



# EUROPÆISK SEMESTER TEMABLAD

## OFFENTLIGE UDBUD

### 1. INDLEDNING

Hvert år bruger de offentlige myndigheder i EU ca. 14 % af BNP på offentlige udbud. Dette beløber sig til mere end 1,9 billioner EUR<sup>1</sup>. Offentlige udbud er klart vigtige for konkurrenceevnen på grund af deres størrelse. Dette gælder især sektorer som energi, transport, forsvar, IT og sundhedstjenester, hvor den offentlige sektor er en hovedkilde til efterspørgsel.

Effektive offentlige indkøb er afgørende for at løse mange af de centrale politiske udfordringer, som EU står over for. Her er tale om vækst og arbejdspladser, finanspolitisk disciplin, modernisering af den offentlige forvaltning, bekæmpelse af korrupsion og hemmelige aftaler, markedsadgang for SMV'er, borgernes tillid til de offentlige myndigheder og demokratiet samt innovation og miljømæssigt og socialt bæredygtig vækst.

Produktive udgifter og offentlige investeringer er centrale løftestænger for at genoprette den økonomiske vækst, navnlig i en tid med stramme offentlige budgetter. For medlemsstaterne er offentlige indkøb et vigtigt redskab til gennemførelse af offentlige politikker og opfyldelse af nationale strategiske mål. Velfungerende markeder for offentlige udbud sætter skub i den nationale

---

<sup>1</sup> Dette er det seneste skøn, der ikke omfatter forsyningsselskabers udgifter. Tidligere skøn, der omfatter forsyningsselskabers indkøb, er på omkring 19 % af EU's BNP, dvs. ca. 2,3 billioner EUR.

konkurrenceevne gennem bedre offentlige finanser, bedre investeringer og tjenesteydelser af højere kvalitet såsom infrastruktur og digital forvaltning.

Offentlige kontrakter over EU's tærskelværdier, der fastsættes på EU-plan<sup>2</sup>, skal offentliggøres i hele EU på platformen "Tenders Electronic Daily" (TED)<sup>3</sup>. Formålet er at integrere markederne for offentlige indkøb i EU, øge konkurrencen og opnå bedre værdi for de offentlige midler, der bruges. I alt er der blevet offentliggjort udbud i EU for 450 mia. EUR i 2015.

### 2. DE VIGTIGSTE POLITISKE UDFORDRINGER

Styrkelsen af offentlige indkøb er central i de offentlige myndigheders foranstaltninger for at skabe et mere retfærdigt samfund på grundlag af lige muligheder, bæredygtig økonomisk vækst og bred markedsdeltagelse. Samtidig kan et effektivt offentligt udbudssystem i høj grad bidrage til bæredygtige offentlige finanser.

I henhold til EU's nuværende lovgivningsmæssige rammer er vurdering af kvaliteten og effektiviteten

---

<sup>2</sup> EU's lovgivning fastsætter harmoniserede minimumsregler for udbud, hvis monetære værdi overstiger et vist beløb. Disse regler er tilgængelige på: [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds_en).

<sup>3</sup> <http://ted.europa.eu/TED/main/HomePage.do>

af de offentlige udbudssystemer af væsentlig betydning med henblik på at afdække styrker og svagheder i medlemsstaterne.

Dette ventes at føre til korrigerende foranstaltninger og strategier. Moderne offentlige udbud er baseret på nogle centrale elementer:

- størst værdi for pengene: levere de ønskede varer, arbejder og tjenesteydelser på en økonomisk, produktiv og effektiv måde
  - gennemsigtighed: videregivelse af oplysninger i forbindelse med offentlige udbudsprocedurer på en let forståelig, tilgængelig og rettidig måde
  - rimelighed: den offentlige udbudsproces bør være fri for tendentiøse påvirkninger og sikre ligebehandling af alle tilbudsgivere
- god forvaltning: offentlige indkøb bør ikke betragtes som en administrativ proces; det er tværtimod en mulighed for at nå forskellige samfundsmæssige mål gennem intelligent udnyttelse af midlerne. Dette kan føre til øget tillid til myndighederne med hensyn til miljø, sociale forhold eller innovation.

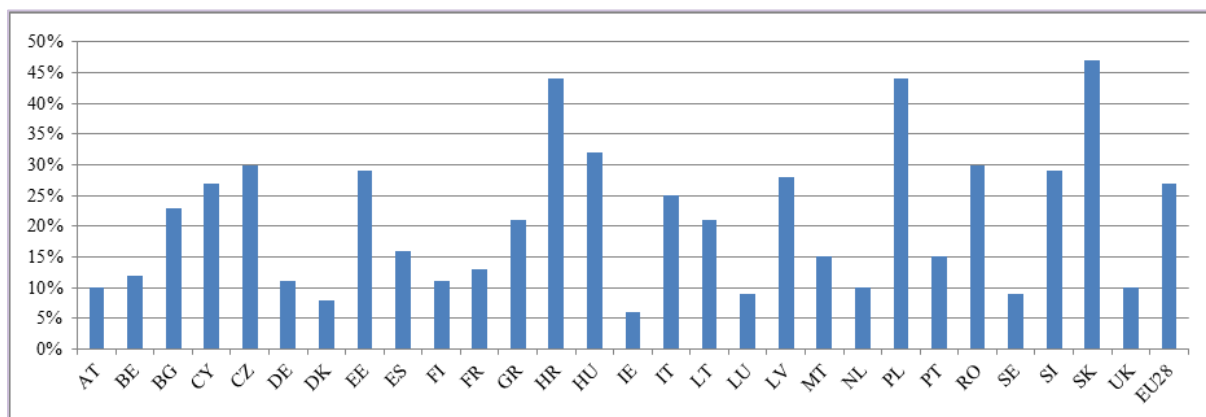
Tilgængeligheden og kvaliteten af indberettede data er afgørende for at analysere udbud og træffe passende foranstaltninger og politiske tiltag. Bedre og mere tilgængelige oplysninger om udbud for alle interesserede parter kan skabe større opmærksomhed om dette emne fra forskersamfundet (hvilket kan resultere i nye idéer til, hvordan man tackler visse svagheder) og optimere samspillet med samfundet som helhed (ved at opbygge tillid og skabe et offentligt pres for at forbedre effektiviteten af de offentlige udbudssystemer).

## **Valuta for pengene**

### **2.1. Konkurrence i forbindelse med offentlige udbud**

De bekendtgørelser om indgåede kontrakter, som offentliggøres i TED, registrerer antallet af afgivne bud. Dette er en vigtig indikator for omfanget af konkurrence på markederne for offentlige udbud. Konkurrence blandt tilbudsgivere om offentlige kontrakter er et af de vigtigste skridt på vejen mod det endelige mål med den offentlige udbudspolitik, dvs. mest mulig værdi for pengene. Mellem 2006 og 2016 er antallet af udbud, hvor der kun har været ét bud, steget fra 14 % til 29 %. Dette viser, at konkurrenceprocessen enten ikke findes eller er ved at miste intensitet; generelt har virksomhederne vanskeligere ved at få adgang til markederne for offentlige udbud.

**Figur 1: Andelen af kontrakter, hvor der kun var et enkelt tilbud (undtagen rammekontrakter) 2006-2016**



Kilde: Europa-Kommissionen baseret på data fra EUT/TED (Kroatien 2013-2016, Rumænien og Bulgarien 2007-2016).

På EU-28-plan var der 27 % bekendtgørelser med kun én tilbudsgiver i 2006-2016. De højeste tal var i de nye medlemsstater. Også Italien registrerede en høj procentdel, tæt på gennemsnittet for EU-28.

Generelt set er der et stigende antal EU-medlemsstater med en høj andel af kontrakter på grundlag af et enkelt bud, dvs. med utilstrækkelig konkurrence (figur 1).

## 2.2. Omfanget af grænseoverskridende offentlige indkøb

De vilkår, som skabes af EU's regler om offentlige udbud, forventedes at føre til et øget antal grænseoverskridende udbud. Generelt er der to forskellige former for grænseoverskridende offentlige udbud, direkte<sup>4</sup> og indirekte<sup>5</sup>. Mellem 2009 og 2015 har omfanget af de direkte grænseoverskridende udbud generelt været stigende, både som en andel af den samlede værdi af de tildelte kontrakter (fra 2,5 % til 3,5 %) og som en andel af det samlede antal tildelte kontrakter (1,5 % til 2 %). I samme periode fulgte de indirekte grænseoverskridende udbud også en generelt stigende tendens. Således steg andelen af det samlede antal tildelte kontrakter fra 19,9 % til 22,6 %, mens andelen af den samlede værdi af de tildelte kontrakter steg fra 18,6 % til 21,4 %. Det skal dog bemærkes, at denne tendens til vækst ikke har været stabil over tid.

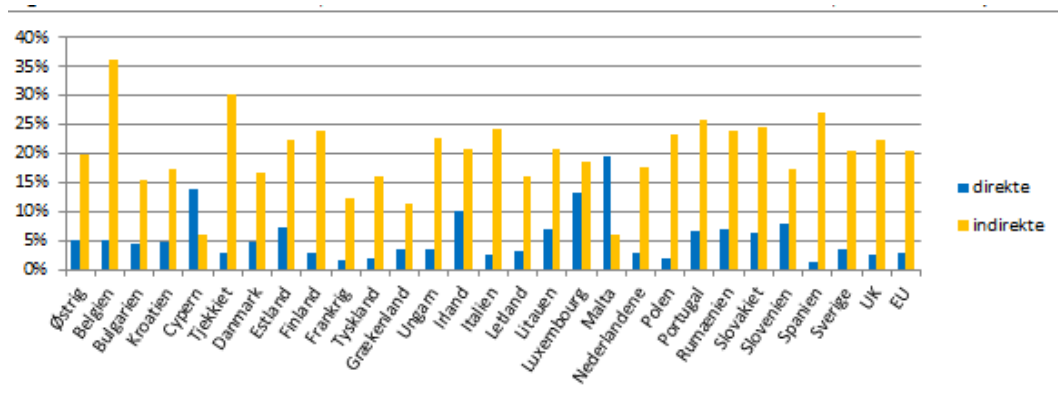
Mellem 2009 og 2015 ligger andelen af direkte grænseoverskridende udbud efter antal tildelinger

kun over 10 % i tre lande: Malta (12 %), Irland (13 %) og Luxembourg (17 %). I disse tre små lande kunne det se ud til, at det lokale udbud ikke er tilstrækkeligt til at opfylde brugernes behov. I de fleste af medlemsstaterne i EU-28 forblev den direkte grænseoverskridende andel i antallet af tildelinger under 5 % (figur 2).

Mellem 2009 og 2015 lå indirekte grænseoverskridende udbud på over 15 % i de fleste medlemsstater. Rækken af indirekte grænseoverskridende udbud som en andel af antallet tildelte kontrakter varierede mellem 2,1 % og 34,8 % (5,9 % og 36 % efter værdi) i hele EU-28.

Den omstændighed, at indirekte grænseoverskridende indkøb ofte er høje, mens direkte grænseoverskridende indkøb er lave, kan afspejle, faktiske eller opfattede, hindringer for grænseoverskridende afgivelse af bud, som fører til, at virksomheder baserer sig på lokale datterselskaber med henblik på deres deres grænseoverskridende salg<sup>6</sup>.

Figur 2 – Andel af kontrakter, som blev tildelt udenlandske virksomheder, efter værdi (direkte og indirekte), 2009-2015



<sup>4</sup> Hvis den udvalgte tilbudsgiver ikke befinder sig i samme land som den ordregivende myndighed og ikke er indenlandsk ejet.

<sup>5</sup> Hvis den udvalgte tilbudsgiver er etableret i samme land som den ordregivende myndighed, men er datterselskab af et udenlandsk selskab.

<sup>6</sup> I takt med at virksomhedernes strategi for at nå grænseoverskridende markeder udvikler sig, vil de derfor være mere tilbøjelige til at etablere et datterselskab, der kan håndtere de komplekse landespecifikke krav. Grænseoverskridende tilbudsgivere ser en lokal tilstedeværelse som en fordel, også fordi de ordregivende myndigheder anses for at favorisere kontrahenter, som taler deres sprog og ikke ligger langt væk geografisk.

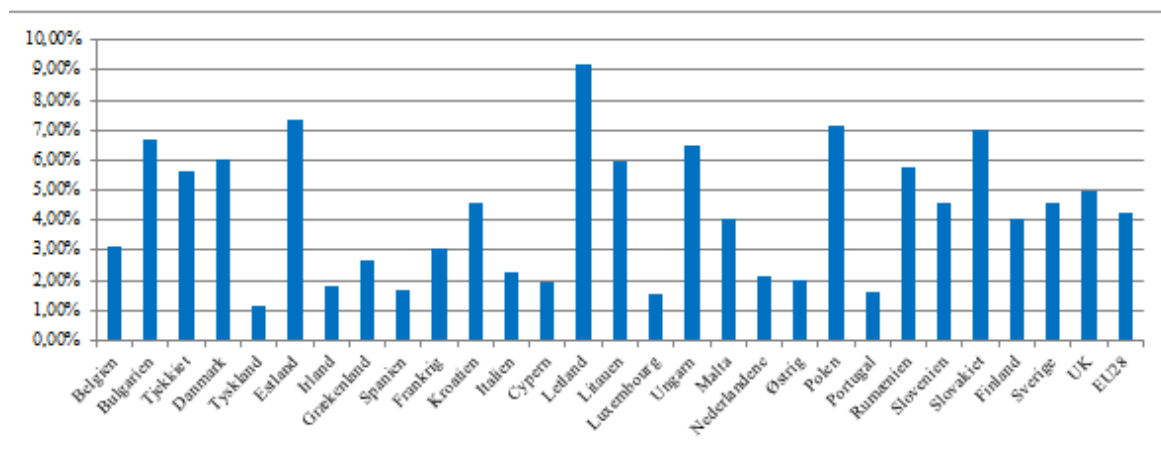
## Gennemsigtighed og retfærdighed

### 2.3. Offentliggørelse af offentlige udbud på EU-plan

En vigtig indikator er, hvor mange offentlige udbud der offentliggøres på EU-plan<sup>7</sup>. Den generelle tendens er forholdsvis stabil for de sidste fire år; dog varierer omfanget af offentliggørelser betydeligt mellem landene. I nogle af dem ligger værdien af udbud offentliggjort i forhold til BNP langt under EU-gennemsnittet på 4,25 % (2012-2015) (figur 3).

Lande, hvor værdien af offentliggjorte udbud er relativt lille i forhold til BNP, vil ikke høste fordelene ved øget offentlig omtale, som f.eks. lavere søgeomkostninger ved søgning efter kommende udbud eller udvidelse af puljen af potentielle deltagere. Mens sådanne lande drager fordel af andre medlemsstaters åbenhed på markedet, tilbyder de ikke symmetriske muligheder for europæiske virksomheder fra andre medlemsstater; dette er særdeles relevant i forholdet mellem underskuds- og overskudsmedlemsstater. Tyskland er den medlemsstat, der har den laveste offentliggørelsesprocent i EU (1,2 %).

Figur 3 – Værdien af offentliggjorte udbud som en procentdel af BNP pr. medlemsstat, 2012-2015



Kilde: Europa-Kommissionen baseret på data fra EUT/TED (Kroatien 2013-2015).

### 2.4. Åbenhed med hensyn til procedurer for offentlige indkøb

Gennemsigtige markeder for offentlige indkøb har en høj grad af åbenhed og et potentiale for stor konkurrence, hvilket betyder, at de virksomheder, der vinder udbuddene, er dem der har det bedste produkt til den mest fordelagtige pris og med det mål at opnå det bedste resultat.

Et centralt element, der kan vise graden af gennemsigtighed, er den type procedure, der anvendes. Når der benyttes åbne procedurer, er der større sandsynlighed for en høj grad af gennemsigtighed og konkurrence.

Når der derimod benyttes en forhandlet procedure uden offentliggørelse, vil graden af gennemsigtighed og konkurrence sandsynligvis være langt lavere.

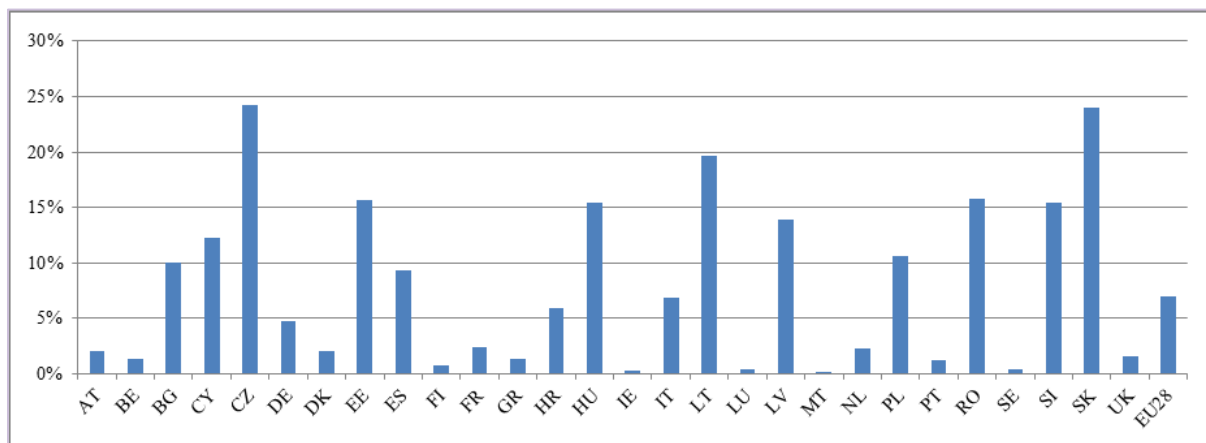
EU-28's andel af bekendtgørelser om indgåede kontrakter, hvor der blev benyttet forhandlet procedure uden offentliggørelse, var 7 % i perioden 2006-2016 (jf. figur 4). Dette viser, at den observerbare del af de offentlige udbud er forholdsvis gennemsigtig. Den overordnede tendens siden 2006 går i retning af relativ stabilitet, men med betydelige forskelle mellem medlemsstaterne. Nogle sektorer skiller sig dog ud på grund af en meget omfattende anvendelse af forhandlede procedurer uden offentliggørelse. Dette

<sup>7</sup> Inkl. forsyningselskaber og forsvar.

er f.eks. tilfældet for indkøb af IT-løsninger, hvor fastlåsning til en enkelt

leverandør er et udbredt fænomen.

**Figur 4 – Andel af bekendtgørelser om indgåede kontrakter, hvor der blev benyttet udbud med forhandling uden offentliggørelse, 2006-2016**



Kilde: Europa-Kommissionen baseret på data fra EUT/TED (Kroatien 2013-2016, Rumænien og Bulgarien 2007-2016).

## 2.5. Kvaliteten af indberettede data

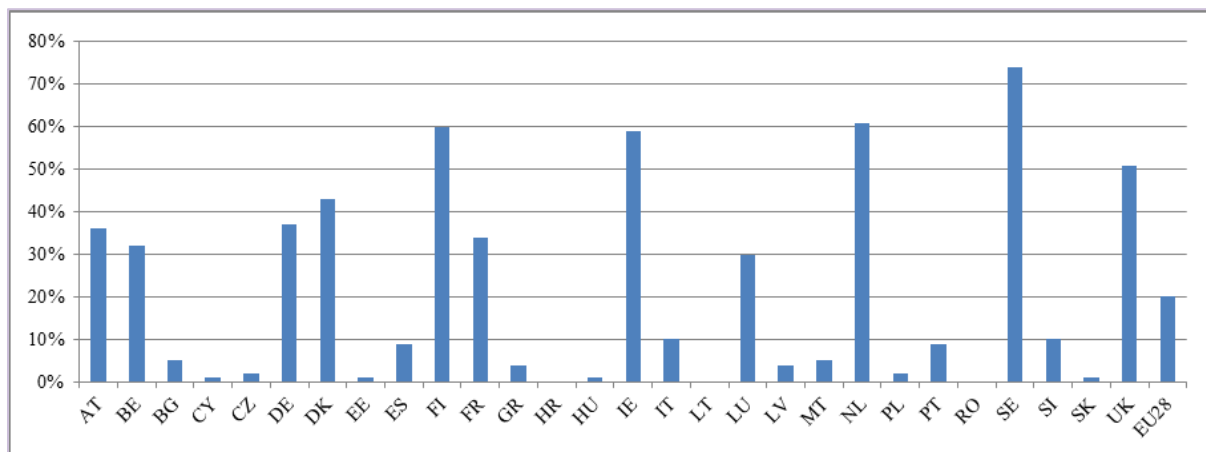
Der er almindelig enighed om betydningen af data. OECD har f.eks. udtalt, at "selv om medlemslandene i stigende grad indsamler grundlæggende data om offentlige udbud, foretager kun få af dem en systematisk analyse af disse oplysninger for at måle effektiviteten af udbudssystemet". Kommissionen har i sine undersøgelser desuden anbefalet at øge kvaliteten af oplysningerne om offentlige udbud og oplysningerne om retsmidler. Der er foretaget særlige undersøgelser i nogle medlemsstater, f.eks. af den britiske, tyske og svenske regering og af kroatiske, tjekkiske og ungarske ikkestatslige organisationer.

Omkostningerne ved de foreslåede løsninger er generelt ikke store, hverken i absolutte tal eller i forhold til udgifter til især offentlige udbud. F.eks. var omkostningerne til registret over kontrakter i Slovakiet under 25 000 EUR. Endvidere er revisionsdata allerede tilgængelige, hvilket betyder, at de vigtigste ændringer nu skal foretages i arbejdsprocesserne. Endelig er der foretaget avancerede dataanalyser i

nogle medlemsstater med beskedne NGO-budgetter.

En indikator, der anvendes til at illustrere datakvalitet, er andelen af bekendtgørelser i TED uden oplysninger om kontraktens værdi. På EU-niveau var andelen af kontrakter uden værdi 20 % i 2006-2016. 10 medlemsstater havde dog meget højere værdier, idet de første fire pladser var besat af Sverige, Nederlandene, Finland og Irland. Desuden forbedrer en række lande med en høj andel af manglende værdier ikke deres resultater på dette område over tid, idet de mest ekstreme tilfælde her er Sverige og Nederlandene.

Figur 5 – Ingen oplysninger om kontraktens værdi, 2006-2016



Kilde: Europa-Kommissionen baseret på data fra EUT/TED (Kroatien 2013-2016, Rumænien og Bulgarien 2007-2016).

## God forvaltning

### 2.6. Aggregering af efterspørgslen

Det offentlige udbudslandskab er kendetegnet ved en betydelig fragmentering i antallet af købere. Det anslås, at der er over 350 000 ordregivende myndigheder, der opererer i EU. I mange medlemsstater findes der dog ingen pålidelige data om antallet af ordregivende myndigheder, og dette antal skal derfor betragtes som vejledende.

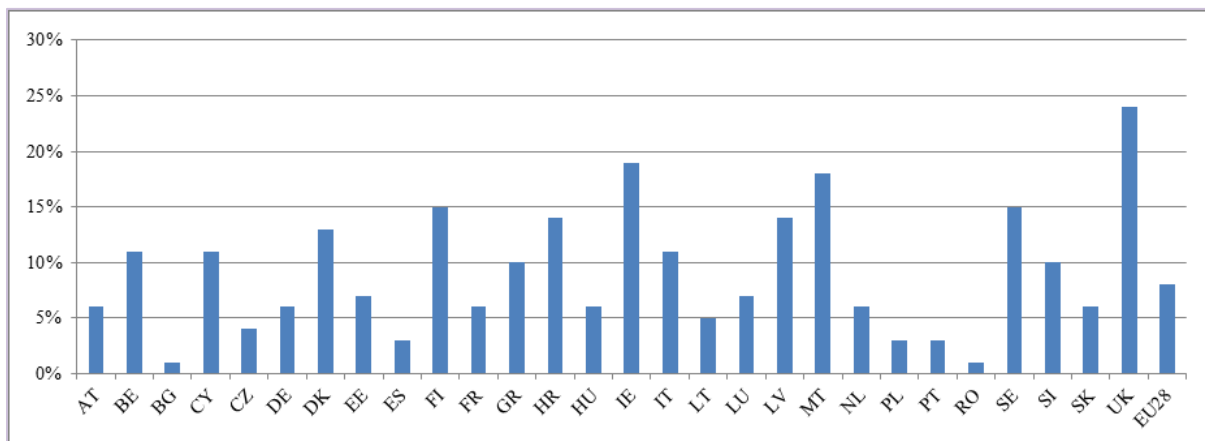
Finansielle begrænsninger og øgede krav fra offentligheden om mere ansvarlighed presser de offentlige myndigheder til at centralisere og standardisere indkøbene. Samtidig har aggregering af efterspørgslen i forbindelse med offentlige indkøb potentiale til at hjælpe de offentlige myndigheder til at nå centrale mål såsom:

- størst værdi for pengene gennem økonomiske stordriftsfordele
- grønne eller sociale mål
- professionalisering af indkøbere
- at sikre en mere effektiv planlægning og overvågning af den offentlige indkøbsproces
- at gennemføre e-værktøjer.

F.eks. er energi blevet et af de mest vellykkede områder indkøbssamarbejde i Det Forenede Kongerige. I 2010 fik alle afdelinger i centraladministrationen pålagt at købe energi gennem den statslige indkøbstjeneste, Government Procurement Service, og sparede dermed 51 mio. UKL. Der er to muligheder for aggregering af efterspørgslen: i) at købe gennem en indkøbscentral (CPB) eller ii) via fælles udbud med andre enheder. Produkter som f.eks. elektricitet og gas, kontormøbler og udstyr er gode eksempler herpå.

I EU-28 lå den gennemsnitlige andel af bekendtgørelser om indgåede kontrakter, hvor den ordregivende myndighed køber på vegne af andre ordregivende myndigheder på 8 % (figur 6) i 2009-2015, idet Det Forenede Kongerige lå højest. Der er et bredt interval for benyttelsen af fælles indkøb eller indkøbscentral i forhold til gennemsnittet for EU-28. Den relativt stabile ændring over tid er imidlertid et tegn på, at medlemsstaterne – på trods af de budgetmæssige begrænsninger – ikke udnytter fordelene ved aggregering af efterspørgslen (hvor dette er hensigtsmæssigt).

**Figur 6 – Andel af bekendtgørelser om indgåede kontrakter, hvor den ordregivende myndighed indkøber på vegne af andre ordregivende myndigheder (enten fælles indkøb eller indkøbscentraler) 2006-2016**



Kilde: Europa-Kommissionen baseret på data fra EUT/TED (HR 2013-2016, Rumænien og Bulgarien 2007-2016).

## 2.7. Varierende brug af kvalitetskriterier

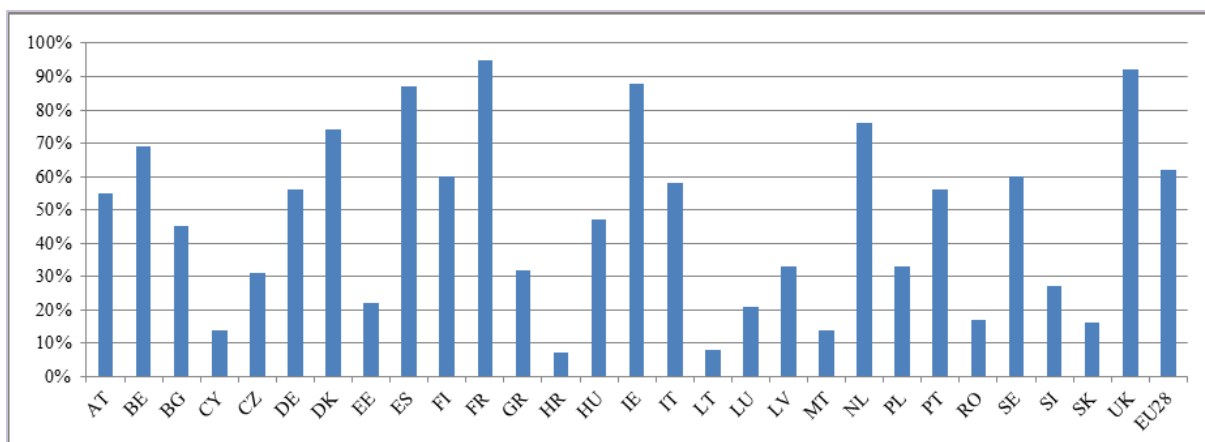
Kun få medlemsstater har været aktive med hensyn til at indføre politikker for miljømæssigt og socialt ansvarlige offentlige indkøb eller innovation. Som følge heraf sker der en overdreven brug af den laveste pris som et tildelingskriterium, hvilket ikke altid fører til mest mulig værdi for pengene.

Kommissionen fremmer i stedet integration af kvalitetskriterier i det, der kaldes princippet om "det økonomisk mest fordelagtige bud" (MEAT). Medlemsstaternes anvendelse af dette

princip varierer dog betydeligt (figur 7). Frankrig og Det Forenede Kongerige anvender MEAT i mere end 90 % af udbuddene, mens Kroatien og Litauen ligger under 10 %. EU-gennemsnittet er 62 %.

Som følge af deres lave anvendelse af princippet om det økonomisk mest fordelagtige bud kan medlemsstaterne gå glip af muligheden for at udnytte betydelige summer intelligent og strategisk og skabe flere økonomiske afsmittende virkninger. Dette spørgsmål er især relevant i de central- og østeuropæiske medlemsstater.

**Figur 7 – Anvendelse af MEAT-kriterierne til bedømmelse af tilbud, 2006-2016**



Kilde: Europa-Kommissionen baseret på data fra EUT/TED (Kroatien 2013-2016, Rumænien og Bulgarien 2007-2016).



### 3. LØSNINGER FOR MEDLEMSSTATERNE

#### 3.1. Løsninger

Klare og konkrete foranstaltninger kan gøre offentlige udbud til et virkningsfuldt instrument i hver medlemsstats økonomipolitiske værktøjskasse og føre til betydeligt bedre udbudsresultater. Dette er blevet fremført i Kommissionens meddelelse, der blev vedtaget den 3. oktober 2017<sup>8</sup>; i meddelelsen fastsættes de politiske rammer for at forbedre praksis for offentlige indkøb i hele EU; den foreslåede metode er baseret på et partnerskab. En indsats på prioriterede områder vil også gøre det muligt for medlemsstaterne at afhjælpe de mangler, der er konstateret i det foregående afsnit.

Som anført i meddelelsen omfatter denne indsats seks prioriterede områder:

- sikring af mere udstrakt anvendelse af strategiske offentlige udbud
- professionalisering af offentlige indkøbere
- forbedret adgang til udbudsmarkeder
- øget gennemsigtighed og integritet samt bedre data
- fremme af den digitale omstilling af udbud
- samarbejde om fælles udbud.

**Strategiske offentlige udbud** bør spille en større rolle med hensyn til at løfte samfundsmæssige, miljømæssige og økonomiske udfordringer. I praksis betyder dette at integrere innovative, grønne og sociale kriterier<sup>9</sup>, en mere udstrakt anvendelse af indledende markedsundersøgelser eller kvalitative vurderinger (MEAT<sup>10</sup>) samt udbud af innovative løsninger i den prækommercielle fase. En række medlemsstater har gjort MEAT, herunder

grønne kriterier, til et obligatorisk element i deres udbudsforløb. Under alle omstændigheder skal strategiske kriterier anvendes systematisk for at opnå optimale resultater af offentlige udbud. Dette kan muliggøres gennem udstrakt praktisk støtte, som f.eks. formidling af standarder, metoder for benchmarks, regelmæssige opdateringer af mærker<sup>11</sup> og evalueringskriterier samt et tilgængeligt bibliotek med god praksis.

**Professionalisering** er et andet vigtigt aspekt. Den øgede anvendelse af strategiske offentlige udbud kræver en mere udstrakt anvendelse af fleksible praksisser, viden om markeder og innovative værktøjer. Der er behov for, at den offentlige sektor udarbejder en sammenhængende strategi for at modvirke risikoaversion og for at tiltrække og udvikle færdigheder på tværs af det offentlige udbudslandskab. Medlemsstaterne befinder sig i forskellige faser af deres rejse frem mod professionalisering. Deling af erfaringer vil give dem mulighed for at forbedre deres udbudspraksis; det vil også øge virkningen af udbud med hensyn til at opfylde offentlige politiske målsætninger. Langsigtede strategier for professionalisering på nationalt plan er afgørende for at have de rette personer med de rette færdigheder og værktøjer og herigennem levere de bedste resultater.

Et andet vigtigt aspekt vedrører **adgangen til markederne for offentlige indkøb**. SMV'er er en nøgle til jobskabelse, vækst og innovation, men de har vanskeligt ved at få adgang til udbud. På nuværende tidspunkt vinder SMV'er 45 % af den samlede kontraktværdi, der ligger over EU-tærsklerne – direkte eller som medtilbudsgivere eller underkontrahenter. Direktiverne fra

<sup>8</sup> COM(2017) 572 final.

<sup>9</sup> Som også bør omfatte forpligtelsen til tilgængelighed for personer med handicap.

<sup>10</sup> Det økonomisk mest fordelagtige tilbud, der giver mulighed for at lægge mere vægt på kvalitet.

<sup>11</sup> Som for eksempel miljømærker, energi- eller fairtrademærker.

2014 omfatter foranstaltninger<sup>12</sup>, der skal gøre det lettere for SMV'er at få adgang til offentlige udbud. Der er behov for at formidle disse forbedrede udbudsmuligheder mere aktivt til den almindelige offentlighed, virksomheder og ordregivende myndigheder. Målet er at øge SMV'ernes andel af offentlige udbud, således at den står i forhold til deres samlede vægt i økonomien.

En anden måde at forbedre adgangen på er at opbygge tillid mellem markedsaktørerne, herunder SMV'er, således at de deltager i udbudsprocedurer. Dette kan gøres ved at tilbyde fair og effektive muligheder for problemløsning samt en uafhængig gennemgang af afgørelser vedrørende udbud. Endvidere er EU verdens mest åbne marked for udbud, men vores virksomheder har ikke altid den samme adgang til andre lande. Vigtige handelspartnere for EU fastholder forskelsbehandlende foranstaltninger, der rammer virksomheder i EU ved at give nationale tilbudsgivere fortrinsbehandling.

Forvaltningen af offentlige udbud er baseret på pålidelige **data**. Disse er afgørende for at kunne levere passende politiske løsninger. Der bør stilles bedre og mere tilgængelige data om udbud til rådighed<sup>13</sup>. De vil åbne for en lang række muligheder for bedre at vurdere resultaterne af udbudspolitikker og forme fremtidige strategiske beslutninger. Anvendelsen af elektroniske udbudssystemer vil også gøre det muligt at producere data og er også et middel til at opdage uregelmæssigheder.

Desuden bør adgang til offentlige udbudsdata gøre det muligt at gå i dialog med civilsamfundet og holde

---

<sup>12</sup> Foranstaltningerne til at forbedre SMV'ernes adgang til offentlige udbudsmarkeder omfatter en opfordring til at opdele kontrakter i delkontrakter, en begrænsning af den omsætning, der kræves for at kunne deltage i et udbud, og en reduktion af dokumentationskravene.

<sup>13</sup> Samtidig med at de respekterer de grundlæggende rettigheder, navnlig retten til at beskytte personoplysninger i det omfang, det er relevant.

forvaltningerne mere ansvarlige. De offentlige myndigheder er således bedre klædt på til at bekæmpe svig og korrupktion<sup>14</sup>. Til det formål anbefales det kraftigt at oprette offentligt tilgængelige registre over kontrakter<sup>15</sup> og herigennem skabe gennemsigtighed om tildelte kontrakter og ændringer heraf. Endvidere kan etablering af effektive indberetningsmekanismer, der gør det muligt at indberette korrupktion, og beskyttelse af whistleblowere mod repressalier også bidrage til at øge gennemsigtigheden af offentlige udbud og til at spare offentlige midler<sup>16</sup>.

Nye digitale teknologier tilbyder store muligheder for at rationalisere og forenkle udbudsforløbet gennem udrulning af elektroniske offentlige udbud. I henhold til udbudsdirektiverne skal det fra og med oktober 2018 være obligatorisk at afgive tilbud elektronisk. Der kan dog kun opnås fuldt udbytte af e-udbud, hvis hele det offentlige **udbudsforløb gennemgår en digital omstilling**. Nye teknologier åbner mulighed for en grundlæggende gentænkning af, hvordan offentlige udbud – og relevante dele af offentlige forvaltninger – er organiseret. Det er en enestående chance for at omforme de relevante systemer.

---

<sup>14</sup> Ifølge Kommissionens rapport om bekæmpelse af korrupktion fra 2014 koster korrupktion EU-samfundet ca. 120 mia. EUR om året. Ifølge en undersøgelse fra 2013 (PWC og Ecorys for Europa-Kommissionen) udgjorde de samlede direkte omkostninger ved korrupktion i offentlige udbud i kun fem sektorer (vej og jernbane, vand og affald, bymæssigt/almennyttigt byggeri, uddannelse samt forskning og udvikling) og i kun otte EU-lande mellem 1,4 mia. EUR og 2,2 mia. EUR.

<sup>15</sup> I det omfang et sådant register skal indeholde personoplysninger, skal det opfylde kravene i databeskyttelseslovgivningen.

<sup>16</sup> Ifølge undersøgelsen "Estimating the economic benefits of whistleblower protection in public procurement" (Milieu Ltd, udarbejdet for Europa-Kommissionen) fra 2017 udgør de potentielle fordele ved effektiv beskyttelse af whistleblowere for EU som helhed inden for offentlige udbud mellem 5,8 mia. EUR og 9,6 mia. EUR hvert år.

**Udbudssamarbejde** begynder at vinde frem i EU<sup>17</sup>. Indkøbscentraler (CPB'er) samler indkøb og forvalter stigende andele af offentlige udbudsmarkeder. De er ved at blive vigtige aktører med hensyn til at fremme reformen af offentlige udbud, herunder gennemførelsen af en strategisk tilgang. De skaber mulighed for at give de offentlige indkøbere større indflydelse, hvilket er absolut nødvendigt på visse markeder, der er domineret af et lille antal markedsaktører. Der kan etableres indkøbscentraler, der har et generelt mandat på nationalt plan, er målrettet specifikke sektorer (som f.eks. sundhed og IT) eller er specialiseret inden for regionale/kommunale indkøb.

De store mængder, som CPB'erne indkøber, kan bruges som løftestang for strategiske udbud, f.eks. ved at opstille mål for innovative eller grønne indkøb. Deres viden om markeder er også et vigtigt element i professionaliseringen af offentlige indkøb. CPB'ernes ekspertise skaber afsmittende virkninger, da de ofte yder støtte til andre ordregivende myndigheder.

Der er også meget at vinde ved et stærkere samarbejde mellem ordregivende myndigheder. Fælles grænseoverskridende udbud, hvor ordregivende myndigheder fra forskellige lande i fællesskab tilrettelægger deres udbudsprocedurer, bliver meget lettere med de nye EU-regler. Flere nylige eksempler viser, at sådanne partnerskaber er mulige.

### 3.2. EU's lovgivningsmæssige ramme

EU's direktiver om offentlige udbud omfatter bud, der forventes at ligge over en bestemt tærskelværdi, men medlemsstaterne skal også overholde principperne i EU's direktiver om udbud, der ligger under tærsklen. De centrale principper i direktiverne er gennemsigtighed, ligebehandling, fri konkurrence og forsvarlig forvaltning af

procedurer. De er udformet med henblik på at opnå et udbudsmarked, som er konkurrencedygtigt, åbent og velreguleret. Dette er afgørende for at sikre en bedre udnyttelse af offentlige midler. Gennemførelsen af direktiverne kan tillige i høj grad bidrage til at nå målene om mest værdi for pengene, gennemsigtighed, retfærdighed og god forvaltning.

Direktiverne er blevet gennemgribende ændret ved reformen fra 2014; de nye regler forenkler procedurerne for offentlige udbud og gør dem mere fleksible. Dette vil være til gavn for offentlige indkøbere og virksomheder, særlig SMV'er. Specifikt:

- Enklere procedurer for de ordregivende myndigheder vil åbne EU's offentlige udbudsmarked, forhindre "køb nationalt"-politikker og fremme den frie bevægelighed for varer og tjenesteydelser. Som et resultat heraf vil ordregivende myndigheder få mere værdi for pengene.
- De nye regler, herunder en ny elektronisk egenerklæring for tilbudsgivere (det fælles europæiske udbudsdokument, ESPD), baner vejen for digitaliseringen af offentlige udbud, hvilket vil øge effektiviteten af det offentlige udbudssystem betydeligt. F.eks. er det kun den vindende virksomhed, der skal indsende al dokumentationen for, at den opfylder betingelserne for en kontrakt. Dette vil betyde en drastisk reduktion af mængden af dokumenter, der er nødvendige for at udvælge virksomheder.
- Ved at begrænse omsætningskravene og benytte muligheden for at opdele kontrakter i delkontrakter vil SMV'er få lettere adgang til offentlige udbud.
- Offentlige udbud er ved at blive et politisk strategisk instrument. Med de nye regler vil procedurerne for offentlige udbud også hjælpe offentlige indkøbere til at gennemføre miljøpolitikker samt politikker for social integration og innovation.

Direktiverne om offentlige udbud skulle gennemføres af medlemsstaterne senest

---

<sup>17</sup> Efterspørgselsaggregering henviser til ordregivende myndigheder eller andre, som benytter indkøbscentraler (CPB'er), der fungerer som grossister eller mellemmand.

den 18. april 2016. Pr. september 2017 manglede fire medlemsstater stadig at gennemføre de tre direktiver. To mangler endnu at gennemføre koncessionsdirektivet.

#### 4. SUCCESHISTORIER

Med hensyn til flere af de vigtigste udfordringer, der er omhandlet i de foregående afsnit, er der gode eksempler.

I forbindelse med **strategiske udbud** er Sveriges politik et eksempel på bedste praksis. Den svenske regering har for nylig vedtaget en national strategi for offentlige udbud. Formålet med strategien er at gøre det muligt for ordregivende myndigheder at gennemføre strategiske udbud. Strategien indeholder forslag til konkrete foranstaltninger, der er relevante for alle aktiviteter i den offentlige sektor. Strategien omfatter syv politiske målsætninger, herunder "Offentlige indkøb, der er miljømæssigt forsvarlige". Dette kræver en forøgelse af grønne offentlige indkøb, især i produktkategorier med betydelig indvirkning på miljøet. Hensyn til miljøet og et livscyklusperspektiv bør inddrages i de forskellige faser af den offentlige udbudsproces. Gennemførelsen og opfølgningen af den nationale strategi for offentlige udbud blev overdraget til det nationale agentur for offentlige udbud, der blev oprettet i 2015 — en uafhængig myndighed, hvis hovedopgave er at yde effektiv støtte til ordregivende myndigheder i landet gennem vejledning, uddannelse osv.

En anden dimension af strategiske udbud er det såkaldt sociale udbud. Dette betyder, at offentlige udbud anvendes til at nå sociale mål såsom integration af dårligt stillede personer. I sin nationale handlingsplan for bæredygtige offentlige udbud fra 2015 fastsatte Frankrig det mål at inkludere sociale hensyn i mindst 25 % af sine offentlige udbud inden 2020. Med henblik på at nå dette mål iværksættes der med handlingsplanen en række foranstaltninger, henstillinger og kommunikationsværktøjer for at øge

opmærksomheden blandt ordregivende myndigheder.

Med hensyn til **udbudssamarbejde** har Italien gennemført en vigtig reform til rationalisering og forbedring af offentlige indkøb. Fragmenteringen af udbudssystemet (som i Italien tæller ca. 36 000 ordregivende myndigheder) er en almindelig svaghed ved de offentlige udbudssystemer i EU. En uforholdsmæssigt stor fragmentering af offentlige kontrakter er forbundet med en række problemer:

- fører til en utilstrækkelig udnyttelse af stordriftsfordele og en ringere forhandlingsposition for de ordregivende myndigheder
- utilstrækkelig professionalisering og viden om markedet hos køberne
- høje transaktionsomkostninger
- komplicerer og øger risikoen for uregelmæssigheder i udbudsprocedurerne
- uforholdsmæssigt store forskelle i prisen for den samme vare fra forskellige enheder.

Som led i sin gennemgang af udgifterne besluttede Italien, at for 19 kategorier af varer og tjenesteydelser (først og fremmest inden for sundhedssektoren) skulle indkøb foretages af en gruppe af "aggregeringsorganer", hovedsagelig bestående af nationale eller regionale indkøbscentraler. Dette gav også mulighed for at afhjælpe betydelige prisspredninger mellem køberne (der er rapporteret om forskelle på over 300 % inden for samme region for kardialstents). Dette førte til betydelige besparelser i 2015: 23 % i gennemsnit på allerede afsluttede udbudsprocedurer, der lå på mellem 6 % og 59 %. Resultaterne er også bemærkelsesværdige, da de involverede parter har oprettet et system til at planlægge og koordinere indkøb af den pågældende vare.

Digitaliseringen af offentlige udbud letter tilsynet med offentlige indkøb og derigennem med en betydelig del af de offentlige udgifter. Registre over kontrakter er et omkostningseffektivt værktøj til at forvalte kontrakter og til at

øge **gennemsigtigheden og integriteten og få bedre data.** De lagrer digitaliserede kontrakter, strukturerede resuméer heraf, herunder betingelserne for kontraktens gennemførelse, leveringsbetingelser samt efterfølgende ændringer. I nogle lande er der til disse registre knyttet et krav om, at enhver kontrakt, der ikke offentliggøres i registret, er ugyldig. Disse registre hjælper ordregivende myndigheder til at forvalte deres kontrakter og bidrager til at forbedre forvaltningen af offentlige udbud. I Portugal gør portalen for offentlige indkøb "Base"<sup>18</sup> det muligt at overvåge udgifter og mængde i forbindelse med offentlige indkøb samt udarbejde statistikker over de forskellige former for indkøb, de kontrakter, der vindes af virksomheder, osv.

Overgangen til offentlige **e-udbud** er en mulighed for at modernisere det offentlige udbudssystem. God praksis i denne proces er f.eks.:

- etablering af en fælles portal på nationalt plan, herunder alle meddelelser, og tilslutning heraf til TED
- et konkurrencedygtigt marked for elektronisk baserede offentlige udbudstjenester
- et kontraktregister med fuld offentliggørelse af oplysninger om tildelingen af kontrakter
- let krav til underskrifter. Anvendelsen af e-signatur er aftagende
- gennemførelse af engangsprincippet.

Lige så vigtigt er det, at virksomheder (eller borgere) kun skal afgive oplysninger én gang til alle offentlige myndigheder. Engangsprincippet er en praksis i samspillet mellem mellem stat og virksomheder (eller borgere). Det er baseret på det forhold, at virksomheder (eller borgere) aldrig bør anmodes om oplysninger, der kan indhentes fra en offentlig forvaltning ved hjælp af forskellige referencer (f.eks. skatteregistreringsnummer). Dette kan ske enten gennem nationale registre

direkte (som i Estland) eller gennem et aggregeringssystem (som prækvalifikationer), hvor virksomhederne kun afgiver oplysninger til myndighederne én gang.

## 5. KONKLUSIONER

Der er i de senere år foretaget forbedringer i rammerne for offentlige udbud, både på EU-plan og på nationalt plan, men der er stadig udfordringer. Medlemsstaterne bruger en stor del af deres offentlige udgifter til indkøb. I flere lande er offentliggørelsesprocenten dog fortsat lav, hvilket resulterer i utilstrækkelig åbenhed over for grænseoverskridende forretningsmuligheder. Anvendelsen af konkurrencebegrænsende udbudsprocedurer, f.eks. udbud med forhandling uden offentliggørelse, varierer meget fra land til land, fra næsten 0 % til over 20 %, mens andelen af kontrakter, hvor der kun var ét bud fortsat er høj. Dette er især relevant inden for visse sektorer (f.eks. IT), hvor fastlåsning til en enkelt leverandør er et hyppigt konstateret fænomen. Alt dette tyder på, at det indre marked for offentlige udbud ikke er tilstrækkeligt integreret, og en yderligere åbning vil kunne stimulere den økonomiske effektivitet og vækst.

---

<sup>18</sup> <http://www.base.gov.pt>

Anvendelsen af kvalitetskriterier i forbindelse med tildeling af kontrakter varierer meget medlemsstaterne imellem fra under 10 % i Kroatien og Litauen til over 90 % i Frankrig og Det Forenede Kongerige. Generelt gør mange medlemsstater i Central- og Østeuropa hyppigt brug af kriteriet om laveste pris og går glip af muligheder for at fremme innovation eller forfølge sociale eller grønne mål.

Fordelene ved offentligt udbudssamarbejde baseret på aggregering af efterspørgslen er ved at blive undersøgt af medlemsstaterne som et middel til at øge effektiviteten af de offentlige udgifter. Der er dog stadig meget plads til forbedring. En anden udfordring er behovet for professionalisering, hvilket betyder, at offentlige indkøb foretages af personale, der har den nødvendige kompetence, tekniske viden eller proceduremæssige forståelse.

Elektroniske udbud er en måde, hvorpå man kan forøge indkøbsprocedureernes gennemsigtighed og effektivitet. Det er gradvist ved at blive implementeret i medlemsstaterne. Imidlertid kan kvaliteten af de indførte e-udbudstjenester stadig forbedres betydeligt.

Dato: 22.11.2017