s. 45)

”Europeisering er endring i nasjonalpolitikk som skyldes beslutninger eller beslutningsprosesser i EU”.

Europeisering er altså de endringene som skjer i det nasjonale politiske systemet, de politiske beslutningsprosessene og i politikken innhold som følge av at EU- institusjoner penetrerer nasjonale og lokal forvaltning (Claes & Førland, 2010; Veggeland, 2007a). Med det nasjonale politiske systemet henvises det til politiske institusjoner. Politiske beslutningsprosessene henviser til hvem som tar politiske beslutninger og hvordan disse beslutningene tas.

Europeisering kan også sees i sammenheng med integrasjon ved at desto mer integrert medlemsland i EU og EØS blir, desto mer blir de påvirket av det som skjer i andre medlemsstater og på det internasjonale plan. Det er vanskelig å si om og eventuelt hvordan integrasjonsprosessen blant landene ville vært dersom EU ikke hadde eksistert. I denne forskningen er det tatt utgangspunkt i at disse myndighetene og borgernes handlinger skjer på grunn av EU.

Europeisering kan skje på tre måter: igjennom regler og lover, igjennom interesser og rasjonelle valg og igjennom læring og overføring av ideer (Claes & Førland, 2010; Veggeland, 2007a). Disse tre formene tilsvarer tre former som Claes og Tranøy (1999) bruker for å skille mellom de formene som preger Norges tilpasning til EU: regelbasert, interessebasert og idébasert. Det er disse siste navnene som kommer til å bli benyttet videre i oppgaven.

Regelbasert tilpasning

Regelbasert tilpasning går ut på europeisering gjennom lovverk med institusjoner som grunnlaget for tilpasningen. Norge blir påvirket av sekundærlovgivningen i EU igjennom EØS-avtalen. Siden denne påvirkningen skjer gjennom lovgivning, er dette hard regulering.

Likevel er det knyttet handlingsrom til direktivene som gir de politiske myndighetene mulighet til å ta egne nasjonale hensyn under utformingen av direktivet til den norske lovgivningen. Med handlingsrom menes den graden av nasjonal selvbestemmelse som EØS-land har knyttet til innføring av direktiver i nasjonal lovgivning, slik at direktivet passer best mulig med den nasjonale rettstradisjonen og lovgivningsteknikker. Grad av nasjonal selvbestemmelse er også knyttet til hvordan implementeringen skal gjøres (NOU 2010:2). De politiske kravene i direktivene setter rammen for gjennomføringen. Det er nasjonal lovgiver som bestemmer hvordan den ferdige lovteksten skal se ut. Det er denne evnen til å utnytte mulighetene og begrensningene som utgjør forskjellen mellom hvordan EU- lovgivningen påvirker medlemslandene i EU og EØS. Hva slags tilpasning statene velger, kan ofte også påvirke om de blir svekket eller styrket av EU- lovgivningen. Handlingsrommet gir mulighet til å få dispensasjoner eller tilretteleggelse for spesielle nasjonale forhold (Claes & Tranøy, 1999). Denne muligheten til nasjonal selvbestemmelse knyttet til direktiver, kan utgjøre en stor forskjell på hvilke utforming det enkelte direktivet har når det blir innskrevet i de nasjonale lovgivninger. Denne muligheten for tilpasning viser innslag av myk regulering. Selv om det blir gjennomført nasjonale tilpasninger, vil likevel det nasjonale regelverket og politikken bli farget av EUs lovgivning og regelverk. Tabellen nedenfor viser forskjellige tilfeller av hard og myk regulering sett i forhold til relasjonen mellom EU og Norge.

Tabell 2: Hard og myk regulering virker styringsmessig ulikt i EU- og i Norge

	Hard regulering: Høy grad av nasjonal forpliktelse fra EU	Myk regulering: Lav grad av nasjonal forpliktelse fra EU
Høy grad av nasjonal selvbestemmelse og rom for skjønn	1. Oppnåelse av mål, gjennomføring av direktiver, anbefalinger	2. Programmer, partnerskap, OMC
Liten grad av nasjonal selvbestemmelse og rom skjønn	3. Regelverk, forordninger, standarder, prosedyrer	4. Selvregulering innenfor statlig regelverk.

(Veggeland, 2010, s. 29)

Gjennomføring av direktiver kommer under reguleringsform 1 ved at reguleringen er gitt igjennom lovgivning, men likevel gir mulighet for nasjonal tilpasning. Dette blir sett nærmere på senere i kapittel 4.5 om translasjonsteori. OMC er brukt som eksempel på reguleringsform 2, hvor det er myk regulering fra EU i tillegg til at det er høy grad av nasjonal selvbestemmelse. Den tredje formen for regulering, viser den hardeste formen for regulering. Denne reguleringsformen bundet av høy grad av forpliktelse fra EU sin side på en slik måte som gir liten mulighet for nasjonale tilpasninger. Typisk eksempel på en slik regulering er forordninger, siden disse skal innskriveres slik de er. Den fjerde typen av regulering innebærer liten grad av forpliktelse til EU, men er heller et nasjonalt anliggende der det statlige regelverket setter grenser for graden av skjønn som kan utvises.

Interessebasert tilpasning

I motsetning til regelbasert tilpasning, dreier interessebasert tilpasning seg om endring igjennom politikk. Det skjer en mer indirekte påvirkning enn i regelbasert tilnærming. Aktørene har en interesse om å oppnå best mulig resultat ved hjelp av de evnene de har og det rammeverket som er gitt. Interessebasert påvirkning kan deles inn i to kategorier:

1) Den første kategorien omhandler tilfeller når noe blir vedtatt i EU, men som ikke er direkte EØS- relevant og er derfor ikke pålagt å implementere i EFTA3- landenes lovgivning. Da kan Norge velge å tilpasse seg igjennom harmoniserende politikk i håp om at det vil gi positive fordeler eller for å unngå kompleksitet knyttet til prosesser der medlemslandene er

eller kan bli integrerte. Denne type tilpasning kan også skje fordi myndighetene føler seg presset til å tilpasse seg og følge EUs eksempel.

2) Den andre kategorien for interessebasert tilpasning skjer når politikken i EU endrer på forholdet mellom myndighetene og aktører. Med EU inne i bildet, er ikke statsmakten øverste nivå lenger. I stedet eksisterer det et overordnet forvaltningsnivå over staten. Dette er gjennomgått i kapittel 2.4.1 om det fjerde forvaltningsnivået. I tillegg til dette har EU bidratt til at suverenitet har blitt fordelt på en ny måte. Det har skjedd en deregulering som omhandler spredning av suverenitet fra statsnivå til de underliggende forvaltningsnivåer. Dette har videre resulteret i at makten til disse nivåene har økt.

Det er ikke bare innen det offentlige at det har skjedd en endring i påvirkningskraft og maktbalansen. Makten til bedrifter, organisasjoner og borgere har også økt. Det er ikke lenger behov for å gå om staten, da denne ikke lenger er øverste instans. Dette kommer godt frem i figur nr 3 "EU og det politiske systemet i EU-land og EFTA3". Eksempelvis kan individer, bedrifter og kommuner gå direkte til EFTA-domstolen dersom de føler at de har blitt behandlet feilaktig. Denne siste kategorien av interessebasert tilpasning er nevnt i mye litteratur, men omtales ofte med andre begreper som blant annet transformasjon av makt (Veggeland, 2005).

Idébasert tilpasning

Idébasert tilpasning handler om hvordan ideer, læring og erfaring påvirker aktørers valg i tilknytning til prioriteringer av ulike problemer og løsninger i forskjellige situasjoner. Dette handler like mye om å lære av egne som andres suksess og fiaskoer. Dette kommer tydelig frem i historisk perspektiv ved å se på forskjellige trender av ideer og tankemønstre som har vært populære. New Public Management (NPM) er eksempel på dette. Dette blir gjennomgått senere i kapittel 4.3.

I forhold til europeisering vil idébasert tilpasning være at nasjonale politiske myndigheter får ideer og lærer igjennom direkte eller indirekte kontakt med praksis i EU. Dette betyr nødvendigvis ikke at ideen til denne praksisen har opphav i EU. Eksempel på ideer som brukes i EU og som i større grad blir benyttet i medlemsland og EØS-land er kontraktstyring. Kontraktstyring dreier seg om styring basert på kontrakter. Kontrakter er en gjensidig avtale mellom oppdragsgiver og leverandør (Forskrift om offentlige anskaffelser, 2006§4-1). Beslutninger og bestemmelser blir i større og større grad basert på nasjonale og internasjonale

avtaler. Når kontraktstyring blir benyttet er disse kontraktene rettslig bindende. Dette fører til en rettsliggjøring av politikken, som betyr at når den offentlige styringen skjer på grunnlag av kontrakter og avtaler, skal det ikke skje noen overveielser knyttet til styringen. Da er det de inngåtte kontraktene og avtalene som styrer politikken og ikke omvendt (Veggeland, 2005).

At modeller og løsninger fra EU spres kan også begrunnes i manglende kunnskap hos de politiske myndighetene i statene om alternative løsninger og modeller.

Tilpasning i denne forskningen

Regelbasert tilpasning, interessebasert tilpasning og idébasert tilpasning kan skje samtidig, og er derfor ikke gjensidig utelukkende begreper (Claes & Tranøy, 1999). Europeisering i form av interessebasert og idébasert tilpasning kan skje i både medlemsland og land som ikke er medlem av EØS og EFTA. Regelbasert tilpasning vil hovedsakelig skje i medlemsland da disse er forpliktet igjennom tidligere inngåtte avtaler.

I denne studien kommer alle tre typene av tilpasning til syne igjennom hypotesene og problemstillingen. Regelbasert tilpasning kommer klart frem gjennom Norges forpliktelse til implementeringen av EUs anskaffelsesdirektiver til nasjonal lovgivning.

Anskaffelsesregelverket i Norge er med andre ord resultat av regelbasert tilpasning.

Hypotesen om nasjonale interesser, tradisjoner og andre hensyn som politiske motiver bak valg av nasjonale terskelverdier, viser tilfelle av interessebasert tilpasning. Idébasert tilpasning kommer tydelig frem igjennom ved at anskaffelsesdirektivene fra EU er reguleringer som er basert på kontraktstyring. Det faktum at reguleringer også har store innslag av NPM- elementer i seg, er også tilfelle av idébasert tilpasning. Dette blir nærmere gjennomgått i under.

4.3. New Public Management og reguleringsstaten

New Public Management (NPM) er en sammenfatning av mange ulike reformelementer (Olaussen & Wollebæk, 2002). Derfor er ikke NPM en enhetlig teori eller ide. NPM ble først introdusert i Storbritannia, men har også hatt gjennomslag i blant annet USA og Australia (Kjær, 2004). Mange av elementene fra NPM finnes igjen i anglosaksisk offentlig tradisjon, som blir gjennomgått i kapittel 4.4 om forvaltningstradisjoner.

NPM og reguleringsstaten er like på mange områder. Begge handler om å hente markedsbaserte ideer og modeller over til offentlig sektor istedenfor å ha egne spesielle modeller for driften. Det handler om et skift fra fokus på regler, prosesser og interne hensyn til fokusering på effektivitet, resultat, konkurranse, marked og brukere (Christensen og Lægread i Olaussen & Wollebæk, 2002). Offentlig sektor har vist seg å være tregt og stivt. Grunnen til at dette ikke er blitt gjort noe med tidligere er fordi det har blitt argumentert for at det må være slik fordi den offentlige sektoren er forskjellig fra den private sektoren og markedet. Utfordringer knyttet til globaliseringen og press fra internasjonale aktører på markedet, gjør at offentlige sektor ikke lenger klarer å imøtekomme disse utfordringene på tilfredsstillende måte. NPM- filosofi ønsker å forandre på dette, slik at det offentlige skal bli mer konkurransedyktig igjennom økt kostnadseffektivitet og produktivitet, noe som også er de politiske målsetningene ved bruk av reguleringer.

I likhet med reguleringsstaten, innebærer NPM at staten ikke lenger har direkte kontroll og autoritet, men heller indirekte kontroll. Hovedoppgaven til politikerne innen et NPM-perspektiv er å sette mål. Derfor vil all tjenesteproduksjon og levering skje en armlengdes avstand fra det politiske beslutningssystemet (Pierre & Peters, 2000). På denne måten blir statens oppgave ” å styre uten å ro.” Staten har ikke lenger direkte deltagelse i produksjon av tjenester og eierskap, men heller indirekte kontroll igjennom reguleringer. Statens rolle som tjenesteleverandør, mener NPM er foreldet. Pierre og Petters (2000) skriver at det legges større vekt på institusjonelle ordninger på tvers av grensen mellom offentlige og private aktører som skal bidra med innflytelse og koordinasjon. Til tross for dette betyr ikke dette at NPM må sees som et forsøk på å undergrave staten og offentlig sektor. NPM bør heller ses på som en nødvendig omorganisering for å møte behovet i samfunnet og nettopp for å øke effektiviteten, samt å få mer ut av ressursene som er tilgjengelige.

Styringsmekanismer

Styringsmekanismer som brukes innenfor reguleringsstaten er verktøy som har sitt opphav fra NPM. Kjernerstrategiene er kjent som moderniseringsstrategier og går kort ut på minimalisering og markedsføring av staten. Paraplybegrepet modernisering er en strategi har til hensikt å effektivisere offentlig sektor. Det skal blant annet gjøres ved hjelp av kontraktstyring, resultatmåling, kvalitetskontroll og egne tilsyn.

Den tradisjonelle statens første skritt mot en reguleringsstat er med minimaliseringsstrategi. Minimalisering handler om redusering av statlige oppgaver som isteden overlates til private. Billedlig sett satses det da på en liten stat og større marked ved hjelp av minimalisering og privatisering. Denne minimaliseringsstrategien skal videre bidra til at statens kostnader reduseres. I tillegg skal strategien bidra til at det statlige apparatet blir mer oversiktig og redusere graden av byråkrati som igjen bidrar til mer effektiv stat. Når reguleringsstaten er bygget opp av minimaliseringen og privatiseringen, velges markedsgjøringsstrategien. Markedsføring skjer gjennom en fristilling av organisasjoner og institusjoner som tidligere har vært inn under offentlig sektor. Disse aktørene blir da deltagere i markedet på linje med private aktører. Grunnen til at markedsføring ikke er en del av minimaliseringsstrategien er fordi staten fremdeles står bak finansieringen, og ikke får reduserte kostnader gjennom markedsføring. Outsourcing er også hyppig bruk i reguleringsstaten, og kan defineres som en markedsføring av offentlig sektor med innslag av privatisering (OECD i (Veggeland, 2010)). Offentlige anskaffelser som er kjernen i denne studien, er eksempel på outsourcing. Offentlig sektor fungerer som oppdragsgiver og legger ut offentlige anskaffelser blir på anbud, hvor både private og fristilte offentlige tilbydere kan delta i konkurranse om å få kontrakten. Det tilbudet som er best både på kvalitet og pris, vil få kontrakten. Dersom det er en privat tilbyder som kommer med best tilbud, vil det skje en privatisering av utførelsen av anskaffelsen, selv om finansieringen fremdeles vil være offentlig (Veggeland, 2010).

Privatisering og outsourcing skal bidra til at den private sektoren overtar funksjoner som staten tidligere har hatt ansvar for, da den private sektoren er bedre rustet til å utføre disse effektivt. I tillegg til dette vil privatisering bidra til at det blir billigere for forbrukeren (Kjær, 2004).

Styring på grunnlag av de nevnte mekanismene, vil skje på bekostning av blant annet politisk demokrati. Derfor er kvalitetssingringssystemer vektlagt i NPM og reguleringsstaten, samt rapportering og kontroll. NPM dreier seg mer om evaluering og prestasjon enn hva som puttes inn av ressurser (Olaussen & Wollebæk, 2002).

4.4. Forvaltningstradisjoner

To ytterpunkter har utviklet seg når det kommer til tilpasning av direktivene innen statlig styring og drift av medlemslandene. Disse er regelstyring og resultatstyring. Ytterpunktene er med på å forklare hvordan forskjeller utvikler seg mellom EU-land til tross for at landene er

underlagt samme overnasjonale organer og samme overnasjonale lovgivning som i mange tilfeller gir klare retningslinjer til nasjonale lovgivninger samt krav til harmonisering hvor linjene ikke er like klare. Grunnlaget for disse forskjellene blant landene kan forklares av forskjellig statsoppfatning og forvaltningstradisjoner. Forvaltningstradisjoner kan defineres som forenklinger som skal kunne si noe om forskjeller mellom stater og den lange forvaltningshistoriens betydning. Forvaltningshistorie er blant annet institusjoner og forvaltningskultur (Pedersen, 2010). Forvaltningstradisjoner er med på å skape stivhengighet. Veggeland (2010, s. 98) definerer stivhengighet som ”noe mer enn historiske eller ideologiske bånd som mer eller mindre medfører ”blinde” institusjonelle føringer”. Stivhengighet skapes av selvforsterkende prosesser som utvikles igjennom politiske valg og positive tilbakemeldinger. Denne stivhengighet vil påvirke fremtidige valg, så lenge tilbakemeldingene er positive. Desto lenger stivhengigheten eksisterer desto mer kostbart vil det bli å komme seg ut av den.

Reguleringene fra EU vil være gjeldende til tross for ulike forvaltningstradisjoner. Forvaltningstradisjon og stivhengighet kan virke konfliktskapende i møte med disse reguleringer, da landene baserer sine meninger på forskjellige forutsetninger og derfor vektlegger forskjellige verdier når det oppstår viktige spørsmål i EU. Stivhengigheten knyttet til de forskjellige forvaltningstradisjonene kan i stor grad være en påvirkning på hvordan reguleringer med stor grad av nasjonal selvbestemmelse, blir utformet i de forskjellige landene. Forvaltningstradisjon i de enkelte landene, er i stor grad med på å bestemme hvilke styringsverktøy som blir valgt for å i møtekomme reguleringene fra EU.

Forvaltningstradisjon i Norge

Den nordiske forvaltningsmodellen er statscentrert og intervensjonistisk. Derfor vil denne type forvaltningstradisjon passe best inn under en kontinental offentlig forvaltningstradisjon, hvor regelstyring er dominerende med en regelstyrt administrasjon. Denne forvaltningstradisjonstypen er også intervensjonistisk, hvor staten griper inn både finansielt og institusjonelt. Videre ser forvaltningstradisjonen på statsmakten som en beskytter av samfunnsaktører og borgere, samt en overordnet myndighet (Veggeland, 2005). Tilfelle av denne type forvaltningstradisjon finnes i Tyskland og Frankrike. Den nordiske forvaltningstradisjonen har også en likhet med kontinental forvaltningstradisjon ved at det er knyttet tillit til en stat i sentrum. Kontinental offentlig forvaltningstradisjon har stått sterkt i

lang tid frem til EU begynte å bli mer fremtredende og et skift mot den anglosaksiske offentlige tradisjon.

I likhet med andre EØS-land er Norge underlagt de reguleringene som kommer fra EU. Norge blir altså påvirket av anglosaksisk forvaltningstradisjon, som er motsetningen til kontinental forvaltningstradisjon. I motsetning til kontinental offentlig forvaltningstradisjon, ser anglosaksisk offentlig forvaltningstradisjon på staten som en likeverdig part med de andre aktørene i samfunnet. Storbritannia er eksempel på denne forvaltningstradisjonen. Den anglosaksiske forvaltningstradisjonen er basert på resultatstyring, og har derfor en markedsorientert og regulerende stat som dører an. Ordtak som ”styre uten og ro” og markedets usynlige hånd” er populære innen denne forvaltningstradisjonen (Veggeland, 2005). Med dette menes det at staten ikke skal gripe aktivt inn i markedet som i kontinental offentlig forvaltningstradisjon, men heller tilrettelegge for markedet slik at dette kan styres av ”den usynlige hånden”. Videre legger denne tradisjonen vekt på minimalisering som strategi.

I motsetning til minimalisering, blir modifisering ofte benyttet i land med kontinental forvaltningstradisjon. Denne strategien dreier seg om strengere tradisjonell statlig kontroll (Veggeland, 2007a), som er i samsvar med den kontinentale forvaltningstradisjonen. Derfor skulle det være logisk og tenkte at modifisering også ble valgt i norsk forvaltning. Isteden har markedsføring som reformstrategi i tillegg til outsourcing, er i stor grad blitt benyttet i nordiske land. Grunnen til at markedsføring er populært i Norge, er fordi staten beholder kontrollen igjennom den finansielle styringen. Denne strategien bidrar til at Norge gjennomfører de reguleringene som kommer igjennom EØS-avtalen, samtidig som staten beholder ansvar og makt.

Veggeland (2007a) understreker en stivhengighet knyttet til den nordiske forvaltningstradisjonen ”Smått er godt”. Dette er en stivhengighet knyttet til oppbygging og utvikling av små og mellomstore bedrifter (SMB). Små bedrifter er bedrifter med under tjue ansatte, mens mellomstore bedrifter har under 100 ansatte (NOU 1997:21). Veggeland har utviklet en hypotese om at denne stivhengigheten har innvirkning på valg av nasjonal terskelverdi. Denne hypotesen er en del av bakgrunnen for denne forskningen og tilknyttede hypoteser. NOU 1997:21 presiserer behovet for SMB, da disse må inkluderes for å få mest mulig effektiv bruk av ressursene i samfunnet. Små og mellomstore bedrifter er viktig for sysselsettingen og verdiskapningen i Norge. Det kommer frem i utredningen at EU-kommisjonen har innsett viktigheten knyttet til SMB, og går så langt som å si at det er umulig

å oppnå mest mulig kostnadseffektive offentlige anskaffelser og konkurransedyktig europeisk industri uten disse bedriftene. I Norge blir dette ekstra viktig, da hovedtyngden av næringslivet består av nettopp disse bedriftene. Derfor er det lagt fokus på disse bedriftene i denne studien, og mindre fokus på fylke og region.

SMB er raskere til å tilpasse seg enn store bedrifter, og klarer derfor å møte omstillinger i samfunnet på en bedre måte enn større aktører. Ulempen derimot er knyttet til knapphet på ressurser og kompetanse, som fører til at de ofte trenger ekstern hjelp. På grunn av denne begrensningen, konsentrerer disse bedriftene seg hovedsakelig om det lokale markedet. Ved at terskelverdien ble satt betraktelig lavere enn EØS-verdiene gjennom reregulering, bidro dette til at det var mulig å ivareta hensyn knyttet til SMB. Rereguleringen gjorde at disse bedriftene i større grad hadde mulighet til å delta i konkurranser om kontrakter. Resultatet av dette ble økt grad av outsourcing.

Tabell 3: Rangert statlig bruk av ”outsourcing” i to anglosaksiske og tre skandinaviske land.

Land	Outsourcing av offentlige tjenester: Offentlige innkjøp vs. egen produksjon i %.	
	Prosentfordeling	
1. Storbritannia	78	vs. 22
2. USA	65	vs. 35
3. Norge	60	vs. 40
5. Sverige	55	vs. 35
13. Danmark	40	vs. 60

(OECD i Veggeland, 2010, s. 78)

Storbritannia har tidligere i kapittelet blitt brukt som eksempel på stat med sterk anglosaksisk tradisjon. Derfor er det ikke noe overraskelse at Storbritannia ligger øverst på listen, når det kommer til bruk av outsourcing som styringsmekanisme. Grunnen til at denne modellen er tatt med i denne oppgaven, er fordi den viser på en oversiktlig måte hvor stor grad av outsourcing som finnes i Norge. Bakgrunnen for at Norge har kommet på tredje plass, henger sammen med den lave terskelverdien. Modellen ble utarbeidet av OECD i 2005. Den nasjonale terskelverdien i Norge ble hevet fra 200 000 kr til 500 000 kr samme året. Derfor må det antas at disse resultatene kommer fra tiden med nasjonal terskelverdi på 200 000 kr for offentlige anskaffelser på varer og tjenester. Denne modellen bidrar til å se hvor stor del av

offentlig tjenesteproduksjon som blir produsert internt og eksternt, som videre gir et hint om hvor mye ressurser det går an å spare dersom outsourcing gjøres effektivt.

4.5. Translasjonsteoretisk perspektiv

Translasjon er synonymt for oversettelse og handler om hvordan noe oversettes mellom forskjellige kontekster. Oversettelse består dekontekstualisering og kontekstualisering. Dekontekstualisering dreier seg om hvordan ideen blir tatt ut av den sammenhengen hvor den har oppstått, mens kontekstualisering omhandler hvordan denne ideen blir satt inn i nye sammenhenger. Dekontekstualisering vil ikke bli vektlagt i denne oppgaven, da det er kontekstualisering som er av relevant.

Kontekstualisering presenterer den hierarkiske oversettelseskjeden som modell for hvordan en ide kan tas inn i nye virksomheter. Denne modellen har et top- down perspektiv, som betyr at ideen vil komme inn via øverste nivå i virksomheten og deretter formidles vertikalt nedover (Røvik, 2007). Eksempelvis vil ideen komme inn på statsnivå, før den blir overført nedover til regionale og lokale aktører innen offentlige sektor. I et slikt top- down perspektiv blir det viktigste translasjonsarbeidet gjort av de politiske myndighetene på statsnivået. Utfallet av dette translasjonsarbeidet, er det som blir overført nedover til de underliggende nivåene. Siden de største delene av translasjonsarbeidet skjer på toppen, vil de underliggende nivåene ha begrenset frihet til å oversette disse ideene videre, siden rammen allerede er satt. Den/ de som tar seg av translasjonsarbeidet kalles translatør (-er).

Røvik (2007) skriver at ideene som kommer inn ofte er allmenne, og derfor bare utstyrt med globale referansepunkter. De globale referansepunktene må tilskrives lokale referanser, slik at de gir mening for de aktørene som det angår. Dette kalles lokalisering. Lokalisering går kun på den generelle innskrivningen av ideer. Det er også nødvendig å se på hva som skjer med budskapet i det som skal innskrives, når dette blir overført mellom forskjellige kontekster. Hensikten med translasjonen er å gjengi meningsinnholdet. De som skal oversette disse ideene har da frihetsgrader knyttet til gjengivelsen av dette innholdet. Om de velger å benytte alle disse frihetsgradene, noen få eller ingen er eget valg. Valg av antall frihetsgrader er avgjørende for om translasjonen skal bli en kopiering eller en radikal omvandling av ideen. Det er mulig å dele inn i tre forskjellige utfall som kommer av forskjellig bruk av frihetsgrader. Disse kan kalles reproduserende modus, modifierende modus og radikal modus. Reproduserende modus handler i stor grad om kopiering, ved at

ideen som blir overført i kontekst ikke bringer med seg endringer (eller veldig små endringer). I modifiserte modus er ideen som blir innført til en viss tilpasset til de nye omgivelsene. Som det kommer frem her, er dette en balanse mellom å ivareta den opprinnelige ideen og få denne tilpasset så bra som mulig til nye forhold. Siste modus skjer når ideen kun blir brukt som inspirasjon til å utvikle egne versjoner. Da skjer det en radikal forandring og ideen blir omvandlet. Modifiserende og radikale modus kan forklares med skoposteorien. Skopos er gresk og betyr formål. Denne teorien går ut på at:

”det som skal oversettes, skal forstås og skal fungere på det språket og i den kulturen det oversettes til” (Røvik, 2007, s. 252).

Translasjonsteori i studiens kontekst

I denne studien kan translasjonsteorien brukes til å belyse implementeringsprosessen av direktiver til nasjonal lovgivning. Direktivene representerer ideene i kontekstualiseringen. Top- down perspektivet passer overens med direktivenes vei fra EU til de nasjonale politiske myndighetene, som gjennomfører store deler av translasjonsarbeidet før resultatet blir implementert i regionale og nasjonale enheter. De globale referansepunktene knyttet til ideer, tilsvarer direktivenes utforming fra EU sin side. Disse må da skrives inn i nasjonal lovgivning på en måte som gir mening for de nasjonale aktørene som er underlagt regelverket. Videre må også inneholde i direktivene oversettes til den nye konteksten. Handlingsrommet kommer til syne her, ved at medlemslandene står fritt i utformingen så lenge de politiske motivene i direktivene er ivaretatt.

I offentlige dokumenter blir det gitt to valg ved innføring av direktivene til nasjonale regelverk. Dette er inkorporasjon og transformasjon (NOU 2010:2). Inkorporasjon kan sees i sammenheng med reproduserende modus fra translasjonsteorien, ved at direktivet skrives direkte inn i nasjonal rett når denne tilnærmingen blir valgt. Transformasjon kan sammenlignes med modifiserende modus, da direktivet blir omskrevet for å tilpasse til nasjonale forhold. Det vil bli vanskelig å finne tilfeller som kan ses i forhold med radikal modus, da direktivene er bundet av hard regulering og derfor er pålagt å beholde budskapet, de politiske målsetningene, i direktivene.

Disse alternativene lar de politiske myndighetene velge om de vil benytte det handlingsrommet som står til disposisjon eller følge standarden som er oppgitt fra EU istedenfor å fortolke og utforme til egne kontekster. I kapittel 2.4.2. kommer det frem at

direktivene om offentlige anskaffelser av varer og tjenester ble skrevet direkte inn i nasjonal lovgivning, ved implementeringen av EØS-avtalen. Altså ble inkorporasjon valgt i den kongelige resolusjonen. Dette viste seg ikke å være tilfredsstillende da regelverket ble for komplisert og vanskelig. Derfor måtte regelverket transformeres isteden. Dette bekrefter at skoposteorien bør legges til grunn når direktiver skal implementeres i nasjonale kontekster. Skoposteorien dreier seg om at den utformingen som blir resultatet av translasjonsarbeidet, skal fungere når de er satt inn i en ny språklig og kulturell kontekst (Røvik, 2007). De politiske myndighetene bør altså benytte så stor grad av nasjonal selvbestemmelse som er nødvendig for at direktivene blir tilpasset den nasjonale konteksten. Ved at de politiske myndighetene bevisst prøver å tilpasse direktivene etter hvert som de kommer, kan andre hensyn i forhold til blant annet tradisjon ivaretas samt at nasjonale og lokale politiske motiver også kan fremmes. Dette er overens med elementet om nasjonal selvbestemmelse i teorien om regulering som styringsmekanisme, at reguleringene fra EØS skal tolkes, omtolkes og iverksettes i tråd med de nasjonale tradisjonene (Veggeland, 2010).

Translatørkompetanse

Kompetanse er en av mange faktorer som spiller inn når lovgivende myndigheter i EØS-landene skal avgjøre om handlingsrom knyttet til direktivet, skal utnyttes. I denne studien er det de nasjonale politiske myndighetene som innehar rollen som translatør. Da er det behov for translatørkompetanse. Denne kompetansen er med på å bestemme hva slags muligheter og begrensninger translatøren har. I forhold til denne studien vil dette si at de politiske myndighetene som innehar translatørrollen, må ha kunnskap om hvilke muligheter og begrensninger som befinner seg knyttet til hvert enkelt direktiv. Translatøren må også fastslå om det skal vektlegges politiske motiver og målsetninger utover det som er gitt i direktivene, og eventuelt hvilke. En god translatør må inneha kunnskap om den ideen som skal oversettes samt kontekstene som ideen overføres fra og til. Sett i relasjon til denne studien er den konteksten som direktivet overføres fra EUs regelverk, mens den nye konteksten er Norge med dets lovgivning, tradisjon og kulturelle forhold. I og med at det i dag er ca 5000 rettsakter innlemmet i EØS-avtalen og at det i tillegg til at det hele tiden jobbes med utvikling av nye rettsakter, kan dette bli mye å holde styr på. Med så mange rettsakter å forholde seg til, vil det helt klart oppstå tilfeller av interessekonflikter også. Desto bedre translatørkompetansen er, desto bedre vil disse konfliktene bli håndtert.

Garver og Sverdrup i Veggeland (2005, s. 67) skriver at

”behovet for kunnskap og informasjon om alle sider ved EU, EØS-avtalen og gammelt og nytt regelverk, om hvordan dette fungerer og praktiseres, og om handlingsrom er i EU- og EØS-landene er kjent å være stort.”

Translatørkompetansen er en kritisk faktor for å oppnå gode translasjoner. Sett i denne studiens perspektiv, kan lav translatørkompetanse bidra til inkorporering av direktivene fra EUs regelverk og skylde på politics of blame avoidance. Politics of blame avoidance er tilfeller hvor EUs regelverk blir brukt som argumentasjon for en sak eller tiltak, for å unngå politisk debatt og slippe måtte evaluere andre løsninger (Claes & Tranøy, 1999; Veggeland, 2005). Veggeland (2005) skriver at kommuner ofte mener at EU- lovgivningen enten ikke er tilpasset de lokale forholdene godt nok eller at den er for detaljer. Da kan det stilles spørsmål om EU- lovgivningen faktisk er grunnen til dette eller om det er for dårlig tilpasning fra den nasjonale politiske myndigheten sin side.

4.6. Offentlige anskaffelser som regulering og reregulering

Lovgivningen som gir grunnlag for denne forskningen er regelverket om offentlige anskaffelser. Reguleringene som legger fundamentet her er direktivene for offentlige anskaffelser, hvor terskelverdien for varer og tjenester i direktivene satt på 200 000 euro (som tilsvarer ca 1,6 mill NOK). Denne reguleringen hadde som tidligere nevnt, politisk målsetning om en videreutvikling av integreringen i det indre markedet. Dette skulle skje igjennom fri flyt av varer og tjenester, samt mer effektiv konkurranse. Så lenge disse målsetningene ble ivaretatt stod de nasjonale myndighetene fritt til å bestemme hvilken utforming av reguleringen som skulle implementeres i den nasjonale lovgivningen. Resultatet ble den nasjonale terskelverdien på 200 000 NOK. Grunnlaget for dette var ønske om å gi små og mellomstore bedrifter muligheten til å delta i konkurranse, selv om de har mindre ressurser og kapasitet enn store bedrifter.

Dette er et tilfelle av reregulering. Reguleringen ble gitt i form av direktiv med en politisk målsetning om å skape marked. Norges utnyttelse av nasjonal tilpasning bidro til en annen politisk målsetning ble ivaretatt. Denne type reregulering blir ofte gjennomført når det er ønsket om å ivareta andre nasjonale hensyn enn de som er gitt som politisk målsetning i

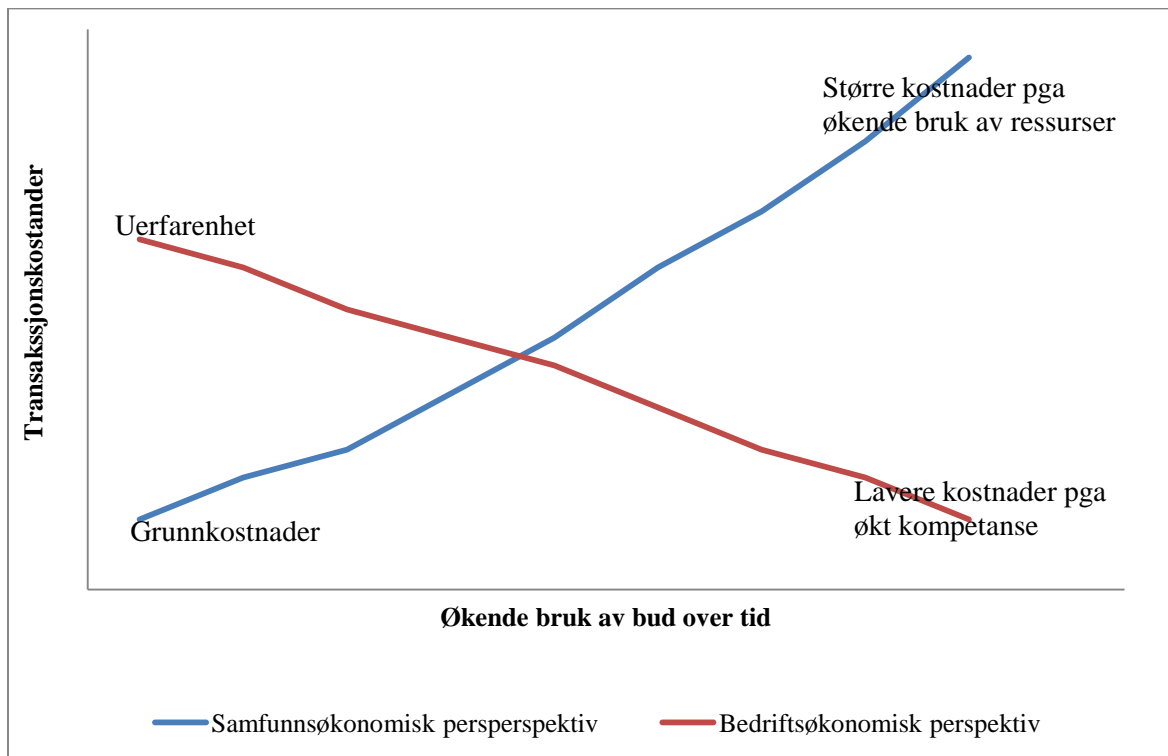
reguleringene fra EU. For at reregulering skal kunne ta plass, må de politiske kravene i direktivene være ivaretatt.

4.7. Transaksjonskostnader

Etter hvert som noe nytt vokser frem, vil dette ha både positive og negative konsekvenser. Dette er også tilfelle med reguleringsstaten. De positive konsekvensene med regulering som styringsverktøy er at dette har bidratt til å effektivisere mange prosesser i offentlige sektor. Negative konsekvenser har vist seg å være veksten av kostnader, knyttet til bruken av reguleringer som ikke har vært problematisk tidligere. Disse kostnadene er knyttet til alle aktørene som er involvert i prosessene. Regulering som styringsverktøy krever kommunikasjon mellom alle aktørene som er involvert, samt oppfølging, overvåking og kontroll av gjennomføring av reguleringene. Derfor er det opprettet institusjoner og organer for å ivareta disse funksjonene. I EFTA er det ESA som har denne funksjonen. For at dette skal fungere brukbart vil disse funksjonene bidra til at transaksjonskostnadene vil øke.

Sett i forhold til problemstillingen i denne forskningen, er transaksjonskostnadene de kostnadene som vil komme i tillegg dersom et anbud er større enn den terskelverdien som er satt. I et samfunnsøkonomisk perspektiv er disse transaksjonskostnadene hos oppdragsgiverne knyttet til de ekstra ressursene som kreves rundt de faste anskaffelsesprosedyrene som oppdragsgivere blir forpliktet til å følge. Eksempel på transaksjonskostnader er utforming av anskaffelsesgrunnlag, behandling av tilbudene, gjennomgang og kvalifisering av tilbudene, dokumentasjon, forhandlinger og tilbakemelding (Asplan Viak, 2008). Hvis vi sier at disse setter grunnlaget for kostnadene rundt en anskaffelse over terskelverdi, vil i tillegg de samfunnsøkonomiske kostnadene øke etter hvert som antall tilbud kommer inn. Grunnen til dette er at desto høyere konkurranseeffekten er ved at flere tilbud kommer inn, desto mer ressurser kreves det for å gå igjennom alle tilbudene. Over tid kan dette føre til at ressurser som skal er ment å gå til den offentlige sektorens hovedaktivitet isteden går med i anbudsprosesser (Veggeland, 2007b). Dette har negativ virkning for kjerneaktiviteten i den offentlige sektoren. Den blå kurven i modellen under illustrerer dette.

Figur 6: Egen tolkning av Sharpf's Law: reduserte bedriftsøkonomiske kostnader, men økende kostnader i offentlig sektor.



(Veggeland, 2007b, s. 71)

På den annen side vil hver anskaffelse bringe med seg bedriftsøkonomisk fordel igjennom læring og kompetansebygging omkring anskaffelsesprosessene. Dette bidrar videre til at gjennomføringen av anskaffelsen blir billigere er på grunn av den erfaringen som blir høstet av administrasjonen for hvert anbud som blir utarbeidet og at dette etter hver blir rutine. Dette illustreres av den røde kurven.

En samfunnsøkonomisk fordel som også må nevnes er at desto høyere konkurranseeffekt, desto bedre kvalitet vil forbrukerne få til en billigere pris enn de ellers ville gjort.

Leverandørene har også transaksjonskostnader ved utarbeidelse av tilbud. Alle tilbyderne som vil være med i en anbudsrunde må utarbeide et tilbud. Blant alle tilbudene som oppdragsgiver mottar, er det kun et som blir valgt og derfor kun en tilbyder som får kontrakten om anskaffelsen. Alle de andre tilbyderne som har utarbeidet tilbud uten å få kontrakten, har derfor brukt ressurser uten å tjene noen ting (Veggeland, 2007b). Dette blir

også bekreftet av Informant 2 som sier at det ikke er det samme å ser på den konkrete budsjetteffekten og den samfunnsøkonomiske nytten av det.

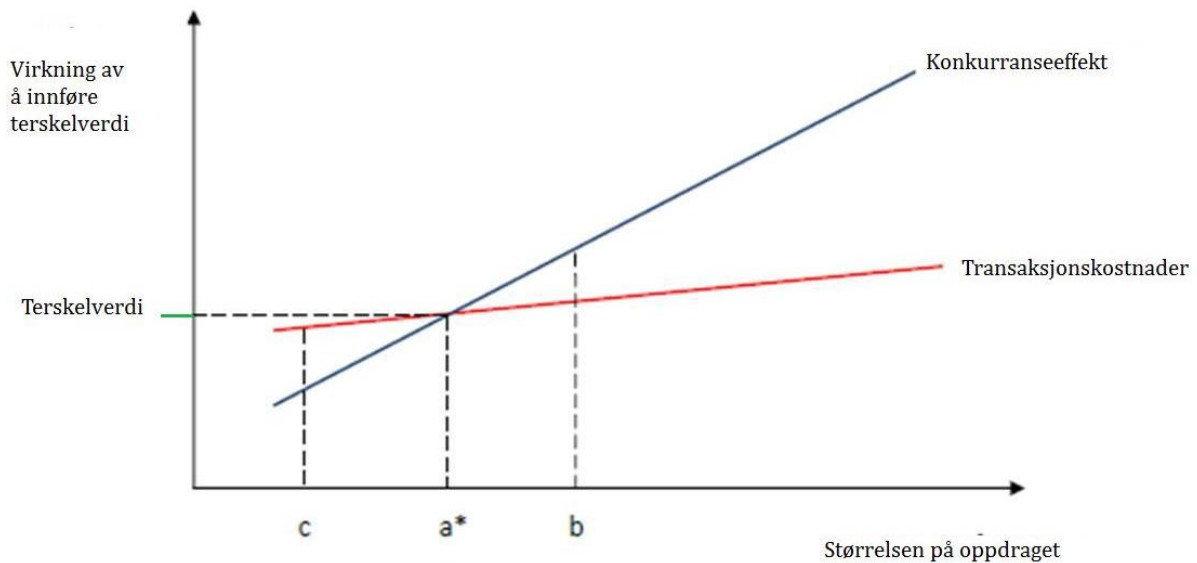
Der hvor de to kurvene krysser hverandre vises balansen hvor det er mest optimalt å bruke outsourcing ved offentlige anskaffelser. Ved dette punktet har kompetansen bygget seg opp slik at anskaffelsesprosessen blir billigere, i tillegg til at kostnadene knyttet til anskaffelsen ikke er urimelige store.

4.7.1. Den samfunnsøkonomiske optimale modellen

Det som bestemmer hvor det er mest hensiktsmessig å sette den nasjonale terskelverdien vises i den samfunnsøkonomiske optimale modellen. Asplan Viak (2008) beskriver den samfunnsøkonomiske optimale terskelverdien som et punkt hvor transaksjonskostnader og konkurranseeffekten er lik ved gjennomføring av del II i forskrift om offentlige anskaffelser. Transaksjonskostnader har allerede blitt gjennomgått, mens konkurranseeffekt dreier seg om at oppdragsgiver igjennom konkurranse finner det tilbudet som har den beste kombinasjonen av kvalitet og pris. Dersom det økonomisk beste tilbudet ikke faller sammen med laveste pris automatisk, skal oppdragsgiver vektlegge andre kriterier som oppgis i kunngjøringen. Dette kan være kriterier som kvalitet, teknisk verdi, funksjonalitet og kundeservice.

Asplan Viak har utarbeidet modellen nedenfor som viser samfunnsøkonomisk optimal terskelverdi. Denne har blitt benyttet under med noen få redigeringer. Det må presiseres at rapporten bruker transaksjonskostnader og transaksjonskostnader som synonyme. Denne studien har valgt å benytte transaksjonskostnader da dette er teoretisk mest korrekt. Den horisontale striplete linjen som er merket med grønn strek på siden, viser den satte terskelverdien. Utgangspunktet for denne modellen er at de innkjøpene som befinner seg over denne terskelverdien er forpliktet til å følge regler som påvirker transaksjonskostnadene og konkurransen rundt innkjøpet. De to aksene i modellen viser henholdsvis størrelsen på anbudet (horisontal) og de transaksjonskostnadene som oppdragsgiver får når innkjøpet er over terskelverdien (vertikal).

Figur 7: Redigert utgave av figur ”Optimal terskelverdi”



Rød: Transaksjonskostnad ved at oppdrag er over terskelverdi
Blå: Virkning på konkurransen ved at oppdraget er over terskelverdi

(Asplan Viak, 2008, s. 10)

Forholdet mellom transaksjonskostnaden og konkurranseeffekten kommer godt frem i modellen over. Punkt a representerer en anskaffelse med verdi på 500 000 kroner. Dette punktet viser hvor stort et oppdrag må være for at transaksjonskostnadene og konkurranseeffekten skal være lik. Dette viser altså den optimale samfunnsøkonomiske terskelverdien. Punkt b viser et tilfelle av et innkjøp med verdi som overskrider terskelverdien. Her har konkurranseeffekten mye høyere enn transaksjonskostnaden. Desto større oppdraget blir over terskelverdien, desto større vil konkurranseeffekten være. Transaksjonskostnaden har ikke økt mye sett i forhold til økningen av verdien i anskaffelsen. Ved å sette terskelgrenseverdien der den vises i modellen, kommer det tydelig frem at resultatet blir positivt ved økt konkurranseeffekt. Punkt c viser en anskaffelse med en mye lavere verdi som ikke passerer terskelverdien. I dette tilfelle, blir transaksjonskostnaden mye høyere enn konkurranseeffekten.

Modellen over tar ikke hensyn til det bedriftsøkonomiske perspektivet som er nevnt tidligere i dette kapitlet. Alle transaksjonskostnadene på leverandørene sin side blir derfor utelatt. Denne rapporten tar heller ikke med det faktum at mange oppdragsgivere legger ut kunngjøringer på internettsidene sine uansett anslått verdi, fordi det er interne retningslinjer som krever det. Det vil derfor ikke kreve ekstra transaksjonskostnader av disse

oppdragsgiverne å kunngjøre anskaffelsen i Doffin i tillegg til egne nettsider. Siden kunngjøring på egne sider på internett blir mer og mer vanlig, kan det stilles spørsmål om de transaksjonene som er utregnet er reelle. Det må påpekes at modellen er god til tross for kritikken over. Modellen får godt frem hvordan optimal terskelverdi kan utregnes. Likevel må det understrekes at modellen ikke må tas for gitt. Rapporten må brukes på en kritisk måte.

Dersom terskelverdien heves, øker antall anskaffelser som befinner seg under terskelgrenseverdien og ikke lenger forpliktet til de prosedyrene som de måtte følge de formelle prosedyrene. Konkurransoeffekten vil reduseres ved at det antallet anskaffelser som tidligere befant seg over terskelverdi nå kan velge enklere og mer direkte form når det beste tilbudet skal velges. Likevel er det viktig å påpeke at det ikke er noe nedre grenser for konkurranse. De grunnleggende kravene i § 5 i Lov om offentlige anskaffelser (1999) sier at en anskaffelse skal være basert på konkurranse, så langt det er mulig. Dersom de anskaffelsene som har gått fra å være over terskelverdi til å komme under, gjennomføres profesjonelt og velger konkurranseformer som sikrer konkurranse uten å måtte være forpliktet til det, kan denne negative effekten på konkurransen reduseres. Da vil konkurranseeffekten fremdeles være høy.

4.8. Oppsummering

I dette kapitlet blir begrepet regulering gjennomgått. Regulering blir benyttet til å belyse den europeiske utviklingen siden 80-tallet, samt til å identifisere handlingsrom og Norges muligheter til å tilpasse den europeiske påvirkningen til den nasjonale konteksten. Regulering som styringsverktøy blir sett i forhold til New Public Management, som fremmer markedsgjøring av offentlig sektor og der igjennom et politisk ønske om konkurranse. Forvaltningstradisjonen i Norge gjennomgått i dette kapitlet og sett i relasjon til anglosaksisk og kontinental forvaltningstradisjoner. I forhold til dette blir det sett nærmere på hvordan styringsmekanismer knyttet til regulering og NPM blir benyttet i de forskjellige forvaltningstradisjonene. Dette blir videre vinklet inn på styringsmekanismer knyttet offentlige anskaffelser. Forvaltningstradisjonens bidrag til utvikling av stivhengighet legges til grunn for hvorfor Norge valgte reregulering knyttet til EUs regulering om offentlige anskaffelser, nettopp for å ivareta egne hensyn i tillegg til de opprinnelige politiske målsetningene. Transaksjonskostnader knyttet til reguleringsverktøyet samt transaksjonskostnader knyttet spesifikt til offentlige anskaffelser og de norske politiske

myndighetenes valg av reregulering, blir gjennomgått mot slutten. Kapitlet avslutter med en samfunnsøkonomisk modell som forklarer hvorfor 500 000 kr blir oppgitt som den optimale terskelverdi for offentlige anskaffelser av varer og tjenester i Norge.

5. Empiri

Dette kapitlet presenterer det essensielle i empirien som ble innsamlet i forhold til problemstillingen i denne forskningen. Empirien er også sentral i forhold til å bekrefte eller avkrefte hypotesene knyttet til problemstillingen. Kapittel 2 i denne oppgaven gir en innføring av den formelle bakgrunnen knyttet til utviklingen av regelverket om offentlige anskaffelser og anbudsprosesser, mens kapittel 4 gir en innføring i det teoretiske rammeverket. For å få et mest mulig helhetlig bilde av dette fenomenet, komplementers bakgrunn og rammeverket med empiri fra informantene. Som nevnt i kapittel 3, har alle informantene lang erfaring med offentlige anskaffelser.

Empiriens fem inndelinger

Empiri er innhentet informasjon fra virkeligheten og brukes i denne forskningen synonymt med data. Behandlingen empirien startet med åpen koding, hvor utfallet gjorde det mulig å dele inn empirien i fem deler:

- Politiske motiv bak valget av nasjonal terskelverdi på 200 000 NOK
- Politiske motiv bak hevelsen av den nasjonale terskelverdien fra 200 000 NOK til 500 000 NOK
- Innskrivning av EU-direktiver til norsk lovgivning
- Politiske motiv bak regelverket før EØS
- Begrepene norske interesser, forvaltningstradisjon og andre hensyn

De to første punktene går rett på problemstillingen, mens tre siste punktene belyser hypotesene i forskningen.

5.1. Empiri knyttet til politiske motiv bak valg av nasjonal terskelverdi på 200 000 NOK

Empirien som ble samlet inn ble satt fra informantene knyttet til de politiske motivene bak valg av nasjonal terskelverdi på 200 000 kr, er oppsummert og abstrahert i modellen under.

Tabell 4: Abstrahering av motiv bak valget av nasjonal terskelverdi på 200 000 NOK

<u>Koder</u>	<u>Konsept</u>	<u>Kategori</u>
<ul style="list-style-type: none"> • Størst konkurranse • Oppnå best tilbud • Mulighet for deltagelse i konkurranse under EØS-verdier 	Konkurranse	Konkurranse
<ul style="list-style-type: none"> • Mer åpenhet 	Åpenhet	
<ul style="list-style-type: none"> • Inflasjon • Bedre bruk av skattepenger • Inflasjon • Unngå for høye kostnader • Balanse mellom konkurranse og kostnader 	Økonomisk	
<ul style="list-style-type: none"> • Ingen vitenskaplig rapport • Skjønn • Ingen vitenskaplig analyse • Mangel på analyser 	Skjønn	Stiavhengighet
<ul style="list-style-type: none"> • Videreføring av REFSA-verdi • Utgangspunkt i REFSA 	Vane	
<ul style="list-style-type: none"> • Ingen internasjonale motiv • Egne aktørers deltagelse i det norske markedet • Distriktsmessig og industriutvikling • Beskytte små bedrifter • Mulighet for deltagelse i konkurranse under EØS-verdier 	Nasjonalt motiv	
<ul style="list-style-type: none"> • Praktisk • Unngå for stor grad av byråkrati • Unngå for mye byråkrati • Øke etterlevelsen av regelverket • Balansen mellom konkurranse og kostnader 	Funksjonalitet	Funksjonalitet

Abstraheringen av empirien gir tre kategorier som forklarer motivene bak den nasjonale terskelverdien på 200 000 NOK: konkurranse, stiavhengighet og funksjonalitet.

Konkurranse

De politiske motivene var å skape størst mulig konkurranse slik at oppdragsgiver fikk best mulig tilbud. Terskelverdien måtte også settes økonomisk, slik at for høye kostnader knyttet til anbudsprosedyrene ble unngått samtidig som skattepengene ble brukt mer effektivt. Det var også et ønskelig å sikre åpenhet under EØS-verdiene. Viktigheten omkring åpenhet omkring anbudsprosessene ble bekreftet av informant 3, som sier at:

”Det å få en kontrakt for et enkeltmannsforetak er en stor kontrakt. Man så at man ikke fikk kunnskap om disse kontraktene når de ikke ble kunngjort. Det var en av grunnene til at terskelverdien ble satt så lavt som til 200 000.”

Stiavhengighet

Med stiavhengighet henvises det til videreføringen av REFSA og videreføring av nasjonale motiver bak tidligere regelverk. Disse motivene ble brukt som begrunnelse bak valg av nasjonal terskelverdi på 200 000 kr. Informant 6 forteller at REFSA- verdien før EØS var på 150 000 kr. En naturlig inflasjonsjustering på denne verdien var 200 000 kroner.

Valget av terskelverdi var basert på nasjonale motiver som et ønske om å beskytte små bedrifter i tillegg til å åpne for egne aktørers deltagelse i det nasjonale markedet. En lav terskelverdi ville bidra til økt bruk av regelverket. Dette vil ytterligere bidra til at staten ble dyktigere som innkjøper, samt at norske bedrifter ble mer konkurransedyktige. Dette ville i sin tur resultere i at disse aktørene blir mer konkurransedyktige i det internasjonale markedet.

Mangel på vitenskaplig vurdering knyttet til valg av nasjonal terskelverdi, blir bekreftet av flere av informantene. Flere antyder derfor at terskelverdien er satt litt skjønnsmessig og var basert på erfaring og vane.

Funksjonalitet

En nasjonal terskelverdi på 200 000 kroner skulle også representere en balanse mellom å sette grensen så lavt som mulig for å få størst mulig konkurranse og det praktiske. Denne balansen blir vektlagt av flere blant informantene i utvalget. Samfunnsmessig var det et ønske om størst mulig konkurranse ved lav terskelverdi, mens lokal industri og aktører samt mindre

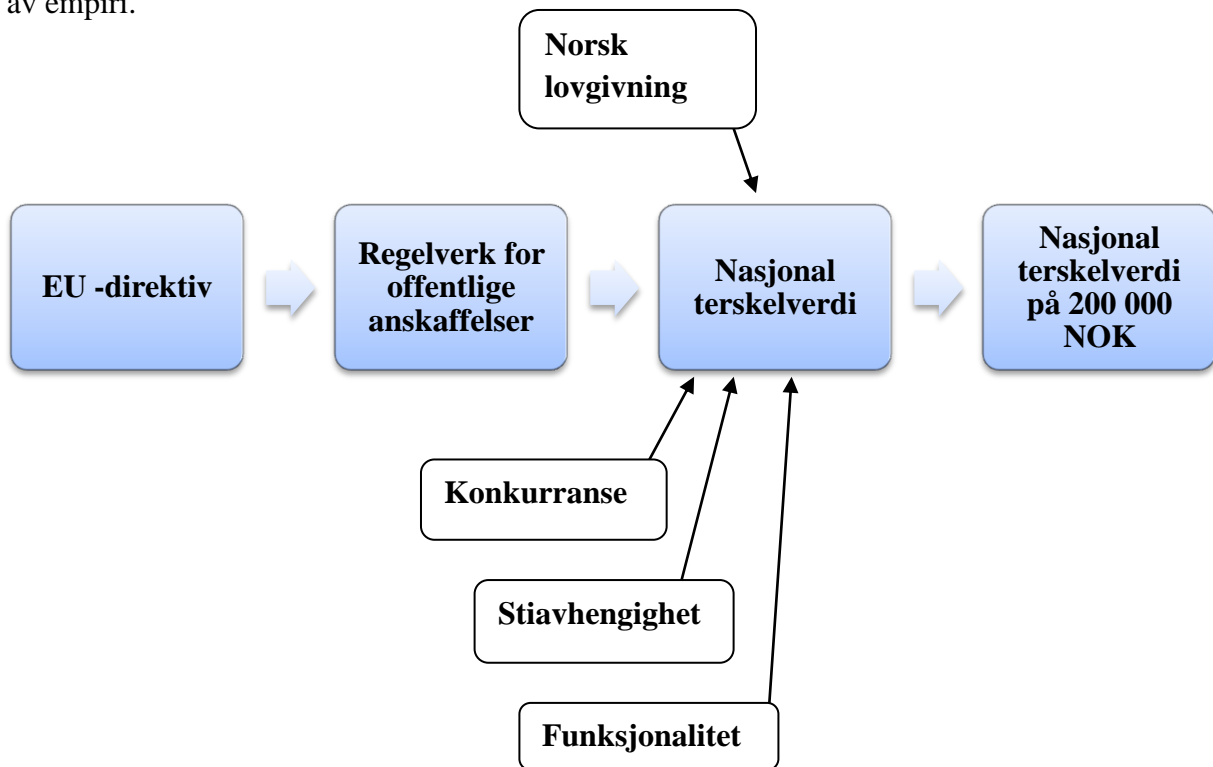
kommuner ønsket seg så høy terskelverdi som mulig for på den måten kunne kjøpe etter eget ønske. Settes terskelverdien ble satt for høyt vil det føre til at alt for mange anskaffelser kommer under terskelverdien. Som resultat av dette kan det føre til at regelverket vil få mindre virkning og som igjen kan åpne for større grad av vernetjenester.

Terskelverdien måtte settes på et nivå hvor det ikke ville bli for stor grad av byråkrati, men slik at små bedrifter skulle ha muligheten til å konkurrere. Prinsippet om at kostnadene ved å gjennomføre prosedyrene for anskaffelser over terskelverdien skulle stå i forhold til anskaffelsen verdi, var viktig.

Hendelsesforløp bak valg av terskelverdi på 200 000 kr

Figuren nedenfor beskriver hendelsesforløpet fra EU-direktiv til valg av den nasjonale terskelverdien på 200 000 kroner. EU- direktivene utgjør rammebetingelsene i denne forskningen. Det fenomenet som denne forskningen dreier seg om, er offentlige anskaffelser av varer og tjenester. Terskelverdiene for disse anskaffelsene som ble satt i EU og i GPA var så høye at det bidro til store frihetsgradene under terskelverdiene. Så lenge de grunnleggende kravene i direktivene er ivaretatt, står altså medlemslandene relativt fritt. Videre ønsket de politiske myndighetene i Norge en egen nasjonal terskelverdi under EØS-verdiene. Den norske lovgivningen utgjør den konteksten hvor den nasjonale terskelverdien skulle utformes. Kategoriene som har blitt utledet av de tidligere kodingsfasene, er mellomliggende betingelser som var med på å påvirke og forklare hvorfor resultatet ble den nasjonale terskelverdien på 200 000 kr.

Figur 8: Hendelsesforløp fra EU- direktiv til nasjonal terskelverdi på 200 000 NOK forklart av empiri.



Av figuren kommer at EU-direktivene er uavhengig variabel for offentlige anskaffelser. Direktivene setter rammer for hvordan utformingen av anbudsregelverket skal se ut og gir krav til hva som er høyeste aksepterte terskelverdi. Avhengig variabel i forskningen blir utformingen av det norske anbudsregelverket og valget av den nasjonale terskelverdien. Fastsettelse av nasjonal terskelverdi har altså utspring i uavhengig variabel ”EU- direktiv” og blir påvirket av de kategoriene som har kommet frem i forskningen.

5.2. Empiri knyttet til politiske motiv bak hevelsen av den nasjonale terskelverdien.

Figuren nedenfor viser oppsummering og abstraheringen av kodene knyttet til hevelsen av nasjonal terskelverdi fra 200 000 kr til 500 000 kr. I motsetning til abstraheringen som er gjennomført av kodene knyttet til valg av nasjonal terskelverdi på 200 000 kr, er resultatet her kun en kategori i dette tilfellet.

Tabell 5: Abstrahering av motiv bak hevelsen av nasjonal terskelverdi fra 200 000 NOK til 500 000 NOK

<u>Kode</u>	<u>Konsept</u>	<u>Kategori</u>
<ul style="list-style-type: none"> • For lav terskelverdi i forhold til komplisert regelverk • Kompetanseproblemer for små bedrifter på grunn av sjeldent bruk • Balansen mellom ulike hensyn • For stor grad av byråkrati 	Balanse mellom ulike hensyn	Proporsjonalitetsprinsippet
<ul style="list-style-type: none"> • inflasjon • Store administrasjonskostnader • Store transaksjonskostnader 	Økonomisk	

Kategorien i denne abstraheringen ble proporsjonalitetsprinsippet. Proporsjonalitetsprinsippet går ut på at konkurransen må gjennomføres på en slik måte at den står i forhold til anskaffelsen (Fornyings- og administrasjonsdepartementet, 2006). Dette prinsippet er nedskrevet i forskriften om offentlige anskaffelser under de grunnleggende kravene i § 3-1 punkt nummer 5. Med dette menes at det ikke vil være lønnsomt med kunngjøring og formelle prosesser dersom oppdragsgiver skal gjennomføre en anskaffelse med en lav anslått verdi. Likevel må det igjen påpekes at det ikke er noe nedre grense for konkurranse.

Med en terskelverdi på 200 000 kr var det et stort antall oppdrag som befant seg over terskelverdien. Mange oppfattet anskaffelsesreglene for å være både tids- og ressurskrevende i forhold til terskelverdien. Dette bidro til høye transaksjonskostnader hos både leverandører og oppdragsgivere, da oppdragene over terskelverdi må forholde seg til del II i forskriftene om offentlige anskaffelser som omhandler hva slags retningslinjer og prosedyrer som skal følges. Når dette sees i forhold til forskningen, viser empirien at transaksjonskostnadene relatert til bruk av de formelle kunngjøringsprosedyrene, ikke var realistiske i forhold til anskaffelsens verdi. Derfor viser empirien at det politiske motivet var å skape et realistisk forhold mellom disse kostnadene og konkurranseeffekten

Transaksjonskostnader knyttet til byråkrati innen transaksjon er høyest hos oppdragsgiverne. Grunnen til dette er at oppdragsgiverne må benytte ekstra ressurser på kunngjøringsprosedyrer når oppdragene passerer terskelgrenseverdien. Oppdragsgiverne vil i tillegg bruke mer

ressurser på å håndtere tilbudene som kommer inn, desto flere tilbud som kommer inn ved at anskaffelsen blir kunngjort.

Flere av informantene mener at det regelverket som var aktuelt i det tidsrommet, var komplisert og derfor vanskelig for små bedrifter og kommuner å håndtere. Informant 3 sier at:

”Jeg tror nok at 200 000 var for lavt i forhold til det kompliserte regelverket som kommer til anvendelse. Også på grunn av strukturen i Norge, hvor det er mange små kommuner som ikke greier å profesjonalisere seg på innkjøp med å gjøre det litt ad hoc. Kanskje personen som gjør det foretar en til to innkjøp i året.”

Med dette forstås det at regelverket ble brukt såpass sjeldent at erfaring og læring ikke ble opparbeidet i like stor grad, som ved hyppig bruk. Mangel på nettopp læring og erfaring bidro til store transaksjonskostnader, da det ble benyttet ekstra ressurser på anskaffelsesprosedyrene når de først måtte gjennomføres.

Komplisert regelverket har også innvirkning på etterlevelsen av regelverket. Informant 4 støtter opp dette med:

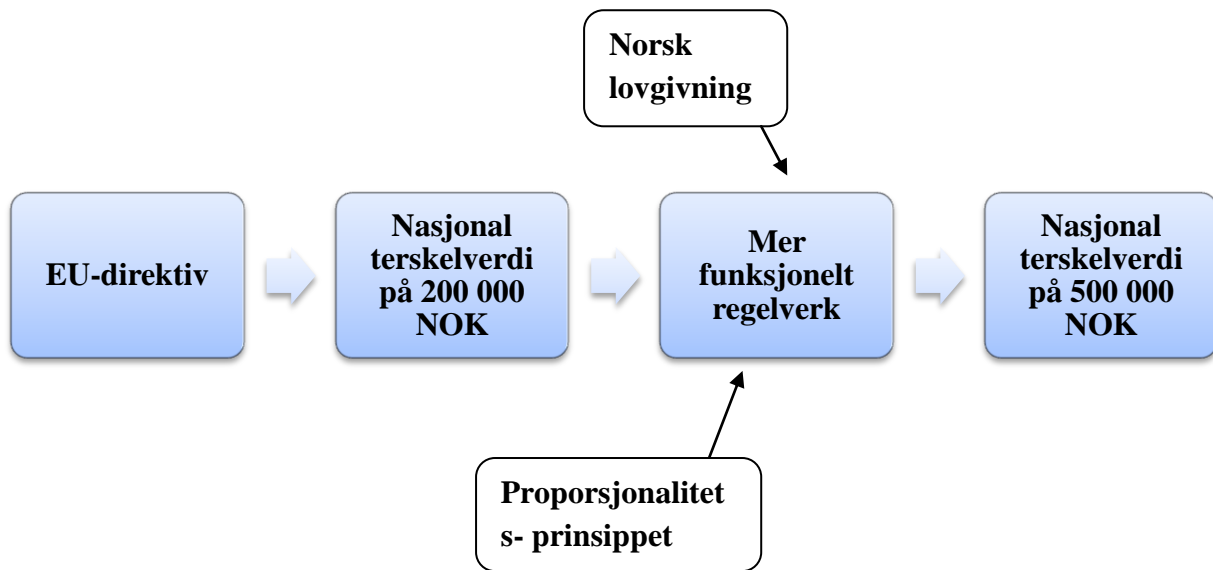
”Det er nok mange som ikke behersker det (regelverket)så godt at de klarer å følge alle sider av regelverket. Særlig de mindre kommuner og virksomheter.”

Dette kan forstås som at komplisert regelverk og mangel på kompetanse kan også føre til at etterlevelsen av regelverket ikke er tilfredsstillende.

Hendelsesforløp bak hevelsen av terskelverdi til 500 000 kr

Hendelsesforløpet av hevelsen fra 200 000 kroner til 500 000 vil ha noe lignende utgangspunkt som hendelsesforløpet knyttet til valget av nasjonal terskelverdi på 200 000 kr.

Figur 9: Hendelsesforløp fra EU-direktiv til en nasjonal terskelverdi på 500 000 kr, forklart av empiri.



Også her er skaper EU-direktivene rammebetingelsene og uavhengig variabel. I dette hendelsesforløpet er det nasjonal terskelverdi på 200 000 kroner som utgjør det fenomenet som ikke fungerer optimalt, og som det er behov for å gjøre noe med. Strategien bak handlingen er å utforme et mer funksjonelt regelverk. Konteksten er fremdeles den norske lovgivningen. Den mellomliggende betingelsen i dette hendelsesforløpet er proporsjonalitetsprinsippet. Avhengig variabel er resultatet med den nasjonale terskelverdien på 500 000 kroner.

5.3. Bruk av handlingsrom ved implementering av direktiver

Den første hypotesen i denne forskningen går på graden av nasjonal bestemmelse og utnyttelse av handlingsrom i forbindelse med valg av nasjonal terskelverdi. Informantene har god kjennskap til innskrivningen av direktivene om offentlige anskaffelser av varer og tjenester i norsk lovgivning. Denne kjennskapen har informantene enten gjennom direkte eller indirekte deltagelse i utviklingen av dette lovverket, og / eller gjennom andre jobberelaterte forhold. Informantenes tanker både generelt om innskriving av EU- direktiver til norsk lovgivning og innskrivningen av anbudsdirektivene, belyser denne forskningen på en måte som ville vært vanskelig å få frem i bastante tekster som lovgivning.

Abstraheringen av kodene fra empirien som går på nasjonal tilpasning, synliggjør med tre kategorier som presenterer informantenes meninger knyttet til dette emne. Disse tre

kategoriene er ”Lite handling”, ”Dyktighet” og ”Andre faktorer”. Denne abstraheringen ligger som vedlegg nr 9.

Lite handling

Informantene i utvalget er av delt mening når det kommer til hvordan innskrivningen av direktivene er gjort. Enkelte mener at graden av nasjonal selvbestemmelse er for lite utnyttet, hvor konsekvensene blir en ganske direkte implementering av direktivene. Informant 1 er av denne oppfatningen. Han siterer en stortingsrepresentant:

”Vår tilpasning til EU- direktiver og få det inn i norsk lovgivning foregår for det meste i Stortinget, og er egentlig et stort gjesp. Det er ikke noe diskusjon.”

Informant 3 deler denne oppfatningen og forteller at hun tror at de politiske myndighetene er for dårlige til å tenke over at det faktisk eksisterer et handlingsrom der det er mulighet for tilpasninger. Flere av informantene påpeker at enkelte direktiver vekker spesiell interesse som datalagringsdirektivet, men at det ellers er en ganske enkel prosess med liten grad av korrektiver. Informant 3 sier videre at:

”Norge skal jo være flinkest i klasse, så jeg tror det går mye på det at man ikke tør å ta sjansen på å forandre for mye og gjøre det på vår måte”

Hun begrunner dette med at vi er redde for at vi ikke skal klare å få med essensen i direktivene og innføre direktivene feil dersom vi fornorsker mye.

Dyktighet

I motsetning til de informantene som mener at det er for lite handling fra de politiske myndighetene for å tilpasse direktiver til nasjonale forhold, er informantene som mener at de politiske myndighetene er dyktige og gjør de tilpasningene som er naturlig. Informantene med denne oppfatningen, mener at det kun er en myte at Norge bare tar imot direktiver og skriver de direkte inn. Disse informantene mener at implementeringen av EØS-reglene gjøres på en rask og bra måte som bidrar til at det blir en naturlig del i den norske lovgivningen. Informant 5 sier at de politiske myndighetene i Norge har vært flinke ved å implementere direktivene i norsk lovgivning, ved at de er implementert på en forståelig måte. I enkelte tilfeller kan dette være en utfordring når direktiver fra EU skal oversettes og implementeres i norske lover. Dersom innskrivningen av anbudsregelverket fra EU til norsk lovgivning blir sett på isolert, bekrefter informantene at dette også er skrevet inn på en bra måte.

Andre faktorer

Informant 2 påpeker at implementeringen av direktiver kan også sees i et tidsperspektiv. Hvert enkelt direktiv har en frist for når det skal være gjennomført i nasjonal lovgivning. For EU-land er dette normalt sett to år etter at det er vedtatt i EU. Det samme gjelder i prinsippet for EFTA3 etter at direktivet er vedtatt i EØS-komiteen. Dersom Norge har problemer med et direktiv kan Norge skape seg ekstra tid ved at det tar lenger tid før direktivet blir vedtatt i EØS-komiteen. Dersom det går to år før det blir vedtatt i EØS-komiteen, har Norge plutselig skaffet seg fire år på å implementere regelverket i den norske lovgivningen. På denne måten kan det sies at det parkeres litt (kilde: Informant 2). I løpet av denne tiden kan arbeide med å tilpasse dette regelverket så godt som mulig til den norske konteksten foregå, slik at det blir en naturlig tilpasning.

Informant 2 påpeker at det kan bli litt vanskelig å sammenligne hvordan innføringen av direktiver i nasjonale lovgivninger blir gjort. Dersom en sammenligning blir gjort av Norge, Sverige og Danmark, blir dette på feil grunnlag ved at Sverige og Danmark er medlemmer av EU og derfor har andre retningslinjer og forholde seg til enn Norge. Han forteller videre om et overordnet perspektiv vil vise en nord-sør dimensjon, hvor landene nord i Europa er flinkere på gjennomføringen enn landene sør i Europa. Hva som er grunnen til dette, gir en ide til videre forskning på området.

Et annet perspektiv i denne diskusjonen er at selv om den formelle implementeringen av direktiver gjennomføres på en bra og naturlig måte, så må det også implementeres i praksis. I forhold til anskaffelsesregelverket sier Informant 6 at:

”Jeg ser ikke noe problem med å tilpasse dette regelverket til det norske samfunn. Men da må man også gjøre det, og mitt poeng er vell det at man har ikke gjort det godt nok for å få til at anskaffelser skjer i samsvar med dette regelverket.

Han begrunner dette med manglende kompetanse spesielt innenfor kommunesektoren og sier videre at:

”Det å bruke dette regelverket på riktig måte krever en kompetanse som jeg tror ganske enkelt ikke er tilstede hos veldig mange som er underlagt dette regelverket.”

Viktigheten omkring kompetanse blir vektlagt i kapittel 5.6.

5.4. Motiv bak tidligere regelverk for offentlige anskaffelser

En av hypotese i denne forskningen går på norske interesser, tradisjoner og andre hensyn som politiske motiver for valg av nasjonal terskelverdi for varer og tjenester. For å kunne bekrefte eller avkrefte denne hypotesen er det vesentlig å inneha kunnskap om regelverket før EØS-avtalen. Den formelle kunnskapen finnes i den statlige instruksen REFSA. For å få et mest mulig helhetlig bilde var det høyest relevant å innhente informasjon fra personer som jobbet med dette regelverket på den aktuelle tiden. Siden dette var tilfellet for enkelte av informantene i denne forskningen, ble det naturlig å benytte denne muligheten til å få et innblikk i hvordan regelverket fungerte på den tiden. På grunnlag av erfaring og kompetanse var også flere av informantene kvalifisert til å uttale seg omkring dette emne.

En abstrahering av kodene i datamaterialet knyttet til motivene for anbudsregelverket før EØS kan sammenfattes i to punkter:

- Diskriminering av utenlandske tilbydere
- Nasjonale hensyn og interesse

Dette er kun en liten del hvor det ikke var hensiktsmessig å ta med selve abstrahering av kodene i oppgaven.

Anskaffelsesregelverket som ble benyttet før EØS la ikke skjul på ønsket om å beskytte og fremme egne nasjonale aktører. Dette kom blant annet klart frem i kapittel 2.5 om offentlige anskaffelser i Norge før EØS. Hensikten var å fremme norske interesser som norsk teknologi og norsk eksport av materiell så lang det lot seg gjøre. Informant 3 forteller at regelverket før EØS var lite kjent og mye mindre i fokus enn det er i dag. Dette blir bekreftet av informant 4 som forteller at det ikke var samme disiplinen knyttet til regelverket. Informant 2 forteller at:

”Selv om vi hadde konkurranse før også, var det mer løse henvendelser til noen man mente var aktuelle i sitt nærmiljø.”

Informant 4 er også av denne oppfatningen, og forteller:

”Tidligere så var det ganske amatørmessig til dels og alt for lite profesjonell tilnærming igjennom innkjøpsregelverket...”

Etter hvert som Norge ble medlem i GATT kom også pålegget om å fjerne handelshindre. Likevel var det en omgåelse av disse reglene, hvor enkelte prosjekter ble unnlatt å kunngjøres

av nasjonale hensyn. Ofte ble det argumentert med forskning og utvikling for at disse prosjektene skulle slippe offentlige anbudsrunder.

Kort oppsummert førte et ønske om å beskytte egne interesser og ønske om å fremme egne interesser til en diskriminerende politikk.

5.5. Begrepene norske interesser, forvaltningstradisjon og andre hensyn

På grunnlag av delen over er det naturlig å se nærmere på empirien knyttet til begrepene norske interesser, forvaltningstradisjoner og andre hensyn. Abstraheringen av kodene knyttet til informantenes tanker om meninger om disse begrepene utledet to kategorier:

- Regelverks-, retts- og håndhevingstradisjon
- Diffust

Denne abstraheringen ligger som vedlegg nr 10.

Regelverks-, retts- og håndhevingstradisjon

Det går an å trekke frem enkelt tradisjoner hvor Norge skiller seg ut, for eksempel fra EU. Regelverkstradisjon blir tatt opp som eksempel av flere av informantene. Informant 4 definerer norsk rettstradisjon ved at:

”man på ikke alle områder lager fulle, svære, brede lover inn i lovsamlingen, for å si det enkelt. Man har de grunnleggende prinsippene i loven, også er det regjeringen som får fullmakten fra Stortinget til å utforme forskriftene.”

EU har vært mer bestemt i definisjonene i regelverket. Dette blir bekreftet av Informant 2, som sier:

”Der har det vært en krasj i regelverkskultur. Værtfall på 90-tallet var det ganske tydelig, da det fikk en omstilling i forhold til Norge.”

Han oppfatter at EØS-avtalen har påvirket hvordan Norge utformer regelverket ved at vi blant annet har blitt mer konkrete når det kommer til kravene i regelverket. Likevel påpeker Informant 4 at det også er stor forskjell innen for EØS når det kommer til regelverkstradisjoner og grad av detaljer.

”Dersom du går lenger syd i Europa har noen land i mindre grad hatt detaljerte regler. Dette skaper nyanser. Det er noen land der som har hatt ganske detaljerte regler, men som ikke er flinke til å følge dem. Land i nord- europa som for eksempel England, har ikke hatt like detaljerte regler. Likevel har de hatt stor konkurranse fordi de har kjørt igjennom krav om dette uansett.”(kilde: Informant 4)

Med dette kommer det frem at detaljerte krav ikke alltid oppnår politiske målsetninger som konkurranse, samt at konkurranse ikke er avhengig av detaljerte regler.

En annen norsk tradisjon er innenfor rettstradisjon når det kommer til brudd på lovgivningen. Dersom dette skal ses i sammenheng med offentlige anskaffelser har Norge vært tilhenger av erstatninger og overtredelsesgebyrer, istedenfor at kontrakter skal annulleres. (kilde: Informant 4 og 5) Nå kommer det nytt direktiv om hvordan håndhevelsen av brudd på regelverket for offentlige anskaffelser skal håndteres. Utfallet av dette er kort at ugyldige kontrakter skal annulleres og ikke ha effekt. Dette strider da imot Norges rettstradisjon, men må innlemmes på grunn av EØS-avtalen.

Videre blir det da et spørsmål hvem som skal dømme i disse sakene. Informant 4 forteller at den norske tradisjon foretrekker å benytte det ordinære domstolssystemet. Dette innebærer at vi har egne domstoler som håndterer ulike type saker, istedenfor mange spesialdomstoler som tar for seg saker innenfor sitt felt. I Norge er det kun sjeldne tilfeller av spesialdomstoler. Et eksempel er innenfor trygderetten.

Diffust

Det som gikk igjen blant informantene, er at disse begrepene blir vanskeligere og vanskeligere å definere, dersom begrepene skal avgrenses til hva som er spesielt for Norge. Grunnen til at slike begreper blir vanskeligere å definere, er globaliseringen som skjer på verdensbasis. Informant 1 påpeker at det tunge norske næringslivet har et globalt perspektiv, da dette er mer lukrativt. De små kommunene og aktørene har hovedsakelig det nasjonale markedet som hovedsegment.

Informant 1 forteller at nordmenn har blitt mer utadvendte og påpeker at nasjonale særegenheter blir vanskeligere og vanskeligere å finne. Likevel er det mulig å finne typisk norske trekk igjennom historien. Informant 6 forteller at Norge har en tradisjon ved å ha et seriøst forhold til lovgivning ved at lover er noe befolkningen forholder seg til. Han mener at denne tradisjonen kan ha røtter så lang tilbake som til middelalderen. Dette kan videre sees i

sammenheng med Norges plikt til implementering av EØS-avtalen. Siden vi har en forpliktelse, utfører vi det og vi er formelt gode til det. Her er det viktig å huske at anskaffelsesregelverket før innlemmelsen av EØS-avtalen, kun var en instruks og ikke vedtatt i lov eller forskrifter. Her blir det naturlig å reflektere på om etterlevelsen av regelverket hadde vært større, dersom regelverket hadde hatt lov- eller forskriftsform. Dette blir sett nærmere på i kapittel 6.

Informant 1 drar frem individualisme som typisk norsk. Han begrunner dette med et historisk tilbakeblikk hvor han påpeker at Norge var et av få land som i verden som ikke har hatt landsbyer, men at folk heller hadde egne gårder. Han forteller:

”Det gikk ikke veier mellom gårdene, men alle veiene gikk isteden til hovedveien. Alle ville være for seg selv. Dette er Norges individualisme.”

Videre forsetter han:

”Felleskapstenkning i Norge har tradisjonelt vært relativt dårlig. Det har noe med holdningen til å samarbeide og gjøre.”

Ut ifra dette kan det spekuleres i om denne individualismen ubevisst har vært med å bidra til at vi fremdeles er medlem av EFTA, og ikke gått inn i EU som nabolandene våre Sverige og Danmark. Den dårlige fellesskapstenkingen og individualismen kan også forklares med naturgitte forhold som geografi. Informant 1 viser til de store avstander i Norge, som igjen er knyttet til store reisekostnader og dyr transportinfrastruktur i forhold til resten av Europa. Dette påvirker igjen hva som blir kjøpt og hva slags systemer som blir brukt. Han sier at:

”Det at vi ønsker å være oss selv, gjør at det er veldig lett å finne løsninger som VI vil ha.”

Videre blir naturgitte forhold også vektlagt da dette gjør at behovet er noe annerledes i Norge enn andre land. Dersom naturgitte forhold ses bort ifra, er det vanskelig å finne unike tradisjoner og interesser i Norge. Informant 5 påpeker at kultur, hvor hun inkluderer geografi og værforhold, er noe som er forskjellig fra land til land uavhengig av medlemskap i EU eller ikke. Kjennskap til kultur i det landet hvor handelen er ønsket, er viktig for å lykkes. Informant 1 forteller at blant annet Frankrike, England og Tyskland har sterke nasjonale merker som skaper en trygghetsfølelse ved kjøp av produkter med disse merkene, og som har

en hindrende effekt for andre merker. Merker med en slik styrke i tilknytning til Norge, er ikke forskeren bekjent.

I tilknytning til offentlige anskaffelser og anbudsprosesser, forteller informant at 4 vi i Norge ikke liker den type offentlige konkurranse som blant annet innkjøpregelverket krever. Han sier at:

”Vi synes det er lettere å sende noe mailer eller at vi tror på god kontakt.”

Dette blir bekreftet av Informant 6 som kommer med eksempel hvor regionale og lokale myndigheter ønsker å bruke innkjøpstyngden sin til å støtte lokalt og regionalt næringsliv, istedenfor å måtte legge ut på til offentlig konkurranse. Han fortsetter:

”Dersom man har en hjørnesteinsbedrift i kommunen og man gir oppdraget til den, vil de samtidig sikre arbeidsplasser i kommunen. Sånn sett vil det være fordeler for kommunen, men det er i strid med hele tankegangen i regelverket.”

Det går selvfølgelig an å bruke lokalt og regionalt, men da må dette være konkurransedyktig og være det beste tilbudet.

Et tilbakeblikk i tid kan bidra med en forståelse om ordenes betydning i historisk perspektiv, men det blir likevel vanskelig å finne disse betydningene i dagens moderne samfunn.

Informant 1 forteller at ord om nasjonale særegenheter er formuleringen som er ønsket i lover, og at lover derfor er fulle av lignende formuleringer. Han omtaler disse formuleringene som:

”Ord som beskriver hensyn og ønsker om å bevare, men som blir vanskeligere å definere.”

5.6. Kompetanse

En av nøkkelfaktorene knyttet til effektive anskaffelser og anskaffelsesprosessen er kompetanse hos oppdragsgivere og tilbydere. Dette blir vektlagt tungt av alle informantene i utvalget. Informant 1 beskriver uvitenhet som den største barrieren knyttet til utviklingen av anskaffelsesregelverket. Siden dette blir sett på som en avgjørende i forhold til effektive anskaffelser, er denne delen viet til kompetanse.

Hellesylt understreker i NOU 2010:2 (s. 49) at i ”nnkjøpsarbeidet har fått for lite oppmerksomhet hos mange statlige og kommunale virksomheter.” Han uttaler videre at:

”Beslutninger med svært store økonomiske konsekvenser har blitt overlatt til medarbeidere med mangelfull merkantil og juridisk kunnskap, og uten at ledelsen har lagt en klar plan og satt av tilstrekkelig ressurser i arbeidet.”

Dersom kompetansen er dårlig blant oppdragsgivere bidrar dette til at det ofte brukes mer ressurser i anskaffelsesprosessen enn det som er nødvendig. Dette kan knyttes til usikkerheten omkring de forskjellige fasene i anskaffelsesprosessen. Dette blir støttet av informantene i forskningen.

Informant 1 forteller at det hersket stor uvitenheten når regelverket med den nasjonale terskelverdien på 200 000 kr ble innført. Han forteller at:

”Den uvitenheten har vell vært et uttrykk på at man ikke ønsker og implementerer regelverket, fordi man ikke vil ha det.”

Det spekuleres i om denne uvitenheten skyldes mangel på kompetanse eller mangel på vilje. Uansett hva uvitenheten skyldes, er det mange stiller seg negative til de formelle prosedyrene knyttet til anskaffelser over terskelverdi. Informant 5 fremhever en ny vinkel da hun forteller at selv om mange oppdragsgivere synes det med kunngjøring i Doffin er tungt og vanskelig, så legger de likevel ut en kunngjøring på egne nettsider. Hun påpeker at det ikke er mer vanskelig å legge det ut på Doffin, enn det er å legge det ut på egne hjemmesider.

Hun drøfter:

”Gjør de det med tap? Nei, det tror jeg ikke. Jeg tror 1) grunn til at de gjør det er fordi de har interne retningslinjer, og 2) fordi de ønsker å få og ha små bedrifter på markedet sitt.”

Transaksjonskostnader knyttet til utarbeidelse av anbud og kunngjøringen av dette, vil altså være der selv om bedrifter kun legger ut kunngjøringen på egne nettsider. Kostnadene knyttet til å legge ut kunngjøringen i Doffin, er ikke større enn dette. Informant 5 sier videre at:

”Men som med alt her i livet, har det med profesjonalisering å gjøre. Hvis det er noe du ikke kan, bare se på det å jobbe på pc; har du ikke gjort det før, så er det fryktelig vanskelig. Men når du lærer det, så er det jo en lek og du har lyst til å lære mer.”

Informant 5 forteller videre at kommunene hadde en rundspørring om hva som var vanskelig for dem. På denne rundspørringen kom det frem at offentlige anskaffelser havnet ca midt på. Hun forsetter:

”Hvordan håndterer de skattespørsmål og alt det, når de sier at det er enda vanskeligere. De må jo gjøre det fordi det er pålagt.”

Dette blir bekreftet at Informant 5 som forteller at det var en høring i forbindelse med gjennomgangen av regelverket for offentlige anskaffelser i 2004, hvor kommunene og oppdragsgivere kunne komme med innspill. Grunnlaget for denne høringen var misnøyen med regelverket. Resultatet av oppfordringer til å komme med innspill, var at det kom ett innspill. Dette kan tolkes som at viljen knyttet til regelverket utgjør en stor hindring blant oppdragsgiverne til å lære å ta i bruk regelverket. Kommuner og andre aktører har mulighet til å motta rådgivning fra blant annet advokater. Likevel kan det knyttes usikkerhet til dette også, da Informant 6 forteller:

”Selv innenfor den norske advokatstanden er det ikke så stor prosent som har innsikt i dette regelverket. Det begynner å bli bedre, men ser man tilbake kunne man nesten telle dem på en hånd.”

Informant 6 påpeker også viktigheten omkring kompetanse og profesjonalisering, ikke bare i forhold til den midterste delen i anskaffelsesprosessen som er knyttet til lovgivningen, men til alle fasene i anskaffelsesprosessen. Han sier at:

”Mange praktiserende advokater som er eksperter på regelverket for offentlige anskaffelser har ikke peiling på den totale anskaffelsesprosessen og dens betydning.”

Informant 5 vektlegger viktigheten knyttet til ansettelse av folk med rett kompetanse i riktige stillinger. Med dette mener hun at riktig kompetanse må være en forutsetning for å ha ansvar for offentlige anskaffelser. Han en ikke den rette kompetansen, må dette overlates til noen som er kvalifisert. Hun sier videre at:

”Regelverket for offentlige anskaffelser er et kjempe godt redskap for profesjonelle oppdragsgivere. Men som med dette, som med alt. Du må kunne regelverket. Den som kan noe, er profesjonell på sitt område.”

Hva slags oppfatning oppdragsgivere og tilbydere har av anskaffelsesregelverket, koker ned til hvor god kompetanse de innehar om regelverket og prosessene rundt. Informant 2 forteller at:

”Når det kommer til anskaffelsesregelverket er det konsekvenser av det som noen oppfatter som byråkrati mens andre ser på dette som gode sikkerhetsventiler mot kamerateri og korrupsjon.”

De aktørene som ser på anskaffelsesregelverket som gode sikkerhetsventiler, er de som har kompetanse til å benytte regelverket på en god og effektiv måte.

5.7. Oppsummering

Dette kapitlet har presentert empirien som har blitt innsamlet, og vist hvordan denne kan deles inn i fem punkter. De to første punktene er direkte relatert til problemstillingen, og blir derfor presentert med abstraheringsprosessen. De andre punktene ble også gått igjennom i kapitlet, men med abstraheringsprosessen som vedlegg. Empirien identifiserer tre punkter som politiske motiver bak valg av nasjonal terskelverdi på 200 000: konkurranse, stivhengighet og funksjonalitet. Videre identifiserer empirien kun proporsjonalitetsprinsippet som politisk motiv bak hevelsen av nasjonal terskelverdi fra 200 000 kr til 500 000 kr. Påfølgende blir empirien knyttet til de tre neste punktene lagt frem. Disse punktene går på bruk av handlingsrom ved implementering, motiv bak anskaffelsesregelverk før EØS og begrepene norske interesser, forvaltningstradisjon og andre hensyn. Slutten av dette kapitlet fremhever viktigheten omkring kompetanse hos de som jobber med anskaffelsesregelverket.

6. Drøfting

Dette kapitlet foretar en drøfting av de kategoriene som ble utledet i empiri og sett i forhold hypotesene, problemstillingen og det teoretiske rammeverket. Kapitlet starter med en påminnelse om studiens todelte problemstilling og tilknyttede hypoteser. Videre blir problemstillingen besvart ved hjelp av elementer fra studiens bakgrunn, teoretiske rammeverk og den innsamlede empirien. De funnene som er gjort i arbeidet mot å besvare problemstillingen, blir videre til at hypotesene blir bekreftet underveis i arbeidet.

Problemstilling og hypoteser

Studiens bakgrunn viser til konkurranse som fundamentet bak den europeiske utviklingen, mens det teoretiske rammeverket fremhever regulering som drivkraft bak fremveksten. Direktiver er reguleringer med høy grad av nasjonal selvbestemmelse, så lenge de grunnleggende kravene i direktivene og EØS-avtalen hvor blant annet konkurransereglene er ivaretatt. Direktiver skaper handlingsrom gjennom graden av nasjonal selvbestemmelse, hvor nasjonale politiske myndigheter kan gjøre tilpasninger. Denne forskningens overordnede mål er å se på utnyttelsen av dette handlingsrommet i norsk kontekst. Dagens næringsliv (2011) skrev i slutten april at Norge hadde innført 1 774 av 1777 direktiver som er vedtatt av EØS-komiteen. Siden det er handlingsrom knyttet til alle disse direktivene, er denne forskningen avgrenset til innføringen av direktivet om offentlige anskaffelser av varer og tjenester. Den faktoren som er valgt til å måle utnyttelsen av handlingsrommet i denne studien er den nasjonale terskelverdien. Problemstillingen i denne forskningen er todelt og ser på

- 1) hva som var de politiske motivene for valg av nasjonal terskelverdi på 200 000
- 2) hva som var de politiske motivene bak hevelsen til 500 000 i 2005.

De tre hypotesene som ble satt for å belyse problemstillingen var:

- De politiske motiv bak valg av nasjonale terskelverdier er å ivareta norske interesser, tradisjon er og andre hensyn
- Valg av nasjonale terskelverdier bekrefter bruk av nasjonal selvbestemmelse og utnyttelse av nasjonalt handlingsrom
- Politisk motiv bak hevelsen av den nasjonale terskelverdien i 2005 skyldes for store transaksjonskostnader knyttet til bruk av de formelle prosedyrene

6.1. Framstilling av funn i henhold til problemstilling del 1: politiske motiver bak valg av nasjonal terskelverdi på 200 000 kr

6.1.1. Konkurransen

Når valget av den nasjonale terskelverdien skulle gjøres, var samfunn inne i en trend hvor indirekte statlig styring overtar for tradisjonell direkte styring. Denne trenden råder enda og ser ut til å ha kommet for å bli. Regulering som styringsverktøy har vokst frem for å møte utfordringer som den tradisjonelle staten har problemer med å håndtere. Regulering og New Public Management har til hensikt å bidra til at offentlig sektor skal bli mer konkurransedyktig gjennom kostnadseffektivitet og produktivitet. Behovet for bruk av reguleringer for å møte utfordringer har vist seg å være nødvendig for å oppnå effektive resultater. Reguleringen har blitt drevet frem av positive og negative integrasjon, som videre har resultert i opprettelsen og utviklingen av EU. Derfor blir det riktig å si at EU er bygd opp av reguleringer og derfor kan kalles en reguleringsstat. Definisjonen som blir benyttet på regulering i denne studien, presiserer at reguleringer er ment for å tilrettelegge for konkurranse samt å fjerne elementer som kan være til hinder for konkurranse. Dette relateres til negativ integrasjon ved at negativ fjerner handelshindringer og dermed indirekte legger til rette for konkurranse, mens positiv integrasjon tilrettelegger for markedet og dermed også for konkurranse. Konkurransereglene er reguleringer som ble opprettet i EF som resultat av positiv integrasjon.

Konkurransereglene i EU utgjorde grunnlaget for markedsgjøring og konkurranse i offentlig sektor, og er dermed også opphavet til direktivene om offentlige anskaffelser. Disse direktivene setter rammebetingelsene for utformingen av det norske anskaffelsesregelverket. Konkurranseselementet i offentlig sektor var et av kravene i dette rammeverket og ble derfor videreført til Norge.

Konkurranse blir trukket frem som formål for regelverket om offentlige anskaffelser også før EFTA og EØS. Blant annet hadde Norges første regelverk om offentlige anskaffelser før REFSA, sikring av konkurranse som hovedhensikt. Ønske om konkurranse har altså fulgt anskaffelsesregelverket gjennom hele utviklingen fra opprettelsen av regelverket på slutten av 1800-tallet, gjennom REFSA, og nettopp til EUs opprettelse av direktivene for offentlige anskaffelser.

Anskaffelsesregelverket trer i kraft dersom oppdragsgiver i anskaffelsesprosessen kommer frem til at det vil være mer lønnsomt å få anskaffelsen utført eksternt istedenfor internt.

Markedsgjøring igjennom outsourcing vil da være løsningen. Norge oppfyller på denne måten kravet til konkurranse gjennom anskaffelsesloven og bruk av outsourcing. Ved å sette en lavere terskelverdi enn EØS-verdien, ville konkurranseeffekten øke samt at det ville være lettere for små og mellomstore bedrifter (SMB) å delta i konkurranser og vinne kontrakter. En av informantene påpeker at disse bedriftenes mulighet til å delta i konkurranse under EØS-verdien er viktig. Empirien påpeker at terskelverdien ikke måtte settes for lavt. Det fremgår videre av intervjuene at små bedrifter må ha mulighet til å konkurrere uten å måtte forholde seg til for mye byråkrati. Det måtte være en realistisk balanse mellom konkurranseeffekten og de kostnadene som var knyttet til benyttelse av prosedyrene for anskaffelser over terskelverdi.

I empirien kommer det frem at kontrakter med anslått verdi på 200 000 kr ikke ville blitt kunngjort uten lav terskelverdi. Dette er essensielt, da disse kontraktene er av stor verdi for SMB. Det kommer også frem i intervjuene at den store graden av konkurranse som vil oppstå med en lavere terskelverdi enn EØS-verdiene, vil bidra til at markedet vil bli mer åpent og transparent. En lav terskelverdi ville også føre til at antall bud som kommer inn per anbud øker, som igjen bidra til at det er stor sannsynlighet for at oppdragsgiver ender opp med et bedre tilbud enn det som ville være tilfellet med høy terskelverdi. Dette, samt at ressursene vil bli brukt mer effektivt utgjør et økonomisk argument for hvorfor konkurranse er viktig.

Effektiv konkurranse på markedet er et av seks formål i en oppsummering av Norge og EUs hensyn bak anskaffelsesregelverket, som ble gjort i 2010 (NOU 2010:2). Grunnen til at konkurranseelementet blir så sterkt poengtert i anskaffelsesregelverket både igjennom teori og empiri, er at dette skal føre til mer effektiv bruk av ressursene i samfunnet og høyere verdiskapning. Alle informantene framhever konkurranse som en viktig faktor ved fastsettelse av nedre grense på terskelverdi. En av informantene framhever også konkurranse som en viktig sikkerhetsventil mot kameraderi og korrupsjon

Konklusjonen ut ifra denne delen er:

Konkurranse var et politisk motiv bak terskelverdien på 200 000 kr

6.1.2. Stiavhengighet

Bruk av stiavhengighet som politisk motiv for fastsettelse av terskelverdi fremgår indirekte av intervjuene med informantene. Flere av informantene hadde den oppfatning at myndighetenes hensikt var å beskytte egne tilbydere og nasjonale interesser. Intensjonen med regelverket er forskjellig i EU/EØS og blant nasjonale myndigheter. En av informantene sier klart at

terskelverdien er valgt ut fra norske behov og interesser og har lite med internasjonale bedrifter å gjøre.

Stiavhengighet som politiske motiv bak valget av nasjonal terskelverdi, blir bekreftet både i studiens bakgrunn og det teoretiske rammeverket. Den norske forvaltningstradisjonen er intervensjonistisk med staten som et naturlig midtpunkt. Som nevnt i studiens bakgrunn, grep staten inn for å beskytte nasjonale aktører mot leverandører fra utlandet igjennom muligheten for å pålegge toll på varer fra utenlandske tilbydere. Selv om denne muligheten ble fjernet da Regelverket for Statens anskaffelsesvirksomhet (REFSA) ble iverksatt i 1978, ble det politiske motivet om å beskytte egne aktører mot utenlandske tilbydere videreført så langt det lot seg gjøre. En stiavhengighet ble skapt på grunnlag denne forvaltningstradisjonen om å ivareta dette politiske motivet sammen med ønsket om å beholde sterk statlig styring. Denne stiavhengigheten vil farge fremtidige valg. Selv etter at globaliseringen har farget verden og Norge har blitt medlem i EØS, står fokuset fremdeles på de norske aktørene i anskaffelsesregelverket. Dette er et resultat av at ønsket om å ivareta SMB har utviklet seg til å bli en del av norsk forvaltningstradisjon, og dermed en del av stiavhengigheten knyttet til denne tradisjonen.

Utviklingen av EU er hovedgrunnen til at den anglosaksiske forvaltningstradisjonen med elementer fra New Public Management, har ekspandert. Denne forvaltningstradisjonen understreker betydningen av en regulerende og markedsorientert stat. Selv om den norske forvaltningstradisjonen er intervensjonistisk og derfor teoretisk sett i sterk motsetning til den anglosaksiske forvaltningstradisjonen som EU bringer med seg, er Norge forpliktet til å implementere de reguleringene som er EØS-relevante. Norge er på denne måten forpliktet gjennom regelbasert tilpasning. Stiavhengigheten knyttet til Norges forvaltningstradisjon har bidratt til at Norge valgte NPM- elementene markedsføring og outsourcing som styringsverktøy. Disse valgene bidro til at Norge også benyttet idébasert tilpasning i forhold til sine forpliktelser gjennom EØS-avtalen. Markedsføring og outsourcing skal ivareta den norske forvaltningstradisjonen så godt som mulig i møte med europeiseringen og reguleringene fra EU. Ved hjelp av disse elementene skal Norge klare å imøtekomme reguleringene fra EU og samtidig sikre at staten fremdeles beholder kontroll gjennom finansiering. Markedsføring er en av moderniseringsstrategiene som blir hyppigst valgt av medlemslandene i møte med reguleringsstaten. Siden Norge er forpliktet til å gjennomføre reguleringene fra EU gjennom EØS-avtalen, er det på sett og vis helt naturlig at Norge benytter en av disse strategiene. Derfor blir ikke dette valget sett på som et resultat av

utnyttelse av handlingsrom og nasjonal selvbestemmelse, men heller ses som det faktisk er: en valgt strategi for å møte pålagte reguleringene fra EU. Det er heller innenfor den valgte strategien at muligheten for nasjonal utfoldelse kan skje, og i følge skoposteorien, bør skje. Regelverket for offentlige anskaffelser isolert sett bekrefter også bruken av idébasert tilpasning basert på bruken av markedsgjøring og outsourcing.

Formål bak anskaffelsesregelverkene i EU og Norge

EU- direktivene om offentlige anskaffelser er reguleringer hvor formålet er å bidra til fortsettelse av den europeiske integrasjonen. Krav om konkurranse skulle bidra til økt grad av fri flyt av de fire friheter (varer, tjenester, kapital og arbeidskraft) over landegrensene. Kort sagt var formålet positiv integrasjon ved å skape og tilrettelegge markedet. I møte med norsk forvaltningstradisjon ble dette konfliktskapende. Empirien viser til ønske om mer nasjonale motiver bak anskaffelsesregelverket. Det blir presisert at valget av nasjonale terskelverdier ikke hadde noe med internasjonale aktører å gjøre. Styresmakten prioriterte heller utviklingen av nasjonale aktører i det norske markedet. Ved valg av nasjonal terskelverdi på 200 000 kr, kunne hensynet knyttet til SMB fremdeles ivaretas. På denne måten ble ikke tilpasningen til EØS-regelverket om offentlige anskaffelser kun regelbasert- og idébasert tilpasning, men også en interessebasert tilpasning ved at egne interesser knyttet til SMB ble bevart. Disse bedriftene fikk mulighet til å delta i konkurranse og vinne kontrakter i et marked som de ikke ville kommet seg inn på med en terskelverdi på nivå med EØS-verdien. Som nevnt i kapittelet 4.4 om forvaltningstradisjon i Norge, er SMB av stor betydning for det norske næringslivet. Siden disse bedrifter har lokalmarkedet som hovedsegment, er det i dette markedet at disse bedriftene i stor grad ville konkurrere og ikke internasjonalt. For å kunne ivareta disse hensynene knyttet til disse SMB, ble løsningen å utnytte graden av nasjonal selvbestemmelse som var knyttet til direktivene, og korrigere det markedet som ble skapt på grunnlag av disse direktivene. Når det er behov for å ivareta andre hensyn i tillegg til de som er satt som politiske målsetninger i direktivene, gjøres dette igjennom rereguleringer. Hensynene knyttet til SMB ble ivaretatt gjennom reregulering med en lavere nasjonal terskelverdi, som gjorde det mulig å følge denne forvaltningstradisjonen videre. Reguleringen fra EU utviklet seg til å bli en reregulering fra norsk side, ved at rereguleringen var basert på andre nasjonale hensyn enn de som var gitt fra EU.

Forskeren mener også at valg av nasjonal terskelverdi, kan vise element av fremmedfrykt. Dette begrunnes med at den valgte terskelverdi kan være et resultat av mangel på vilje til

gjennomføring av nye endringer. Det at flere av informantene påpeker mangelen på vitenskaplige analyser omkring valg av terskelverdi. Det faktum at staten allerede hadde kjennskap til virkningen av den eksisterende verdien i REFSA på 150 000 og mente at denne var funksjonell, gjorde at det ville vært beleilig om denne verdien ble videreført.

Konsekvensene av en betraktelig høyere verdi lik EØS-verdien, var ukjente og det antas at tradisjon og erfaring skapte et ønske om en tilnærmet lik terskelverdi som den i regelverket fra før. Da var det lett å videreføre REFSA- verdien med en inflasjonsjustering.

Empirien trekker frem regelverkstradisjon som eksempel i forbindelse med norsk forvaltningstradisjon. Den type offentlig konkurranse som anskaffelsesregelverket i EØS krever, er ikke ønskelig i Norge. Det kommer også frem at vi ikke liker for detaljert lovgivning, men liker å ha muligheten til å gjøre som vi ønsker. Valget som er tatt ved utformingen og innskrivningen av EU- direktivene om offentlige anskaffelser, motstrider disse tradisjonene ved å sette terskelverdien så mye lavere enn EØS- verdien. Likevel er det andre elementer innen norsk forvaltningstradisjon som spiller sentrale roller i valget av nasjonal terskelverdi. Dette bidrar blant annet til at hypotesen knyttet til nasjonale motiver bak terskelverdiene blir bekreftet i denne delen om stivhengighet, da interessene knyttet til SMB i stor grad la føring på hvor den nasjonale terskelverdien skulle settes.

Konklusjonen som er trukket ut ifra denne delen er:

Stivhengighet er et politisk motiv som påvirker valg av nasjonal terskelverdi

6.1.3. Funksjonalitet

Ved fastsettelse av terskelverdi er det flere hensyn som må vektlegges. Behovet for en funksjonell terskelverdi kommer fram i intervjuene med informantene. Med dette menes at den valgte terskelverdien måtte være funksjonell for alle involverte parter. Som nevnt i kapittel 6.1.2 bekrefter informantene at det ikke har vært “noen analyser” for nivået på terskelverdien, som sier noe om hvor det var optimalt å sette terskelverdien. Derfor fantes det ingen vitenskaplige rapporter å støtte seg til, når valget av terskelverdi skulle gjøres.

Teorikapittelet presiserer det samfunnsøkonomiske perspektivet med ønsket om en lavest mulig terskelverdi med størst mulig konkurranse som resultat. Det bedriftsøkonomiske perspektivet ønsket derimot en høyere terskelverdi, slik at de mindre aktørene i større grad kunne kjøpe etter eget ønske.

I intervjuene kom det frem at valget av terskelverdien ikke måtte være så lav at de SMB ble pålagt for stor grad av byråkrati. Den terskelverdien som skulle settes måtte med andre ord være realistisk i forhold til kostnadene knyttet til bruk av de formelle prosedyrene som er pålagt på anskaffelser med anslått verdi over terskelverdi. Kort sagt måtte terskelverdien være funksjonell.

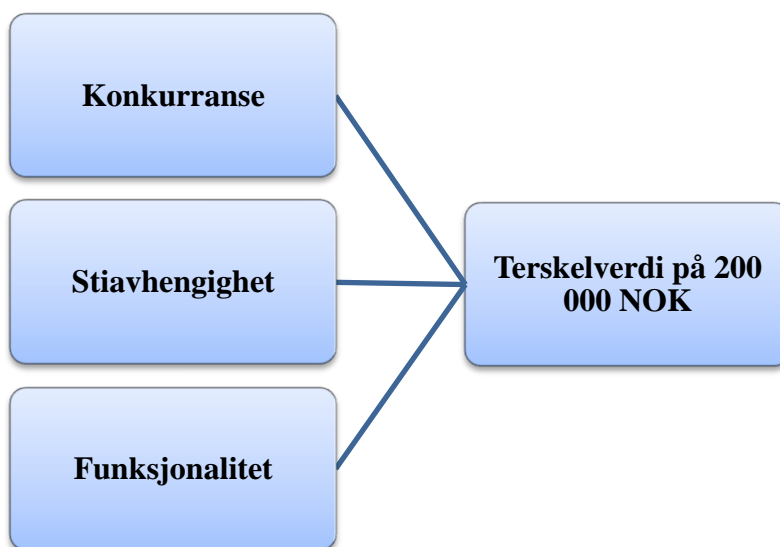
Den konklusjonen som er trukket ut ifra dette avsnittet er:

Funksjonalitet er et politisk motiv bak valgt nasjonal terskelverdi.

6.1.4. Identifiserte politisk motiv bak valg av nasjonal terskelverdi på 200 000 kr

På bakgrunn av det som er gjennomgått hittil i dette drøftingskapittelet, blir svaret på del 1 i problemstillingen at konkurranse, stivhengighet og funksjonalitet er de politiske motivene bak valget av nasjonal terskelverdi på 200 000 NOK.

Figur 10: Motiver bak nasjonal terskelverdi på 200 000 NOK



6.1.5. Utnyttelse av grad av nasjonal selvbestemmelse og handlingsrom

EU-direktivene om offentlige anskaffelser påvirker Norge gjennom regelbasert tilpasning. Direktivene er tilfeller av hard regulering med stor grad av nasjonal selvbestemmelse og handlingsrom. Hypotesen knyttet til den første delen av problemstillingen om bruk av nasjonal selvbestemmelse i forbindelse med valget av nasjonal terskelverdi, er knyttet til nettopp dette handlingsrommet. Til tross for dette er anskaffelsesregelverket i utgangspunktet et eksempel på hvordan nasjonal selvbestemmelse ikke ble benyttet. Kontekstualiseringen av

EØS-regelverket om offentlige anskaffelser ble i utgangspunktet ført inn i norsk lovgivning i reproduserende modus ved hjelp av inkorporering. Den inkorporerte versjonen av regelverket klarte ikke å bidra til de ønskede politiske målsetningene. Dette kunne begrunnes med mange faktorer som blant annet manglende kompetanse til riktig etterlevelse av regelverket blant aktørene og mangel på et effektivt overvåkningsorgan. Dette resulterte i behov for omskrivningen av regelverket til en versjon som var mer tilpasset de nasjonale forholdene. Denne prosessen ble ikke iverksatt før 7 år etter at EØS-regelverket ble implementert. Dette kan antyde at de nasjonale politiske myndighetene ble tvunget til å gå over til modifisert modus med transformering av regelverket etter en mislykket inkorporering. Resultatet av overgangen fra inkorporasjon til transformasjon av direktivene knyttet til offentlige anskaffelser av varer og tjenester, endte opp med den nasjonale terskelverdien på 200 000 kr. I denne omskrivningen ble det benyttet både idébasert- og interessebasert tilpasning i tillegg til regelbasert tilpasning, ved at markedsføring og outsourcing ble brukt til å beskytte nasjonale interesser som sterk statlig styring og SMB.

Valg av terskelverdien på 200 000 kr viser bruk av nasjonal selvbestemmelse ved at valgt terskelverdi skiller seg fra originalen som er EØS- terskelverdi på 1,6 mill.kr. Likevel er forskeren av den oppfatning at bruk av nasjonal selvbestemmelse ikke er noe som skal være nødvendig å tvinges frem igjennom mislykkede inkorporeringer. Nasjonal selvbestemmelse bør være et resultat av en innovativ virksomhet og et ønske om å tilpasse seg så godt som mulig. De nasjonale myndighetene burde valgt modifiserende modus med transformering av direktivene i utgangspunktet. Hva som er grunnet til at dette ikke skjedde kan blant annet være mangel på translatørkompetanse hos lovgivende myndigheter. Siden valget av reproduserende modus og inkorporering ble gjort i konglig resolusjon, er det i denne resolusjonen at mangelen på translatørkompetansen utgjorde et problem. På grunnlag av dette mener forskeren at: ja, regelverket for offentlige anskaffelser er nå et resultat av nasjonal selvbestemmelse, men på feil kriterier.

Denne forskningen har brukt valg av terskelverdiene som indikator på grad av bruk av nasjonal selvbestemmelse. Valget av en felles nasjonal terskelverdi på 200 000 kr kom ikke før i 2001. Da hadde det gått neste ti år siden EØS-regelverket på offentlige anskaffelser ble inkorporert i norsk lovgivning. Frem til da hadde EØS-verdiene vært gjeldene for offentlige sektor i tillegg til REFSA som gjaldt for statlig anskaffelser. Valget av en felles terskelverdi som skulle gjelde for hele den offentlige sektoren, var en del av forenklingsprosessen av anskaffelsesregelverket som startet i 1999. Terskelverdien kom ikke uoppfordret, men var

som tidligere nevnt et utfall av en forenkling av et tungt regelverk. Derfor kan valget av en felles terskelverdi for offentlige sektor, også sees på som en tilpasning som har blitt tvunget frem på grunn av negative tilbakemeldinger på inkorporasjonen av EØS-regelverket.

Målet i forskningen var å bekrefte eller avkrefte hypotesene, samt å belyse og utdype problemstillingen. En av hypotesene omhandlet bruk av frihetsgrader og utnyttelse av nasjonalt handlingsrom ved valg av egen nasjonal terskelverdi i lovgivningen om offentlige anskaffelser av varer og tjenester. Resultatet knyttet til denne hypotese er at:

Valg av nasjonal terskelverdi på 200 000 kr bekrefter utnyttelse av nasjonalt handlingsrom, ved å videreføre forvaltningstradisjoner igjennom reregulering. Men at denne graden av selvbestemmelse knyttet til utnyttelsen av handlingsrommet, er tvunget frem av et i utgangspunktet dårlig valg: inkorporering.

På sett og vis blir hypotesen bekreftet, men på feil grunnlag. Likevel har denne hypotesen hatt en belysende og utdypende effekt knyttet til problemstillingen.

6.2. Framstilling av funn i henhold til problemstilling del 2: politiske motiver bak hevelsen av terskelverdi til 500 000 kr

Anskaffelsesregelverket ble gjennomgått i 2004. Resultatet viste at regelverket var for komplisert og tungt til at den ønskede politiske målsetningen om effektiv konkurranse ble nådd. Selv om terskelverdien som ble valgt lå tett opp mot REFSA- verdien, ble ikke det faktum at regelverket om offentlige anskaffelser gikk fra å være en statlig instruks til å bli en lov med forskrifter som skulle gjelde for hele offentlig sektor, vektlagt tungt nok. Det hjalp lite at REFSA- verdien var funksjonell i forhold til sitt statlige virkeområde, når det nye regelverket skulle omfatte hele den offentlige sektoren. Konsekvensen av denne forandringen ved utformingen av regelverket gjorde at kommuner slet. Kommunene hadde tidligere bare hatt løse retningslinjer for hvordan anskaffelsene skulle skje. Det ble stor forandring først gjennom EØS- regelverket med grunnleggende krav til konkurranse og faste prosedyrer for anskaffelser over 1,6 mill. kr. Selv om det ble valgt interessebasert- og idébasert tilpasning da den nasjonale terskelverdien ble satt på 200 000 kr, var utfordringer fremdeles store.

Empirien trekker også frem kompetanseproblemer blant mindre bedrifter, forbundet med sjeldent bruk av regelverket. Små kommuner hadde som oppdragsgivere store grunnkostnader knyttet til kunngjøringsprosedyrene når anskaffelsens anslått verdi var over

terskelverdi, som ikke var realistisk i forhold til anskaffelsens verdi. Det hjalp ikke at de to tilpasningsmåtene skulle tilrettelegging for mindre aktører igjennom markedsgjøring og outsourcing, da kommunene i stor grad slet økonomisk ved bruk av de formelle anskaffelsesprosedyrene. Siden dette var lovpålagt, måtte kommunene sette inn ressurser for å håndtere lovverket på best mulig måte. Kostnadene knyttet til disse ekstra ressursene er transaksjonskostnader. Det er også transaksjonskostnader knyttet til håndtering av alle tilbudene som kom inn. Siden kommunene har et budsjett å forholde seg til, ville ressursene som ble brukt på å håndtere tilbud til sist gå utover kjerneoppgavene til kommunene. Disse kostnadene stod ikke i forhold til den konkurranseeffekten som ble oppnådd.

Terskelverdien på 200 000 kr viste seg ikke å oppfylle den funksjonaliteten som var ønsket, knyttet til valg av terskelverdi. Proporsjonalitetsprinsippet var i dette tilfellet ikke oppfylt, da kravet til prosedyrer og kostnader ikke stod i forhold til anskaffelsens anslåtte verdi. Den siste hypotesen gikk på motivene bak hevelsen av den nasjonale terskelverdien fra 200 000 kroner til 500 000 kroner. Motivene i hypotesen er nettopp for store transaksjonskostnader i form av transaksjonskostnader, samt fraværet av ønskede virkninger i henhold til politiske målsetninger.

På grunnlag av den gjennomgåtte delen er konklusjonen på del 2 i problemstillingen at:

Proporsjonalitetsprinsippet er politisk motivet bak hevelsen av nasjonal terskelverdi fra 200 000 kr til 500 000 kr.

6.3. Oppsummering

I dette kapittelet ble problemstillingen og hypotesene besvart gjennom en drøfting med elementer fra de tidligere kapitlene i denne oppgaven. Studiens bakgrunn blir satt i sammenheng med teori og empiri for å skape et mest mulig helhetlig bilde av de konklusjonene som er trukket. I første delen av kapittelet blir det minnet om studiens todelte problemstilling og hypoteser. I påfølgende del ble den første delen av problemstillingen besvart gjennom konkurranse, stivhengighet og funksjonalitet som identifiserte politiske motiver bak valget av nasjonal terskelverdi på 200 000 kr. Identifiseringen av stivhengighet som politisk motiv bak valg av nasjonal terskelverdi, bekrefter hypotesen om norske interesser, tradisjoner og andre hensyn som politiske motiver bak terskelverdien. Videre blir hypotesen knyttet til bruk av nasjonal selvbestemmelse og utnyttelse av handlingsrom

bekreftet, før del to av problemstillingen blir besvart. Proporsjonalitetsprinsippet ble identifisert som politisk motiv bak hevelsen av den nasjonale terskelverdien fra 200 000 kr til 500 000 kr. Identifiseringen av dette politiske motivet er med på å bekrefte hypotesen om for store transaksjonskostnader står bak hevelsen av terskelverdien

7. Avslutning

7.1. Hovedbidrag

Denne forskningen har utviklet en teori om at anskaffelsesregelverket i dag er et resultat av utnyttelse av nasjonalt handlingsrom som blant annet skal ivareta nasjonale aktører.

Studien har identifisert konkurranse, stivhengighet og funksjonalitet som politiske motiver bak valg av nasjonal terskelverdi på 200 000 kr i 2001. Videre har forskningen identifisert proporsjonalitetsprinsippet som politisk motiv bak hevelsen av den nasjonale terskelverdien fra 200 000 kr til 500 000 kr i 2005.

Forskningens første hypotese viser til norske interesser, tradisjoner og andre hensyn, som politiske motiver bak valg av nasjonal terskelverdi. Denne hypotesen blir bekreftet i forskningen gjennom stivhengighet som et av de tre politiske motivene bak valg av nasjonal terskelverdi på 200 000 kr. Et ønske om å beskytte nasjonale aktører, spesielt SMB, har blitt en del av den norske forvaltningstradisjonen og stivhengigheten knyttet til denne tradisjonen. Dette har bidratt til å farge de valgene som er gjort i senere tid. Ønske om å ivareta andre hensyn som SMB i tillegg til kravene fra EU, er årsaken til rereguleringen knyttet til anskaffelsesregelverket.

Den neste hypotesen i forskningen knytter bruk av nasjonal selvbestemmelse og utnyttelse av nasjonalt handlingsrom til valg av nasjonal terskelverdi. Dette blir bekreftet i den teorien som er utviklet. Selv om denne hypotesen blir bekreftet, må det understrekes at det bakgrunnen bak denne hypotesen ikke er kan sees i et svart- hvitt perspektiv. Det er mange kritiske forhold bak påstanden i denne hypotesen, som gjør at denne hypotesen ikke bør tas for gitt til tross for at den bekreftes. Dersom hypotesen hadde vært at innskrivningen av anskaffelsesregelverket i norsk lovgivning var et resultat av nasjonal selvbestemmelse og utnyttelse av handlingsrom, ville hypotesen blitt avkreftet. Grunnen til dette er nettopp på grunn av mangel på bruk av handlingsrom ved innskrivningen av dette regelverket. Handlingsrommet ble først utnyttet til forenklingen av regelverket, ikke ved innskrivningen. Drøftingen bak dette finnes i kapittel 6.1.5.

Den siste hypotesen tar utgangspunkt i for store transaksjonskostnader som politisk motiv bak hevelsen av terskelverdien fra 200 000 kr til 500 000 kr. Denne hypotesen blir bekreftet av proporsjonalitetsprinsippet som identifiseres i forskningen. Det var for store kostnader knyttet til bruk av de formelle kunngjøringsprosedyrene i forhold til anskaffelsens anslåtte

verdi. Derfor ble terskelverdien hevet til 500 000 kr. Fraværet av de ønskede virkningene i henhold til de målsetningene som satt i regelverket har også vært med som begrunnelse for hevingen av terskelverdien. Likevel ble ikke disse ønskede virkningene umiddelbart oppnådd på grunnlag av hevelsen av den nasjonale terskelverdien. Det er viktig å ta hensyn til at det samtidig med hevelsen av terskelverdien også ble utarbeidet en forenkling av anskaffelsesregelverket fordi dette hadde vist seg å være for komplisert og sammensatt. Denne forenklingen kan ha spilt en stor rolle for de positive virkningene, som kom etter forenklingen av regelverket med hevelsen av terskelverdien.

7.2. utfordringer

Den største utfordringen i denne forskningen har vært uvitenheten knyttet til søking om bruk av personalia i forskningen. Troverdigheten i denne forskningen var i stor grad knyttet til et nøye gjennomtenkt valg av informanter som har hatt betydningsfulle og sentrale stillinger omkring offentlige anskaffelser. Denne kommer ikke like godt frem, når informantene må anonymiseres på grunn av forskerens egen uvitenhet.

Ytterligere utfordringer har vært tilgang til informasjon om prosessen omkring transformeringsprosessen som førte til den nasjonale terskelgrenseverdien på 200 000. Det har vist seg at det er generelt vanskelig å få tak i offentlige dokumenter som er eldre enn år 2000. Da den nasjonale terskelgrenseverdien ble satt til 200 000 kr i 2001 var det vanskelig å finne litteratur om prosessen som hadde ledet til denne verdien. Derfor har det blitt lagt stor vekt på den innsamlede informasjonen fra de få kildene som har vært mulig å oppdrive, samt intervjuene med de personene som var involvert i prosessen fra 1980 og frem til terskelgrenseverdien ble satt.

Videre har det vist seg at terskelverdi som indikator på anskaffelsesregelverkets effektivitet, er for knapt. Forskningen har vist at det er andre elementer som spiller inn i så stor grad, at det ikke kan ses bort ifra. Et element som har spilt stor rolle i utviklingen av anskaffelsesregelverket er hvordan regelverket har vært utformet. Før EØS var regelverket kun en statlig instruks (REFSA) som ikke gjaldt fylker og kommunene. Etter innføringen av EØS-avtalen bestod regelverket av lov og forskrifter som gjelder for alle offentlige aktører. Kombinasjonen av forskjellige regler gjorde at både oppdragsgiverne og tilbyderne hadde mye å forholde seg til. Prosessen omkring terskelverdien på 200 000 kroner var et resultat av opprettelsen av et felles regelsett som skulle gjøre prosedyren rundt anskaffelser lettere.

Dette visste seg likevel å være for komplisert og ble ikke godt mottatt av mange kommuner. Regelverket ble grundig gjennomgått i senere tid. Dette resulterte i en forenkling av regelverket samtidig som terskelverdien ble hevet fra 200 000 kroner til 500 000 kroner. Ut ifra dette kan en konkludere med at måten regelverket er utformet på, har stor betydning på effektiviteten av regelverket.

Et annet element som spiller stor rolle når det kommer til effektive anskaffelser, er den kompetansen og kunnskapen som er knyttet til anskaffelsesprosessens tre faser og anskaffelsesregelverket.

7.3. Forslag til videreforskning

Det er av forskerens oppfattelse at Asplan Viak - rapporten er grunnlaget for at den nasjonale terskelverdien for varer og tjenester fremdeles er på 500 000 kr. Denne rapporten er blant annet eneste bakgrunnsmateriale bak argumentasjon for terskelverdi både i ”St. meld. nr 36: Det gode innkjøp” og ”NOU 2010:2: Håndhevelse av offentlige anskaffelser”. Dette kan tyde på at denne verdien tas litt for gitt. Informant 5 i utvalget stiller seg kritisk til denne rapporten. Hun begrunner skepsisen til denne rapporten med for stor grad av skjønn, og mangel på en skikkelig konsekvensutredning på kostnadseffektivitet. Hun velger å benytte Sveriges terskelverdier i sammenligning. Sveriges terskelverdi for varer og tjenester er 287 000 svenske kroner. Informant 5 forteller at denne verdien blir begrunnet med økt konkurranse og åpent marked, samt at små bedrifter slipper til igjennom konkurranse og flere arbeidsplasser. Transaksjonskostnadene knyttet til denne verdien har blitt vurdert og konklusjonen var at dette er en bra terskelverdi. Da kan det stilles spørsmål ved hvorfor denne vurderingen kom frem til at 287 000 SEK var en bra verdi, mens den norske vurderingen utført av Asplan Viak kom frem til at 500 000 NOK var optimalt. Videre henviser informant 5 til en svensk mann som har gått igjennom denne rapporten og stilte seg kritisk på grunn av alle svakhetene. Det har dessverre ikke lyktes å få tak i vurderingen av den svenske analysen eller vedkommende som har gått igjennom rapporten, da dette ville vært et interessant tilskudd til denne forskningen. Det har heller ikke lyktes å få kontakt med ham. Derfor oppfordres det til videre forskning knyttet til denne problemstillingen.

Referanser

- Anskaffelsesloven. (1999). *Lov 1999-07-16 nr 69: Lov om offentlige anskaffelser*. Oslo: Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet
- Asplan Viak (2008). *Offentlige anskaffelser - terskelverdi og tiltak i konkurransefasen*. Oslo.
- Austvik, O. G., Bredesen, I., & Vårdal, E. (2002). *Internasjonal handel og økonomisk integrasjon*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Claes, D. H., & Førland, T. E. (2010). *EU: mellomstatlig samarbeid og politisk system*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Claes, D. H., & Tranøy, B. S. (1999). *Utenfor, annerledes og suveren?: Norge under EØS-avtalen*. Bergen: Fagbokforl.
- Dagens Næringsliv. (2011). Norge har innført 1.774 av 1.777 EU-direktiver. *DN*. Hentet fra <http://www.dn.no/forsiden/politikkSamfunn/article2112148.ece>
- Direktoratet for forvaltning og IKT. (2009a, 04.07.2009). *Anskaffelsesprosess*. Hentet fra <http://www.anskaffelser.no/dokumenter/anskaffelsesprosess>
- Direktoratet for forvaltning og IKT. (2009b, 16.09.2009). *Behovsverifikasjon*. Hentet fra <http://www.anskaffelser.no/prosess/planlegging/behovsverifikasjon>
- EUs delegasjon til Norge. (2010). *Slik virker EU*. Oslo: Den europeiske unions delegasjon til Norge.
- EØS- loven. (1992). *Lov 1992-11-27 nr 109: Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v.* . Oslo. Hentet fra http://lovdata.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/app/gratis/www/docroot/all/nl-19921127-109.html&emne=*1992-11-27*&
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet. (2006). *Veiledning til reglene om offentlige anskaffelser*. Oslo: Fornyings- og administrasjonsdepartementet
- Forskrift om offentlige anskaffelser. (2006). *Forskrift 2006-04-07 nr 402: Forskrift om offentlige anskaffelser*. Oslo: Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet
- Gudmundsen, J. O. (2009). *Norsk forvaltning av EØS-politikken: Hvordan blir EØS-regelverket implementert*. Paper presented at the Norsk kommunesektor og EU/EØS - Modul 4, Oslo
- Johannessen, A., Tufte, P. A., & Kristoffersen, L. (2006). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt forl.
- Kjær, A. M. (2004). *Governance*. Malden, Mass.: Polity.
- Kvale, S. (1997). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Ad notam Gyldendal.

- Mehmetoglu, M. (2004). *Kvalitativ metode for merkantile fag*. Bergen: Fagbokforl.
- NOU 1997:21. *Offentlige anskaffelser*. Oslo: Nærings- og handelsdepartementet
- NOU 2010:2. *Håndhevelse av offentlige anskaffelser*. Oslo: Fornyings-,administrasjons- og kirke departementet
- Olaussen, Å., & Wollebæk, H. P. (2002). *New public management* (Temanotat nr. 2002/6). [Oslo]: [Utdanningsforbundet]. Hentet fra http://www.utdanningsforbundet.no/upload/Pdf-filer/Publikasjoner/Temanotat/Temanotat_2002_06.pdf
- Pedersen, T. H. (2010). *EU/EØS - Oversettelse og forvaltningstradisjoner*. Paper presented at the Forelesning i EU/ EØS- forvaltning, Lillehammer.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). *Governance, politics and the state*. London: MacMillan.
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner: ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforl.
- Sejersted, F. (2004). *EØS-rett*. Oslo: Universitetsforl.
- St.meld.nr 23. (2005-2006). *Om gjennomføring av europapolitikken*. Oslo: Utenriksdepartementet
- St.meld.nr 36. (2008-2009). *Det gode innkjøp*. Oslo: Fornyings- og administrasjonsdepartementet
- Veggeland, N. (2005). *Europapolitikk, innenrikspolitikk og kommunene*. Oslo: Kommuneforl.
- Veggeland, N. (2007a). Innovativ forvaltning i reguleringsstaten. I R. Rønning & H. Teigen (Red.), *En innovativ forvaltning?* . Bergen: Fagbokforlaget.
- Veggeland, N. (2007b). *Paths of public innovation in the global age: lessons from Scandinavia*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Veggeland, N. (2010). *Den nye reguleringsstaten: idébrytninger og styringskonflikter*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Østerud, Ø. (1999). *Globaliseringen og nasjonalstaten*. Oslo: Gyldendal.

Vedlegg 1: Intervjuguiden

- Presentasjon av meg selv og oppgaven min

Introduksjon

- Fortell kort om meg selv
- Fortell hva slags arbeidsoppgaver jeg har/har hatt som gjør at jeg sitter på kunnskap om dette emne

Historikk

- Hva var motivene bak anbudsreglene for EØS
- Kan du beskrive arbeidet og prosessen mot den første nasjonale terskelverdien

Begreper

- Hva tror du det henvises til i Norge med begreper som:
 - Nasjonale interesser
 - Forvaltningstradisjoner
 - Andre hensyn

Begrunnelse for den første nasjonale terskelverdien

- Hvilke tanker har du om de politiske motivene som lå til grunn når denne terskelverdien ble valgt?
- Tror du noen av punktene over ble vektlagt i utarbeidelsen? Evet hvilke?

Fastsettelse av terskelverdigrensen på 200 000 NOK i 2001

- Hvordan oppfattet du at terskelverdien på 200 000 NOK ble mottatt?
- Husker du om det oppstod noen konsekvenser av denne terskelverdien? Evet hvilke?

Hevelsen av den nasjonale terskelverdien til 500 000 NOK i 2005

- Hvilke politiske motiver ble brukt for å heve terskelverdien til 500 000 NOK?
- Kan du beskrive arbeidet og prosessen mot denne terskelverdien?

Innskrivning av EU direktiv i norsk lovgivning

- Hva kan du fortelle om innskrivningen av EU- direktiver i norsk lovgivning?

Avslutning

- Er det noe du mener bør være gjort annerledes når du ser tilbake på prosessen omkring offentlige anskaffelser i Norge?

Vedlegg 2: Sammendrag av intervju med informant 1

Bakgrunn

Informant 1 har jobbet med offentlige innkjøp over mange år fra 1970- tallet. Derfor har han god kjennskap til regelverket for offentlige anskaffelser før EØS.

Intervjuet.

Han forteller at anbudsregelverket før EØS var basert på diskriminering av utenlandske tilbydere igjennom en diskriminerende paragraf. Hensikten var å beskytte egne tilbydere og interesser. Selv etter at det ble innført et område for offentlige innkjøp innenfor GATT, ble det en omgåelse av disse reglene. Dette skjedde både i Norge og i andre land, ved at man unnlot enkelte prosjekter fra å bli lagt ut på anbud på grunn av nasjonale hensyn. Det ble også drevet en slags diskriminering fra norsk side innenfor olje- og gassektoren ved at oljeselskapene måtte legge frem en industripakke for hvordan de ville samarbeide med- og løfte norsk industri både teknologisk og markedsmessig, for å få konsesjon.

Han forteller at han ikke har sett noen analyser for hvorfor man skal ha disse terskelverdiene, og at han tror det er vanskelig å danne seg et bilde av hvorfor akkurat de. Han tror det er et hensyn mellom å sette de så lavt som mulig for å få størst mulig konkurranse og det praktiske. Han forteller videre at det er mye byråkrati rundt det, selv om det nå har blitt webbasert og enklere.

Han forteller videre at diskusjonen om hvor terskelverdien skulle settes, ble det vektlagt at terskelverdien ikke måtte settes for lavt. Den måtte baseres på en balanse mellom det praktiske og et beskyttelsesbehov for små bedrifter, slik at disse skal ha muligheten til å konkurrere uten å måtte forholde seg til for mye byråkrati. Små bedrifter hadde ofte dårlige forutsetninger til å håndtere stor grad av byråkrati. Han forteller at små bedrifter har en viss betydning i forhold til utvikling av næringslivet, selv om veldig mye nyskaping skjer i store bedrifter også. I tillegg til denne balansen kom de overordnede hensynene om at du skal få det beste ved at du kan ha en konkurranse på pris og andre parametere, bare du gjør innkjøpene riktig. Da kan du få et innkjøp som er tilpasset det du ønsker å få ut av det. Han sier at inflasjon også kan være med å begrunne terskelverdien på 200 000.

Han sier at det blir vanskeligere og vanskeligere å finne norske hensyn fordi nordmenn er blitt mer vant til å ferdes i verden. Videre sier han at det er flere ting som er spesielt med Norge, men som ikke har direkte med innkjøp å gjøre. Han forteller at Norge er et av få land i verden

som ikke har hatt landsbyer, men at alle isteden har bodd på egne gårder. Alle ønsket å være for seg selv, som viser Norges individualisme. Han ser på dette som et norsk særtrekk og forteller at fellesskapstekning i Norge tradisjonelt har vært relativt dårlig. Videre henviser han til naturgitte problemer som blant annet lang geografisk avstand mellom menneskene i Norge, vindforhold, snølast problematikk og det faktum at vi har kaldere vann som gjør at kravene til overlevelsestrakter i sjøen må være annerledes enn i andre land. Men han påpeker at alle disse tingene er forhold vi ikke kan gjøre noe med. I relasjon til dette sier han at lovtekniske forhold som ikke kan begrunnes ut ifra sånne ting, kan begrunnes med tradisjon og sedvane. Men at dette er et vanskelig punkt siden nordmenn har forandret seg fra tidligere tider og blitt mer utadvendte.

Han tror ikke det er noen som vil presisere denne saken noe spesielt, da det som blir sagt kan bli trukket i forskjellige retninger, dersom man er litt uklar. Han forteller at tidligere ble oljesektoren brukt som en motor for utvikling av norsk teknologi og norsk eksport av materiell. Dette er ikke tilfelle i dag. Han sier at man også kan bruke sikkerhetskrav, men at det går på ting som er annerledes fra naturen sin siden i Norge enn i andre land. Videre sier han at denne type begreper som norske interesser og hensyn blir vanskeligere å godtgjøre. Han forteller at lovgiverne gjerne vil ha akkurat slike begreper; ord som beskriver hensyn og ønsker om å bevare, som blir vanskeligere å definere.

Når det kommer til innskrivning av direktiver til norsk lovgivning, forteller han at han hadde blitt fortalt av en stortingsrepresentant at vår tilpasning til EU-direktiver og få det inn i norsk lovgivning hovedsakelig foregår i Stortinget og egentlig ikke er noe stor prosess. Videre sier han at Norge er flinke til å ta inn direktivene der det kreves at de skrives inn, og at disse er i overensstemmelse med direktivene og norske regler. Han sier videre at de politiske myndighetene klarer å heve stemmen litt når det er forhold som er politisk interessante, men at det generelt har vært veldig lite diskusjon og liten aktivitet for å gå igjennom dem. Han sier at det også er liten grad av korrektiver fra norsk side.

Når det kommer til ting som burde vært gjort annerledes i prosessen omkring offentlige anskaffelser, sier han at vi har blitt tvunget til å følge etter fordi vi er en del av systemet og at det som er viktig er at bedrifter, kommuner og innkjøpsorganer skjønner at de må forholde seg til reglene. Han sier at det har tatt litt tid før vi har blitt gode på innkjøp fordi uvitenhet har vært den største barrieren. Han sier at den uvitenheten har vært et uttrykk for at man ikke ønsker å sette seg inn i det, fordi man ikke vil ha det.

Vedlegg 3: Sammendrag av intervju med informant 2

Bakgrunn

Informant 2 har jobbet ikke med offentlige anskaffelser da den nasjonale terskelverdien på 200 000 kr ble satt, men er aktuell innenfor området i tiden etter. Han jobber i dag som juridisk rådgiver i EU-lovgivningen og har vært aktiv innenfor internasjonal lovgivning siden 80-tallet

Intervjuet

Han forteller at han ikke var involvert da terskelverdien på 200 000 kr kom, men at inntrykket hans var at dette var en teoretisk måte og at man var usikker på hvilke konsekvenser det ville få. Han sier videre at terskelverdiene ble, om ikke tilfeldig, satt litt sånn uten at man hadde gjort noe grundig undersøkelse av hvorfor man burde sette terskelverdiene akkurat der. Han tror at det som ble vektlagt i prosessen mot terskelverdien på 200 000 kr var kostnadene knyttet til anbudsprosedyrene og at det ikke skulle bli for mye byråkrati omkring lave anskaffelser.

Han forteller at vi hadde konkurranse før EØS kom også, men at dette var mer løse henvendelser til noen man mente var aktuelle i nærmiljøet sitt.

Han sier at forskjellen mellom 200 000 og 500 000 kanskje ikke er så stor som det høres ut som fordi man må ta hensyn til inflasjon i mellomtiden. Han sier videre at denne inflasjonsjusteringen gjør at det kanskje er litt naturlig at terskelverdien vil gå opp.

Når det kommer til innskrivning av anbudsreglene isolert i den norske lovgivningen, tror han at man har gjort de tilpasningene som er naturlig til vår tradisjon. Videre sier han at den store diskusjonen er terskelverdiene som har ført til at langt større andel av offentlige anskaffelser i Norge vil være offer for anbudsprosedyrer enn det som kreves av EU-regelverket. Han forteller at sånn er det at på forskjellige områder ønsker man å gå lenger enn EU-regelverket, mens man på andre områder igjen ikke ønsker. Når det kommer til anskaffelsesregelverket, forteller han at noen oppfatter konsekvensene av dette som byråkrati, mens andre ser på det om sikkerhetsventiler mot kameraderi og korrupsjon.

Han tror det er myte at Norge bare tar imot direktivene og implementerer dem. Han mener at selv om det er snakk om at Norge er best i klassen når det kommer til gjennomføring, så blir det en sannhet med modifikasjoner da det blir litt feil å sammenligne på den måten. Han

forteller at det ofte tar lang tid før et EU-regelverk blir inkorporert i EØS-avtalen etter at det er vedtatt i EU, dersom Norge har problemer med regelverket. Han sier at dette er Norges måte å skape seg ekstra tid på. Han forteller at et EU-land normalt vil ha to år på seg fra et direktiv er vedtatt i EU til det er implementert i nasjonal rett, og at det i prinsippet vil være samme tidsperspektiv fra et regelverk er vedtatt i EØS-komiteen til det skal være implementert i Norge. Videre forteller han at dersom det tar to år fra den er vedtatt i EU til den kommer til EØS-komiteen, så har Norge skaffet seg to ekstra år. Det er dette han mener som gjør en sammenligning av gjennomføring i regelverk, litt vanskelig. Videre sier han at han ikke tror Norge er noe bedre enn Sverige og Danmark, når det kommer til gjennomføring.

Han forteller at det som har vært en utfordring med implementeringen av EØS-regelverket, er den forskjellige regelverkstradisjonen. Norge hadde en tradisjon som var preget av fullmaktslovgivning hvor den detaljerte gjennomføringen var mer forvaltningsskjønn. Han forteller videre at mange EU-land hadde en annen forvaltningstradisjon ved at de vil ha den detaljerte delen i regelverket. EU er mer bestemt enn Norge. Derfor har det vært en krasj i regelverkskultur. Han forteller at dette var spesielt tydelig på 90-tallet.

Vedlegg 4: Sammendrag av intervju med informant 3

Bakgrunn

Informant 3 har jobbet med offentlige anskaffelser før terskelverdien på 200 000 kr. Hun har utgitt bøker om emnet.

Intervjuet

Hun forteller at før terskelverdien på 200 000 kr kom var regelverket lite kjent og det var lite fokus på etterlevelsen av det. Hun sier at hun tror valget av terskelverdi ble satt på 200 000 kr for nettopp å øke etterlevelsen av regelverket. I tillegg forteller hun at man ønsket å ha en lavere terskelverdi enn EØS- verdiene fordi det var viktig for leverandørene å få mulighet til å delta i konkurranse under EØS-verdiene, da disse er relativt store i norsk målestokk. Hun forteller at valget av terskelverdien på 200 000 kr også ble begrunnet med bedre bruk av skattepengene igjennom mer effektive anskaffelser. Hun vektlegger også viktigheten knyttet til en kontrakt på 200 000 kr for et enmanns foretak. Disse kontraktene fikk man ikke kunnskap om, når de ikke ble kunngjort. Hun sier at dette var en av grunnene til at terskelverdien ble satt så lavt som til 200 000 kr.

Videre forteller hun at hun tror 200 000 var for lavt i forhold til det kompliserte regelverket som kommer til anvendelse. Hun begrunnet dette med at det er mange små kommuner i Norge som ikke greier å profesjonalisere seg på innkjøp ved å gjøre det litt ad hoc. Kanskje den personen som gjør det foretar en til to innkjøp i året. Man så at transaksjonskostnadene ble for store, slik at det ikke ble effektive anskaffelser på grunn av de formelle prosedyrene. Derfor ble terskelverdien hevet. I relasjon til dette vektlegger hun viktigheten knyttet til konkurranse under terskelverdi også.

Hun forteller også at de som har rutiner for hvordan anskaffelser skal gjennomføres, har mindre administrasjonskostnader.

Når det kommer til innskrivningen av EU-direktiver til norsk lovgivning forteller hun at anskaffelsesdirektivene har blitt gjort om til forskrifter i flere omganger, her i Norge. Hun forteller at det fortsatt er ganske rett innføring av direktivteksten i den norske utgaven, og at det kan gjøre det ganske vanskelig tilgjengelig. Hun forteller at det ble gjort et forsøk på en forenkling i 2007, men at hun ikke tror de har lyktes så godt. Hun sier at vi skal være veldig flinke uten å tenke over handlingsrommet som er gitt.

Hun sier at hun tror vi er litt redde for å gjøre store endringer under innskrivningen, fordi man er redd for å innføre direktivet på feil måte. Hun forteller at Norge skal være flinkest i klassen, og at hun derfor tror det går mye på det at man ikke tør å ta sjansen på å forandre for mye å gjøre det på vår måte. I tillegg begrunner hun dette med to helt forskjellige tradisjoner i Norge og EU, når det kommer til måten å gi lover og regler på. Når vi da skal fornorske direktivene så prøver vi litt, men ikke helt fordi vi er redde for at vi ikke skal få med kjernen i direktivene.

Hva som er typisk norske forvaltningstradisjoner, interesser og andre hensyn, synes hun det er vanskelig å svare på. Hun sier at hun ikke tror forvaltningstradisjonen er så ulik.

Vedlegg 5: Sammendrag av intervju med informant 4

Bakgrunn

Informant 4 har jobbet med offentlige anskaffelser i offentlig sektor siden 1997.

Intervjuet

Han forteller at vi hadde det statlige regelverket REFSA med egen terskelverdi (på 200 000) før EØS kom. Det var også i forskjellige grad regelverk i kommunene. Han forteller videre at dette var en instruks og det var derfor ingen domstol som kunne håndheve dette. Derfor var det ikke samme disiplinen som det var i dag. Da ble det slik at man tok inn EØS-reglene med de terskelverdiene som var i EØS, i tillegg til at vi hadde statlige og kommunale regler. Da ble det mange forskjellige regler å forholde seg til. Han forteller at det startet et arbeid i 2001 om et felles regelverk, hvor det også var en stortingsdebatt hvor det ble sagt at 200 000 var en passe verdi. Da videreførte man REFSA- verdien.

Han forteller at når valget av terskelverdi falt på 200 000 i 2001, var det skjønnsmessig og ikke basert på en analyse. Videre sier han at det handler om balansen mellom å sikre konkurranse og lage noen felles regler for det. Han sier at felles regler ofte kan spare tid fordi at felles regler betyr felles kunnskap. Dette er basert mot kostnadene ved å ha konkurranse.

Han forteller at det var moderniseringsministeren som ønsket å heve terskelverdien fra 200 000 til 500 000, basert på de inntrykkene han hadde fått av balansen mellom de ulike hensyn. Han så at grensen på 200 000 ble for tungrodd. Regjeringen vedtok denne hevelsen uten stor prosess. Han forteller at det ikke har vært mye vitenskaplig grunnlag.

Han forteller at norsk rettstradisjon dreier seg om at man ikke lager fulle og brede lover på alle områder i lovsamlingen. Man har de grunnleggende prinsippene i loven, også er det regjeringen som får fillmakten fra Stortinget til å utforme forskriftene. Videre sier han at vi hypotetisk sett ikke liker den type offentlig konkurranse som innkjøpsregelverket krever. Han sier at vi synes det er lettere å sende noen Mailer eller at vi tror på god kontakt. Han trekker frem norsk rettstradisjon som eksempel på hvordan Norge skiller seg fra EU. Han forteller at det nye håndhevingsdirektivet krever at kontrakter som er inngått kan bli erkjent ugyldig i visse tilfeller, dersom det har blitt begått brudd på innkjøpsregelverket da kontrakten ble opprettet. Norsk rettstradisjon tilsier at vi heller baserer oss på erstatning istedenfor at kontrakten skal bli erklært ugyldig. I relasjon til dette er det spørsmål om KOFA skal bli en spesialdomstol og få bindende og avgjørende myndighet i slike saker, eller om det skal være

den nasjonale domstolen som avgjør sakene. Han forteller at alternativet med det ordinære domstolssystemet er det som egentlig er i tråd med norske tradisjoner, og at vi i veldig liten grad har spesialdomstoler i Norge.

Når det kommer til innskrivning av EU-direktivene sier han at Norge er forpliktet til å implementere EØS-reglene, og at vi isolert sett gjør det raskt og på en bra måte slik at det blir en naturlig del av norsk rettsystem

Til slutt forteller han at slik han oppfatter det så er området omkring offentlige anskaffelser et område so har fått alt for lite prioritet hos offentlige myndigheter, da man kjøper inn for 300 milliarder i året. Likevel sier han at han føler vi har fått den veien det måtte bli, selv om han påpeker at det nok er mange som ikke behersker regelverket så godt at de klarer å følge alle sidene av regelverket. Spesielt fremhever han mindre kommuner og virksomheter.

Vedlegg 6: Sammendrag av intervju med informant 5

Bakgrunn

Informant 5 har jobbet både innenfor offentlig og privat sektor med offentlige anskaffelser siden 80-tallet. Hun har jobbet både i Norge og EU/EØS, samt at hun også har utgitt bøker om emne.

Intervjuet

Informant 5 forteller at den norske terskelverdien ikke har noe med internasjonale bedrifter å gjøre, men at den skal bidra til at våre egne bedrifter skal få delta på hele det norske markedet.

Hun er tilhenger av så lav terskelverdi som mulig å ville senket terskelverdien til 200 000 kr. Hun ser ikke noe problem knyttet til dette siden vi allerede har en anbudsprotokoll fra 100 000 kr. Hun henviser til terskelverdien for klassisk sektor i Sverige, som er 287 000 SEK. Hun sier at de begrunner dette med konkurranse og at man derfor ikke lukker markedet, samt at små bedrifter slipper til igjennom konkurranse og at man igjennom det får flere arbeidsplasser. Hun forteller at merkostnadene knyttet til en slik lav terskelverdi er blitt vurdert, og hun stiller spørsmål: hvorfor førte vår vurdering til en terskelverdi på 500 000 NOK, mens deres vurdering mente at en optimal terskelverdi var under 300 000 SEK. Hun påpeker at 200 00 er en stor kontrakt for små bedrifter.

Hun forteller at kommunene hadde en rundspørring om hva som var vanskelig å håndtere. Offentlige anskaffelser kom midt på. I samme rundspørring kom det frem at kommunene synes at skattespørsmål var vanskeligere å håndtere. Informant 5 stiller da spørsmål ved hvordan kommunene håndterer skattespørsmål når det er pålagt. Hun forteller at man også hadde en høring i 2004 hvor kommunene kunne komme med innspill. Grunnlaget for denne høringen var revisjon av regelverket for offentlige anskaffelser fordi både kommuner og offentlige oppdragsgivere klagde. Resultatet var ETT innspill.

Hun stiller seg også kritisk til Asplan Viak -rapporten som konkluderte med at 500 000 var en optimal terskelverdi. Hun synes det er for mye skjønn der og at det er mangel på en konsekvensutredning på kostnadseffektivitet. Hun stiller spørsmål om det er faktum at det er for store merkostnader i forhold til konkurranseeffekten med en terskelverdi på for eksempel 300 000 kr. Hun forteller at hun av og til lur på det faktum at mange oppdragsgivere sier at

det er så tungt og vanskelig å kunngjøre anskaffelser på DOFFIN, men at de likevel legger ut kunngjøring på egen side. Disse oppdragsgiverne gjør det nok ikke med tap. Hun sier videre at hun tror de gjør det fordi det på grunn av interne retningslinjer og fordi de ønsker å ha små bedrifter på markedet sitt.

Videre forteller hun at man må ta hensyn om man får seriøse eller useriøse bedrifter, og at Asplan Viak- rapporten har utelatt dette. Hun vektlegger også faren for korrupsjon samt hvor vidt skatter kommer inn til kommunene. Hun påpeker at offentlige anskaffelser ikke bare er kroner og ører, men at de også har en strategisk vilje til å gjøre noe på offentlige anskaffelsesmarkedet.

Informant 5 vektlegger profesjonalisering tungt. Hun sier at regelverket for offentlige anskaffelser er et kjempe godt redskap for profesjonelle oppdragsgivere. Videre påpeker hun at det er med dette som med alt annet; at man må kunne regelverket.

Når vi kommer inn på norske tradisjoner og håndhevelse av regelverk, forteller hun at dette med annullering i forbindelse med brudd på regelverket for offentlige anskaffelser ikke er norsk tradisjon. Hun forteller at vi heller har benyttet et overtredelsesgebyr. Likevel stiller hun seg positiv til annullering dersom det er grove brudd.

Hun sier at forskjellig kultur også kan utgjøre en hindring når handel skal gå over landegrenser. Med kultur inkluderer hun geografi og værforhold.

Hun synes at Norge har vært ganske flinke til å gjennomføre EU-direktivene i norsk lovgivning slik at de er forståelige.

Vedlegg 7: Sammendrag av intervju med informant 6

Bakgrunn

Informant 6 har hatt ledende stillinger innfor offentlige anskaffer siden 1994 frem til 2009.

Intervjuet

Informant 6 forteller at utgangspunktet for den nasjonale terskelverdien på 200 000 kr var terskelverdien på 150 000 kr i REFSA. Han forteller at det ikke lå noen vitenskaplige rapporter bak grensen, og at det egentlig ikke var noe tema. Han forteller videre at diskusjonen rundt dette kom etter EØS-avtalen. Videre henviser han til NOU 1997:21 kapittel 17 som bekrefter REFSA- verdien som utgangspunkt og at en inflasjonsjustering av denne ville bli 250 000. Hvorfor terskelverdien havnet på 200 000, er han usikker på.

Han påpeker også at det ikke er noe nedre beløpsgrense på konkurranse, men at proporsjonalitetsprinsippet begrenser dette. Han vektlegger kompetanse med hensyn til hva terskelverdigransen betyr. Han forteller videre at problemet med kompetanse er størst innenfor kommunesektoren, og at det ville hatt en mer oppdraende virkning hvis de skulle forholdt seg til 200 000 kr. Han sier at det er et såpass komplisert regelverk og krever såpass mye innsikt at det ikke kan være venstrehåndsarbeid for en i administrasjonen. Han forteller videre at selv innenfor den norske advokatstanden er det ikke stor prosent som har innsikt i dette regelverket. Han sier at det begynner å bli bedre, men at man tidligere nesten kunne telle dem på en hånd.

Han sier at dersom man skal se på anskaffelsesregelverket i forhold til interesser, så bør dette være i samsvar med samfunnsinteresser bredt sett. Med dette mener han det samfunnet bruker av midler og ressurser på å kjøpe produkter og tjenester fra næringslivet der man får mest mulig igjen for pengene. Videre forteller han at det som vil være i strid med regelverket er at regionale eller lokale myndigheter bruker sin innkjøpstyngde til å understøtte lokalt og regionalt næringsliv. Han sier at dette er forståelig ved at en kommune ønsker å gi oppdrag til hjørnesteins bedrift slik at de samtidig sikrer arbeidsplasser i kommunen. Likevel påpeker han at dette vil være i strid med tankegangen i regelverket. Det er ikke galt å bruke lokalt og regionalt, men da må de være best i konkurranse.

Informant 6 forteller at Norge har en tradisjon som går nesten helt tilbake til middelalderen, på at vi har et seriøst forhold til lovgivning. Han forteller at han har hørt om motsatt tilfelle i

Italia der folk ved at det er et parlament i Roma som vedtar lover, men at folk ikke har noe forhold til hva lovene går ut på.

Han forteller at når vi har forpliktet oss til EØS-avtalen, så implementerer vi direktivene og tar det alvorlig. Likevel påpeker han at selv om vi er flinke på det formelle planet, så gjenstår det en del når det kommer til den faktiske implementeringen. Han begrunner dette med kompetanse og sier at det å bruke dette regelverket på riktig måte, krever en kompetanse som han ganske enkelt ikke tror er tilstede hos veldig mange som er underlagt dette regelverket. Han ser ikke noe problem med å tilpasse dette regelverket til det norske samfunnet, men at det da også må gjøres og at det ikke er gjort godt nok.

Informant 6 vektlegger anskaffelsesprosessens tre faser. Planleggingsfasen hvor man foretar behovskartlegging og etterspørselstyring, forteller hvordan man generelt skal forholde seg til markedet. I tillegg til den generelle delen, forteller han om en spesifikk del som går på forberedelse av den enkelte anskaffelsen. Denne første fasen er ikke dekket i noe regelverk. Han forteller videre at den neste fasen er kontraktetableringsfasen hvor man velger ut hvem av tilbyderne som skal få kontrakten. Det er kun denne delen som er underlagt regelverket. Den siste fasen er kontraktstyringsfasen som består av blant annet generell administrasjon, justeringer, garantistyring og avslutning. Han forteller at mange praktiserende advokater som er eksperter på regelverket for offentlige anskaffelser, ikke har peiling på den totale anskaffelsesprosessen og dens betydning. Han påpeker at han ikke sier at det er galt sånn, bare at det er et faktum.

Vedlegg 8: Koding av datamaterialet

<i>Intervjuutskrift</i>	<i>Tema</i>	<i>Kode</i>
<p>Informant 1: ... Jeg har ikke sett noen analyser for hvorfor man skal ha disse terskelverdiene.</p> <p>... Jeg tror det er et hensyn mellom å sette de så lavt som mulig for å få størst konkurranse og det praktiske.</p> <p>... Det er en krysning mellom det rent praktisk, distriktmessig- og industriutviklings hensyn</p> <p>... så var det igjen dette med det praktiske med et visst beskyttelsesbehov slik at små bedrifter skal ha muligheten til å konkurrere og ikke bli belemret med for mye byråkrati.</p> <p>... Men så er det de overordnede hensynene om at du skal få det beste ved at du kan ha en priskonkurranse og en konkurranse på andre parametere også, bare du gjør innkjøpene riktig.</p> <p>... Inflasjon kan også være med å begrunne dette</p> <p>Informant 2: ... Jeg tror de var generelt opptatt av kostnadene ved å gjennomføre den type anbudsprosesser.</p> <p>... Jeg tror de kun var av generell oppfatning og at det ikke skulle bli for mye byråkrati omkring relativt lave anskaffelser</p> <p>Informant 3: ... Før den (terskelverdien på 200 000) kom, var regelverket lite kjent og det offentlige brydde seg kanskje ikke like mye om regelverket. ... jeg tror det var fordi de politiske myndighetene så at det var dårlig etterlevelse av regelverket.</p>	<p>Hva var motivene bak valget av nasjonal terskelverdi på 200 000 NOK</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Mangel på analyser - Størst konkurranse - Praktisk - Distriktmessig og industriutvikling - Beskytte små bedrifter - Unngå for mye byråkrati - Oppnå best tilbud - Inflasjon - Unngå for høye kostnader - Unngå for stor grad av byråkrati - Øke etterlevelsen av regelverket

<p>... Jeg tror også at anskaffelser under EØS-verdiene som var så mye høyere, i norsk målestokk er relativt store. Det er viktig for leverandører å få muligheten til å være med i konkurranse om den type anskaffelser og man ønsker derfor en lavere verdi enn EU- terskelverdiene</p> <p>... Man trodde også at det ville føre til at skattepengene vil bli brukt bedre, ved at det ville bli mer effektive anskaffelser ut av det.</p> <p>... Det å få en kontrakt til 200 000 for et enkeltmanns foretak er en stor kontrakt. Man så at man ikke fikk kunnskap om disse kontraktene når de ikke ble kunngjort.</p> <p>Informant 4: ... Før 1994 hadde vi et statlig regelverk: REFSA. Der var terskelverdien 200 000. ... Det var også en stortingsdebatt hvor det ble sagt at 200 000 var en passe verdi. Da videreførte man den REFSA-verdien</p> <p>... Jeg har ikke sett noe vitenskaplig tilnærming til terskelverdigransen og hvor terskelverdien skal stå i REFSA. Da er det noen som har skjønnet. ... Det har ikke vært en analyse bak, selv om det har vært rapporter som har vist at det er noe å hente ved å ha felles regler.</p> <p>... Det handler om balansen mellom å sikre konkurranse og lage noen felles regler for det. Felles regler kan ofte spare tid fordi felles regler betyr felles kunnskap... ... Det er basert mot kostnadene ved å ha konkurranse</p> <p>Informant 5: ... Den norske terskelverdien har ingenting med internasjonale bedrifter å gjøre.</p>		<ul style="list-style-type: none"> - Mulighet for deltagelse i konkurranse under EØS-verdier - Bedre bruk av skattepenger - Mer åpenhet - Videreføring av REFSA-verdi - Ingen vitenskaplig analyse - Skjønn - Balansen mellom konkurranse og kostnader - Ingen internasjonale motiv
---	--	---

<p>... Den har med nasjonale bedrifter å gjøre. Slik at våre egne bedrifter skal få være med på hele det norske markedet.</p> <p>Informant 6: ... utgangspunkt i REFSA. Jeg lurer på om det var 150 000 som var satt i 1978, også tok vi bare et noe høyere tall og endte på 200 000.</p> <p>... Et lå nok ikke noe vitenskaplige rapporter før den grensen kom, da det egentlig ikke var noe tema.</p> <p>... Vi diskuterte om vi skulle beholde den eller om vi skulle øke den, også kom inflasjonsjusteringen.</p>		<ul style="list-style-type: none"> - Egne aktørers deltagelse i det norske markedet - Utgangspunkt i REFSA - Ingen vitenskaplig rapport - Inflasjon
<p>Informant 2: ... Forskjellen mellom 200 000 og 500 000 er kanskje ikke så stor som det høres ut som fordi man har hatt en inflasjon i mellomtiden.</p> <p>Informant 3: ... Jeg tror nok 200 000 var for lavt i forhold til det kompliserte regelverket som kommer til anvendelse.</p> <p>... Også på grunn av strukturen i Norge hvor det er mange små kommuner som ikke greier å profesjonalisere seg på innkjøp, men må gjøre det litt ad hoc.</p> <p>... Kanskje den personen som gjør det foretar en til to innkjøp i året. Da blir det høye administrasjonskostnader</p> <p>... Men man så at transaksjonskostnadene ble for store slik at det ikke ble effektive anskaffelser ut av dem, siden man måtte ha såpass formelle prosedyrer ut av det."</p>	<p>Hva var motivene bak hevelsen av den nasjonale terskelverdien fra 200 000 NOK til 500 000 NOK</p>	<ul style="list-style-type: none"> - inflasjon - For lav terskelverdi i forhold til komplisert regelverk - Kompetanseproblemer for små bedrifter på grunn av sjeldent bruk - Store administrasjonskostnader - Store transaksjonskostnader

<p>Informant 4: ... Det var en vurdering som var basert på de inntrykkene han (moderniseringsministeren) hadde fått av balansen mellom de ulike hensyn. ... Grensen på 200 000 var for tungrodd.</p>		<ul style="list-style-type: none"> - Balansen mellom ulike hensyn - For stor grad av byråkrati
<p>Informant 1: ... Det er flere ting som er spesielt med Norge, men som ikke har direkte med innkjøp å gjøre. Norge er et av få land i verden som ikke har hatt landsbyer. ... Istedenfor å bo i landsbyer, bodde alle på egen gård. Det gikk ikke veier mellom gårdene, men alle gikk til hovedveien. Alle ville være for seg selv. Dette er en del av Norges individualisme. ... Fellesskapstenkning i Norge har tradisjonelt vært relativt dårlig. Det har noe med holdning til å samarbeide og gjøre. ... Det at vi ønsker å være oss selv, gjør at det er veldig lett å finne løsninger som VI vil ha. ... Det er også sånn at vi har noen få naturgitte problemer. Lange avstander mellom folk, værtefall i europeisk sammenheng. ... Det kan være naturgitte ting for eksempel vindforhold og snølastproblematikk som er annerledes enn i andre land. Vi har også kaldere vann som gjør at krav til overlevelsestrakter i sjøen må være annerledes enn i andre land. Men det er sånn vi ikke kan gjøre noe med ... Tidligere brukte man nasjonalt hensyn i forhold til oljesektoren. Når vi skulle bygge ut oljesektoren ville vi ha norsk teknologi og norsk eksport av materiell som skulle brukes på offshore installasjoner utenlands. Vi ville bruke oljesektoren til å være mer enn ren oljesektor; å være en slags motor for</p>	<p>Hva legger du i begreper som norske interesser, forvaltningstradisjon og andre hensyn?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Individualisme - Dårlig fellesskapstenkning - Generelt naturgitte forhold - Fremme egen teknologi og eksport

<p>annen utvikling.</p> <p>... Det blir vanskeligere å finne norske hensyn fordi nordmenn er blitt enda mer vant til å ferdes i verden for øvrig. ... Men det er et vanskelig punkt siden nordmenn har blitt mer utadvendte og annerledes enn det vi var før.</p> <p>... Det tunge norske næringslivet er mer interessert i globale standarder enn europeiske standarder, fordi de har hele verden som marked. ... Det går i retning mot mer liberalisering i verdenshandelen</p> <p>... Den type begrep blir vanskeligere og vanskeligere å godtgjøre. ... Ord som beskriver hensyn og ønsker om å bevare, som blir vanskelig å definere</p> <p>Informant 2: ... Det som har vært en utfordring i Norge er at EØS-regelverket utfordret den regelverks- tradisjonen man hadde i Norge. Den var mer preget av fullmaktslovgivning hvor den detaljerte gjennomføringen var mer forvaltningsskjønn</p> <p>Informant 3: ... Måten å gi lover og regler på er veldig forskjellige i EU og Norge ... Forvaltningstradisjonen tror jeg ikke er så ulik (i Norge og i EU)</p> <p>Informant 4: ... Det har litt med norsk rettstradisjon også at man på ikke alle områder lager fulle, svære, brede lover inn i lovsamlingen, for å si det enkelt. Man har de grunnleggende prinsippene i loven, også er det regjeringen som får fullmakten fra Stortinget til å utforme forskriftene ... Det som er det viktigste og problematiske i det nye håndhevingsdirektivet er at kontrakter som allerede er inngått kan bli erkjent</p>		<ul style="list-style-type: none"> - Vanskelig å finne norske hensyn - Globalisering - Diffuse begreper - Regelverks- tradisjon - Ulik regelverks- tradisjon - Lik forvaltningstradisjon - Rettstradisjon
---	--	--

<p>ugyldig i visse tilfeller etter at de er inngått og i kraft, dersom du har brutt innkjøpsregelverket når den kom til. ... Det er ikke i tråd med norsk rettstradisjon. Da ville man heller basert seg på erstatning</p> <p>... Det som er spørsmålet er om KOFA skal bli en spesialdomstol og få bindende og avgjørende myndighet i disse sakene, eller om det skal være den nasjonale domstolen som avgjør det...</p> <p>... Alternativet med det ordinære domstolssystemet er egentlig i tråd med den norske tradisjonen på mange måter, da vi i veldig liten grad har spesialdomstoler i Norge.</p> <p>... Når det gjelder innkjøpsregelverket, hypotetisk liker vi ikke den type offentlig konkurranse. Vi synes det er lettere å sende noen mailer eller vi tror på god kontakt.</p> <p>Informant 5: ... Overtredelsesgebyr har vist seg å ha en effekt, men ikke god nok effekt... ... Hvis kontrakten skal kunne annulleres, så er det bare ved de helt groveste brudd. ... Dette med annullering av kontrakter er ingen norsk tradisjon ... Det er forskjellig kultur, og skal du være med å konkurrere må du vite litt om den kulturen ... Jeg tror kultur har noe å si og da inkludert geografi og værforhold</p> <p>Informant 6: ... Det er såpass generelle begreper... ... For å ta fordelen med dette (anbuds-) regelverket. Det burde være i samsvar med samfunnsinteresser bedt sett. Det samfunnet bruker av midler og ressurser på å kjøpe produkter og tjenester fra næringslivet der man får mest mulig verdi igjen for pengene</p>		<ul style="list-style-type: none"> - Erstatning istedenfor annullering - Lite spesialdomstoler - Liker ikke offentlig konkurranse - Håndhevingstradisjon - Generelt forskjellig kultur - Generelle samfunnsinteresser
---	--	---

<p>... Norge har jo en tradisjon, nesten fra middelalderen, at vi har et seriøst forhold til lovgivning. Lover er noe man forholder seg til.</p>		<ul style="list-style-type: none"> - Seriøst forhold til lovgivning
<p>Informant 1: ... vår tilpasning til EU direktiver og få det inn i norsk lovgivning foregår for det meste i Stortinget og er egentlig et stort gjesp. Det er ingen diskusjon.</p> <p>... Ellers er Norge flinke på å ta inn direktivene. En av de bedre.</p> <p>... De klarer å heve stemmen litt når det er spesielle forhold og ting som er politisk interessante.</p> <p>... Jeg vet at det er liten aktivitet for å gå igjennom dem (direktivene). Jeg vet at de går igjennom dem, men det er relativt liten grad av korrektiver fra norsk side.</p> <p>Informant 2: ... Når det kommer til anbudsreglene isolert, tror jeg man har gjort de tilpasningene som er naturlig til vår tradisjon</p> <p>... Jeg tror det er litt myte om at Norge bare tar imot direktivene og implementerer det.</p> <p>... Det som ofte skjer når Norge har problemer med et EU-regelverk er at det tar veldig lang tid fra det tidspunktet det blir vedtatt i EU til det blir inkorporert i EØS-avtalen. Norge skaper seg ekstra tid der.</p> <p>... det blir litt parkert i den prosessen og på den måten skaper tid.</p> <p>... Normalt så vil jo et EU-land ha to år på seg fra et direktiv er vedtatt i EU til det er implementert i nasjonal rett. I prinsippet vil det være det samme for Norge ved at Norge har to år fra det er vedtatt i EØS-komiteen.</p>	<p>Hva kan du fortelle med om innskrivningen av EU direktiver til norsk lov</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ingen diskusjon - Flinke til å ta inn direktivene - Engasjement når politisk interessant - Liten grad av korrektiver - Naturlig tilpasning - Ekstra tid

<p>... at den prosessen tar to år før den går til EØS-komiteen, så har Norge skaffet seg to år ekstra. Derfor blir det litt vanskelig å sammenligne med gjennomføring i regelverk.</p> <p>Informant 3: ... Anskaffelsesdirektivene har blitt gjort om til forskrifter i flere omganger her i Norge. ... Fortsatt er det ganske rett innføring av direktivteksten i den norske utgaven og det gjør det ganske vanskelig tilgjengelig.</p> <p>... Jeg tror vi er litt redd for å gjøre store endringer, fordi man er redd for å innføre direktivene på feil måte. ... Norge skal jo være flinkest i klassen, så jeg tror det går mye på det at man ikke tør å ta sjansen på å forandre for mye og gjøre det på vår måte.</p> <p>... Vi skal være veldig flinke uten å tenke over handlingsrommet som blir gitt.</p> <p>Informant 4: ... Norge er forpliktet til å implementere EØS-reglene, og det gjør vi isolert sett bra i den forstand at vi gjør det kjapt og på en bra måte ved at det blir en naturlig del av norsk rettsystem</p> <p>Informant 5: ... Det som jeg synes når man ser på hvordan Norge har gjennomført, så har Norge vært ganske flinke til å gjennomføre slik at de faktisk er forståelig</p> <p>Informant 6: ... jeg vil si at når vi nå engang har EØS-avtalen og er forpliktet til å implementere direktivene, så gjør vi det og tar det alvorlig.</p>		<ul style="list-style-type: none"> - Vanskelig å sammenligne - Ganske rett innføring - Redd for å gjøre feil - Glemmer handlingsrommet - Rask og bra - Naturlig del - Lage forståelig regelverk - Tar implementeringen seriøst
--	--	--

<p>... På det formelle planet er vi flinke til det.</p> <p>... Jeg ser ikke noen problemer med å tilpasse dette regelverket til det norske samfunn. Men man må da også gjøre det, og mitt poeng er vell det at man ikke har gjort det godt nok i forbindelse med å få til at anskaffelser skjer i samsvar med dette regelverket</p> <p>... Når man går igjennom KOFA-avgjørelser og ikke minst de KOFA-avgjørelsene som konkluderer med at det er foretatt brudd, så dominerer kommunene så det griner etter</p>		<ul style="list-style-type: none"> - Formelt flinke - Mangel på etterlevelse
--	--	--

Vedlegg 9: Abstrahering av koder knyttet til innskriving av EU-direktiver til norsk lovgivning

<u>Koder</u>	<u>Kategorier</u>
<ul style="list-style-type: none"> • Ingen diskusjon • Liten grad av korrektiver • Ganske rett innføring • Redd for å gjøre feil • Glemmer handlingsrommet 	Lite handling
<ul style="list-style-type: none"> • Flinke til å ta inn direktivene • Engasjement når politisk interessant • Naturlig tilpasning • Rask og bra • Naturlig del • Lage forståelig regelverk • Tar implementeringen seriøst • Formelt flinke • Ekstra tid 	Dyktighet
<ul style="list-style-type: none"> • Vanskelig å sammenligne • Mangel på etterlevelse 	Andre faktorer

Vedlegg 10: Abstrahering av koder knyttet til norske interesser, forvaltningstradisjoner og andre hensyn i dag

<u>Koder</u>	<u>Konsepter</u>	<u>Kategorier</u>
<ul style="list-style-type: none"> • Vanskelig å finne norske hensyn • Globalisering • Diffuse begreper • Lik forvaltningstradisjon 	Diffuse begrep	Diffust
<ul style="list-style-type: none"> • Generelt naturgitte forhold • Generelt forskjellig kultur • Generelle samfunnsinteresser 	Generell betydning	
<ul style="list-style-type: none"> • Individualisme • Dårlig fellesskaps- tenkning • Fremme egen teknologi og eksport 	Tidligere betydning	
<ul style="list-style-type: none"> • Regelverks- tradisjon • Ulik regelverks- tradisjon • Rettstradisjon • Erstatning istedenfor annullering • Lite spesialdomstoler • Liker ikke offentlig konkurranse • Håndhevingstradisjon • Seriøst forhold til lovgivning 	Typisk norsk	Regelverks-, retts- og håndhevingstradisjon