

**Beretning til statsrevisorerne  
om  
staten som indkøber**

---

**April 2006  
RB A301/06**



**Rigsrevisionen**



## Indholdsfortegnelse

|   | <b>Side</b> |
|---|-------------|
| I. Undersøgelsens resultater.....   | 5           |
| II. Indledning.....   | 8           |
| A. Baggrund.....  | 8           |
| B. Formål og afgrænsning .....  | 9           |
| C. Metode .....   | 11          |
| III. Har staten erhvervet varer og tjenesteydelser under hensyntagen til sparsommelighed? .....               | 12          |
| A. Indkøb via SKI A/S' rammekontrakter.....   | 13          |
| B. Samarbejde mellem ministerier om tværministerielle udbud .....   | 18          |
| C. Sammenligning af priser .....  | 19          |
| IV. Har ministerierne udnyttet mulighederne for at effektivisere deres indkøbsvirksomhed?.....                | 22          |
| A. Organisering .....   | 23          |
| B. Digitalisering af indkøbsprocessen.....  | 25          |
| C. Indkøb via internettet .....   | 27          |
| D. Indkøbernes merkantile og juridiske kompetencer .....  | 29          |
| E. Ledelsesinformation om indkøb .....  | 31          |
| V. Har Finansministeriets initiativer været med til at effektivisere statens indkøbsvirksomhed?.....          | 33          |
| A. Finansministeriets strategi for statens indkøb.....  | 35          |
| B. Velfungerende konkurrence.....   | 39          |
| C. Målkraft for statens indkøb .....  | 45          |
| <b>Bilag:</b>   |             |
| 1. De undersøgte myndigheder.....   | 48          |
| 2. De undersøgte varer og tjenesteydelser .....   | 49          |
| 3. Oversigt over regler for kontrakter under EU's tærskelværdier og om bilag B-ydelser i andre EU-lande ..... | 51          |

Rigsrevisionen afgiver denne beretning til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997. Beretningen vedrører finanslovens § 7. Finansministeriet, § 8. Økonomi- og Erhvervsministeriet, § 11. Justitsministeriet, § 17. Beskæftigelsesministeriet, § 19. Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, § 20. Undervisningsministeriet og § 28. Transport- og Energiministeriet.

## Beretning om staten som indkøber

### I. Undersøgelsens resultater

1. Staten købte ifølge statsregnskabet for 2004 varer, tjenesteydelser og materiel for ca. 24 mia. kr. Udgifterne er dog reelt væsentligt større, da indkøb i fx selvejende institutioner registreres i statsregnskabet som tilskud og ikke som indkøb.

2. Finansministeriet har i de senere år, som led i effektiviseringen af statens opgavevaretagelse, taget en række initiativer til effektivisering af indkøbsområdet. Initiativerne vedrører bl.a. udarbejdelsen af indkøbspolitikker, e-fakturering, digitalisering af indkøbsprocessen og udnyttelse af volumenkøb. Det har været Finansministeriets vurdering, at det er muligt at reducere udgifterne til indkøb med de forskellige initiativer.

3. Rigsrevisionen har ønsket at vurdere, om staten, med udgangspunkt i Finansministeriets initiativer, har sikret en effektiv indkøbsvirksomhed. Rigsrevisionen har for at vurdere effektiviteten af den statslige indkøbsvirksomhed søgt at besvare følgende spørgsmål:

- Har staten erhvervet varer og tjenesteydelser under hensyntagen til sparsommelighed?
- Har ministerierne udnyttet mulighederne for at effektivisere deres indkøbsvirksomhed?
- Har Finansministeriets initiativer været med til at effektivisere statens indkøbsvirksomhed?

Som led i undersøgelsen har Rigsrevisionen med en mindre stikprøve sammenlignet de priser, staten betaler for udvalgte varer og tjenesteydelser. Undersøgelsen har desuden omfattet de statslige indkøbsprocesser og de rammebetingelser, der gælder for statens indkøb. Rigsrevisionen har i forbindelse med analyser og vurderinger inddraget internationale erfaringer med tilrettelæggelse af offentlig indkøbsvirksomhed.

### Undersøgelsens resultater

Finansministeriet har siden 2003 taget flere initiativer til at støtte ministerierne i at effektivisere deres indkøbsvirksomhed. Nogle ministerier har med udgangspunkt heri allerede iværksat en række initiativer for at effektivisere deres indkøb, mens det kun i mindre grad har været tilfældet i andre ministerier.

På baggrund af undersøgelsen er det Rigsrevisionens vurdering, at Finansministeriets tiltag ikke i tilstrækkelig grad er fulgt op i alle ministerier. Det er samtidig Rigsrevisionens vurdering, at der fortsat er et betydeligt potentiale for effektivisering af statens indkøbsvirksomhed. Med udgangspunkt bl.a. i internationale erfaringer peger Rigsrevisionen i beretningen på områder, hvor en yderligere indsats kan medvirke til at realisere dette potentiale.

**Staten erhverver ikke i tilstrækkelig grad varer og tjenesteydelser under hensyntagen til sparsommelighed. Undersøgelsen viste, at myndighederne kan opnå besparelser ved i højere grad, på forhånd, at forpligte sig til at købe en vis mængde samt ved at koordinere og standardisere deres indkøb.**

Resultatet bygger på:

- Myndighederne bør forpligte sig til at købe en vis mængde på SKI A/S' rammekontrakter, hvor det er en fordel. Hvis SKI A/S tillige etablerer et bedre overblik over priser og aftalevilkår på deres rammekontrakter, kan myndighederne bedre se, hvor besparelserne kan opnås.
- Flere ministerier har opnået bedre priser og leveringsbetingelser ved at indgå i tværministerielle udbud af varer og tjenesteydelser. Mulighederne for at koordinere de statslige indkøb kan dog efter Rigsrevisionens vurdering udnyttes bedre, såfremt flere ministerier deltager samt ved at lade flere varer og tjenesteydelser være omfattet.
- Flere myndigheder i Rigsrevisionens prisanalyse betalte meget forskellige priser for helt ens varer og tjenesteydelser.
- Undersøgelsen har vist, at flere ministerier i højere grad kan forpligte sig til at købe en vis mængde samt koordinere og standardisere deres indkøb og derved opnå en større volumen samt bedre priser og leveringsbetingelser.

**Ministerierne har fortsat mulighed for at effektivisere indkøbsprocesserne, bl.a. ved digitalisering og handel på internettet. Endvidere kan udarbejdelsen af relevant**

**information vedrørende indkøbsområdet medvirke til at styrke statens position som indkøber.**

Resultatet bygger på:

- Ministerierne har endnu ikke fuldt ud udnyttet effektiviseringsgevinsterne ved at digitalisere indkøbsprocesserne og derved nedbringe procesomkostningerne.
- Ministerierne kan opnå besparelser på priser og indkøbsprocesserne ved i højere grad at købe ind via internettet.
- Ministerierne kan endvidere styrke deres position som indkøbere ved at registrere deres indkøb på fælles leverandør- og varenumre, hvilket giver grundlag for at udarbejde relevant information om, hvad der indkøbes og til hvilke priser.

**Finansministeriets initiativer har efter Rigsrevisionens vurdering været medvirkende til at effektivisere indkøbsområdet. Med udgangspunkt bl.a. i internationale erfaringer peger Rigsrevisionen på områder, hvor en yderligere indsats kan medvirke til at realisere et betydeligt potentiale for effektiviseringer.**

Resultatet bygger på:

- Finansministeriet har siden 2003 taget flere initiativer, der har været med til at effektivisere statens indkøbsvirksomhed. Virkemidlerne har bl.a. været digitalisering af indkøbsprocessen og volumen køb med et fortsat decentralt ansvar i ministerierne.
- Finansministeriet kan styrke vejledningen af ministerierne, bl.a. vedrørende udarbejdelsen af indkøbspolitikker, mål- og resultatkrav samt ledelsesinformation om indkøb. Endelig kan der, på baggrund af god praksis, vejledes nærmere om hensigtsmæssige måder at organisere indkøbsvirksomheden på.
- Danmark har mere lempelige regler for udbud sammenlignet med de øvrige lande i EU. Da der erfaringsmæssigt kan opnås prismæssige besparelser ved at udbyde en større del af sine indkøb, finder Rigsrevisionen, at Finansministeriet mere systematisk bør vurdere, om udbud kan og bør anvendes i større omfang.
- På baggrund af internationale erfaringer vurderer Rigsrevisionen, at kompetenceudvikling af indkøberne er en væsentlig forudsætning for at opnå en effektivisering på området. Undersøgelsen har vist, at ministerierne generelt ikke har taget særskilte initiativer til styrkelse af indkøbernes merkantile og juridiske kompetencer.
- Finansministeriet har anbefalet ministerierne at udarbejde mål- og resultatkrav for indkøbsområdet. Undersø-

gelsen har vist, at ministerierne og de enkelte myndigheder i undersøgelsen endnu ikke arbejder systematisk med mål- og resultatstyring på indkøbsområdet.

- Nogle ministerier har udpeget en koncernindkøber, der har til opgave at koordinere ministeriets indkøbsvirksomhed. Rigsrevisionen finder, at flere ministerier med fordel kunne udnytte mulighederne for at koordinere deres indkøb, bl.a. fordi internationale erfaringer peger på, at der kan opnås besparelser ved en bedre koordinering af indkøbsvirksomheden.
- En effektivisering af indkøbsvirksomheden på det enkelte ministerområde forudsætter efter Rigsrevisionens vurdering desuden, at det nærmere overvejes, om området er organiseret hensigtsmæssigt, så der opnås stordriftsfordele. Samtidig bør organisationen understøtte og fremme tværministerielle initiativer, hvor det er muligt.
- Finansministeriet har oplyst, at regeringen i februar 2006 har besluttet at gennemføre en analyse af de statslige indkøb. Analysen skal i første omgang kortlægge den overordnede statslige indkøbsbase. Kortlægningen skal danne udgangspunkt for identifikation af områder, hvor fælles indkøb og fornyelse af rammeaftaler mv. kan overvejes med henblik på at billiggøre de statslige indkøb.

## II. Indledning

### A. Baggrund

4. Staten købte ifølge statsregnskabet for 2004 varer, tjenesteydelser og materiel for ca. 24 mia. kr. Udgifterne er dog reelt væsentligt større, da indkøb i fx selvejende institutioner registreres i statsregnskabet som tilskud og ikke som indkøb.

5. Finansministeriet har, som led i effektiviseringen af statens opgavevaretagelse, taget en række initiativer til effektivisering af indkøbsområdet. Initiativerne vedrører udarbejdelsen af bl.a. indkøbspolitikker, e-fakturering, digitalisering af indkøbsprocessen og udnyttelse af volumenkøb. Det har i øvrigt været Finansministeriets vurdering, at det er muligt at reducere udgifterne til indkøb med de forskellige initiativer.



6. Rigsrevisionen har undersøgt og vurderet, om ministerierne, med udgangspunkt i Finansministeriets initiativer, har sikret en effektiv indkøbsvirksomhed. Rigsrevisionen har bl.a. vurderet de priser, staten betaler for udvalgte varer og tjenesteydelser, samt undersøgt indkøbenes gennemførelse via indkøbsaftalerne. Endelig har Rigsrevisionen undersøgt og vurderet de statslige indkøbsprocesser. Rigsrevisionens vurderinger er bl.a. baseret på internationale erfaringer med tilrettelæggelse af offentlig indkøbsvirksomhed.

## **B. Formål og afgrænsning**

7. Formålet er at undersøge og vurdere, om staten har tilrettelagt sine indkøb af varer, tjenesteydelser og materiel effektivt. Effektive indkøb forudsætter gode indkøbsaftaler, lave omkostninger til indkøbsprocesser og optimale rammebetingelser. Rammebetingelserne har bl.a. betydning for muligheden for at indgå gode indkøbsaftaler og tilrettelægge indkøbsprocesserne, så disse er effektive. Rigsrevisionen har for at vurdere effektiviteten af den statslige indkøbsvirksomhed besvaret følgende spørgsmål:

- Har staten erhvervet varer og tjenesteydelser under hensyntagen til sparsommelighed?
- Har ministerierne udnyttet mulighederne for at effektivisere deres indkøbsvirksomhed?
- Har Finansministeriets initiativer været med til at effektivisere statens indkøbsvirksomhed?

8. Undersøgelsen omfatter indkøb på statsregnskabets standardkonto 14 og 15, der vedrører køb af varer, tjenesteydelser og materiel. Udgifterne på disse konti udgjorde i 2004 i alt 24,3 mia. kr. Næst efter løn var dette område det væsentligste under statens driftsudgifter. Da indkøb i fx selvejende institutioner ikke registreres i statsregnskabet som indkøb, men som tilskud, er udgifterne dog reelt væsentligt større.

EU-Kommissionen anslår, at de samlede offentlige indkøb i Danmark i 2002 udgjorde ca. 256 mia. kr. EU-Kommissionens opgørelse indeholdt indkøb i alle virksomheder m.m., der er omfattet af EU's udbudsregler. Tallene omfatter således også kommunale indkøb samt ind-

køb i fx Danmarks Radio, Post Danmark A/S, DSB samt forsyningsvirksomheder, fx elskaberne.

9. Rigsrevisionens undersøgelse har særligt omfattet indkøbsvirksomheden på følgende ministerområder: Økonomi- og Erhvervsministeriet, Justitsministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, Undervisningsministeriet samt Transport- og Energiministeriet. På hvert område har Rigsrevisionen inddraget indkøbsvirksomheden i departementet og en styrelse/myndighed. De udvalgte myndigheder fremgår af bilag 1.

Herudover har Rigsrevisionen gennemgået alle ministeriers indkøbspolitikker. Endelig har Rigsrevisionen foretaget interview om koncernindkøbsfunktionen hos alle ministerier. Interviewene er foretaget med en centralt indkøbsansvarlig på hvert ministerområde, fx en koncernindkøber, en indkøbschef, en administrationschef.

Undersøgelsen vedrører perioden 2003-2005.

10. Der er i alt 5 centrale aktører, der samlet medvirker til at sikre ministerierne optimale rammebetingelser med henblik på at effektivisere deres indkøbsvirksomhed. Disse er Finansministeriets departement, Økonomistyrelsen, Statens og Kommunernes Indkøbsservice A/S (SKI A/S), Konkurrencestyrelsen og Klagenævnet for Udbud. **Boks 1** indeholder en kort beskrivelse af de 5 centrale aktører og deres opgaver i relation til statens indkøb.

#### **Boks 1**

##### **De centrale aktører og deres opgaver**

**Finansministeriets departement** er overordnet ansvarlig for offentlige moderniseringstiltag og derved statens overordnede strategi vedrørende indkøb og udbud.

**Økonomistyrelsen** er ansvarlig for:

- administration og udvikling af regelsættet vedrørende den statslige økonomi- og regnskabsforvaltning
- udvikling, konkretisering og gennemførelse af effektiviseringstiltag, drift og udvikling af Navision Stat
- rådgivning og service til offentlige myndigheder inden for bl.a. effektivisering af arbejdsprocesser
- gennemførelse af tværoffentlige digitaliseringsprojekter
- indgåelse af centralt koordinerede rammekontrakter.

**SKI A/S** er ansvarlig for at indgå rammekontrakter for staten og kommunerne. Rammekontrakterne skal dels give gunstige priser, dels mindske procesomkostninger ved EU-udbud, da kun SKI A/S og ikke hver enkelt styrelse

sender aftalerne i udbud. SKI A/S er ejet af Finansministeriet (55 %) og Kommunernes Landsforening (45 %).

**Konkurrencestyrelsen** administrerer EU's udbudsregler og tilbudsloven og behandler klager over danske og udenlandske udbud.

**Klagenævnet for Udbud** er en uafhængig og administrativ klageinstans, et såkaldt domstolslignende klagenævn. Nævnets afgørelser kan med enkelte undtagelser indbringes for domstolene, men de kan ikke indbringes for en anden administrativ myndighed.

Klagenævnet for Udbud har ikke været inddraget i undersøgelsen, da Rigsrevisionens undersøgelse ikke har omfattet en undersøgelse af, om staten overholder den nationale lovgivning eller EU's udbudsdirektiver. Rigsrevisionens undersøgelse har desuden ikke omfattet en vurdering af, om ministerierne gennemfører de udbud, som de skal ifølge lovgivningen, samt om ministerierne har foretaget en vurdering af, hvilke opgaver de vil udbyde, og hvilke opgaver de selv vil udføre.

### C. Metode

11. Rigsrevisionen har gennemført følgende delundersøgelser:

- *Prisanalyse:* Rigsrevisionen har sammenlignet priserne på ca. 350 indkøb foretaget i 2004 fordelt på ca. 100 varer og tjenesteydelser for de 12 myndigheder i undersøgelsen, jf. bilag 2.
- *Interviewundersøgelse:* Rigsrevisionen har interviewet relevante personer ved de 12 myndigheder, jf. bilag 1.
- *Telefoninterviewundersøgelse:* Rigsrevisionen har gennemført telefoninterview af de centralt indkøbsansvarlige i alle 19 ministerier.
- *Gennemgang af udbuds- og indkøbspolitikker:* Gennemgangen omfatter en vurdering af kvaliteten af alle ministeriers udbuds- og indkøbspolitikker.
- *International sammenligning:* Rigsrevisionen har inddraget internationale erfaringer i undersøgelsen, herunder særligt erfaringer fra Sverige, Norge, Tjekkiet, England og Canada, bl.a. for at sammenligne de enkelte landes strategiske tiltag på indkøbsområdet.

Derudover har Rigsrevisionen interviewet relevante personer i Finansministeriets departement, Økonomistyrelsen, Konkurrencestyrelsen og SKI A/S samt gennemgået relevante dokumenter, herunder lovgivnings- og vejledningsmateriale.

12. Undersøgelsen har i udkast været forelagt de berørte ministerier, der generelt har erklæret sig enige i beretningens konklusioner. Ministeriernes bemærkninger er indarbejdet i beretningen.

### **III. Har staten erhvervet varer og tjenesteydelser under hensyntagen til sparsommelighed?**

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

**Staten erhverver ikke i tilstrækkelig grad varer og tjenesteydelser under hensyntagen til sparsommelighed. Undersøgelsen viste, at myndighederne kan opnå besparelser ved i højere grad, på forhånd, at forpligte sig til at købe en vis mængde samt ved at koordinere og standardisere deres indkøb.**

Resultatet bygger på:

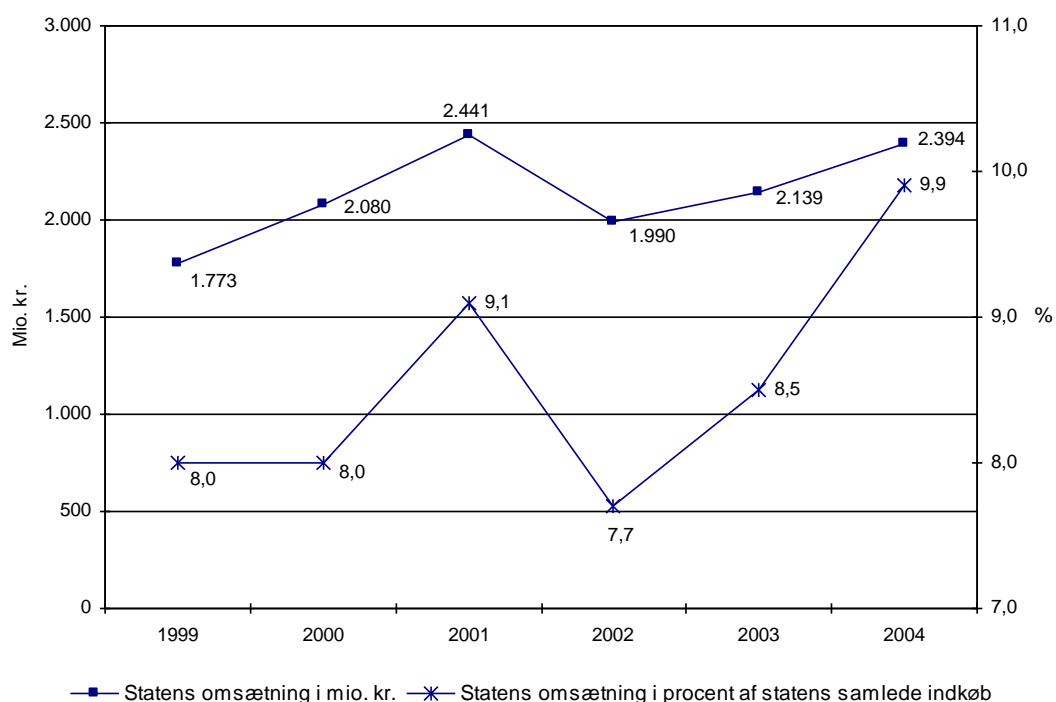
- Myndighederne bør forpligte sig til at købe en vis mængde på SKI A/S' rammekontrakter, hvor det er en fordel. Hvis SKI A/S tillige etablerer et bedre overblik over priser og aftalevilkår på deres rammekontrakter, kan myndighederne bedre se, hvor besparelserne kan opnås.
- Flere ministerier har opnået bedre priser og leveringsbetingelser ved at indgå i tværministerielle udbud af varer og tjenesteydelser. Mulighederne for at koordinere de statslige indkøb kan dog efter Rigsrevisionens vurdering udnyttes bedre, såfremt flere ministerier deltager samt ved at lade flere varer og tjenesteydelser være omfattet.
- Flere myndigheder i Rigsrevisionens prisanalyse betalte meget forskellige priser for helt ens varer og tjenesteydelser.
- Undersøgelsen har vist, at flere ministerier i højere grad kan forpligte sig til at købe en vis mængde samt koordinere og standardisere deres indkøb og derved opnå en større volumen samt bedre priser og leveringsbetingelser.

### A. Indkøb via SKI A/S' rammekontrakter

13. En mulighed for at opnå fordelagtige priser på varer og tjenesteydelser er at samle indkøbene hos få leverandører og dermed opnå mængderabatter. Dette kaldes volumenkøb, og det gennemføres primært i staten via rammekontrakter. En rammekontrakt er en aftale mellem en kunde og en leverandør om, at kunden kan købe varer eller tjenesteydelser til en fastsat pris og aftalte leveringsbetingelser. En væsentlig del af de rammekontrakter, staten benytter, er indgået af SKI A/S, og de kan benyttes af SKI A/S' kunder, der både er statslige og kommunale myndigheder. SKI A/S havde i 2005 ca. 50 rammekontrakter.

14. **Figur 1** viser udviklingen i statens brug af SKI A/S' rammekontrakter fra 1999 til 2004.

**Figur 1. Statens indkøb på SKI A/S' rammekontrakter fra 1999 til 2004 (2004-priser)**



Kilde: Data fra SKI A/S.

15. Figur 1 viser, at statens indkøb på SKI A/S' rammekontrakter steg fra 1.773 mio. kr. i 1999 til 2.394 mio. kr. i 2004. Det svarer til, at statens indkøb på rammekontrakterne steg fra ca. 8 % til ca. 10 % af statens samlede indkøb fra 1999 til 2004.

Den stigende omsætning hos SKI A/S kan dog ikke alene forklares med en større anvendelse af rammekontrakterne, men skyldes formentlig også, at leverandørerne i 2004 og 2005 var blevet bedre til at rapportere de korrekte indkøbsdata til SKI A/S. SKI A/S finansieres ved, at leverandørerne betaler en aftalt procentsats af indkøbssummen på rammekontrakterne. Det er leverandørerne, der oplyser SKI A/S om omsætningen på de enkelte aftaler, og SKI A/S har ikke mulighed for at kontrollere, om de rapporterede indkøbsdata er fuldstændige. I 2004 og 2005 var SKI A/S mere aktiv med hensyn til at få leverandørerne til at rapportere de korrekte indkøbsdata, hvilket ifølge SKI A/S forklarer en del af stigningen i omsætningen.

16. SKI A/S' rammekontrakter egner sig primært til køb af standardvarer med stor volumen, og der er derfor en naturlig grænse for, hvor meget staten kan købe via rammekontrakterne. SKI A/S' samlede indkøb for hele den offentlige sektor var på 5,1 mia. kr. i 2004, og SKI A/S forventer selv i 2006 at nå op på ca. 8 mia. kr. Ved at fokusere på standardvarer med stor volumen giver brugen af SKI A/S' rammekontrakter statens indkøbere mulighed for at koncentrere deres indkøb om specielle varer og tjenesteydelser. Indkøb af specielle varer og tjenesteydelser udgør for enkelte myndigheder, som fx Rigspolitiet, en væsentlig del af deres samlede indkøb.

17. Statens indkøb via de enkelte rammekontrakter varierede meget. Nogle få rammekontrakter blev ofte brugt, mens hovedparten stort set ikke blev brugt. I 2004 havde SKI A/S ca. 55 rammekontrakter. Statens indkøb på de 4 største rammekontrakter udgjorde ca. 50 % af statens samlede indkøb på kontrakterne. 6 rammekontrakter blev slet ikke brugt af staten i 2004. Den skæve fordeling af statens brug af de enkelte rammekontrakter tyder på, at staten ikke har brug for alle kontrakterne. Manglende anvendelse af en kontrakt kan skyldes, at den enkelte myndighed kan forhandle sig frem til en bedre aftale.

18. SKI A/S har 2 typer af rammekontrakter. Den ene type indeholder ikke en købsforpligtelse, mens brugeren på den anden type forpligter sig til at købe en vis mængde over en specificeret periode.

SKI A/S' rammekontrakter indeholder som udgangspunkt ikke en købsforpligtelse for brugerne. SKI A/S har oplyst, at prisen på rammekontrakter uden forpligtelse svarer til listepriiser fratrukket en rabat. Da listepriiserne typisk ligger over markedsprisen, svarer prisen i rammekontrakterne ofte til markedsprisen uden rabat. Nogle myndigheder forhandler sig derfor til lavere priser og bedre leveringsbetingelser end i SKI A/S' rammekontrakter. Det understøttes af Rigsrevisionens interviewundersøgelse, hvor flere myndigheder pegede på, at det var muligt at opnå bedre priser end SKI A/S' rammekontrakter. Rigsrevisionens prisundersøgelse viste endvidere, at der ikke var forskel på priserne på SKI A/S' rammekontrakter uden købsforpligtelse sammenlignet med priserne, hvor en myndighed købte ind direkte hos en leverandør. Der er således ikke en besparelse i form af lavere priser ved at bruge rammekontrakter uden købsforpligtelse. Rammekontrakter uden købsforpligtelse indebærer dog en procesbesparelse, da myndighederne ved indkøb på rammekontrakterne ikke skal gennemføre EU-udbud.

SKI A/S har hertil bemærket, at SKI A/S tilstræber kun at indgå rammekontrakter med en betydelig købsforpligtelse fra kundernes side. Myndighederne efterspørger dog selv rammekontrakter uden købsforpligtelse. Nogle myndigheder anvender SKI A/S for at blive afløftet af deres udbudsforpligtelse og derved opnå en administrativ besparelse.

19. Rigsrevisionen finder, at rammekontrakter som hovedregel bør indeholde en købsforpligtelse, hvis de skal give køberen en prismæssig fordel. I 2005 gav ca.  $\frac{2}{3}$  af SKI A/S' rammekontrakter mulighed for at forpligte sine indkøb til en vis volumen og derved opnå en prisreduktion.

20. Rigsrevisionen har gennemført en prisanalyse omfattende 12 myndigheders indkøb i 2004 inden for 7 kategorier af varer og tjenesteydelser, hvor SKI A/S havde rammekontrakter. Rigsrevisionen har beregnet gennemsnittet af de priser, myndighederne har betalt for udvalgte varer og tjenesteydelser, jf. bilag 2. Denne gennemsnitspris er derefter sat i forhold til priserne på SKI A/S' rammekon-

trakter med købsforpligtelse. Resultatet af undersøgelsen fremgår af **tabel 1**.

**Tabel 1. Prisforskel mellem myndighedernes priser og priserne på SKI A/S' rammekontrakter med købsforpligtelse**

| Varer/tjenesteydelser                                     | Gennemsnitspriser i forhold til<br>SKI A/S' rammekontrakter med købsforpligtelse |
|---|--|
|   | %  |
| Batteri .....   | +17  |
| Blæk-/tonerpatron .....                                   | +35  |
| Brevordner, A4.....                                       | +20  |
| Elpære, lavenergi.....                                    | +42  |
| Hotellovernatning <sup>1)</sup> .....                     | +22  |
| Kuglepen .....  | +37  |
| Kopipapir, A4, hvidt, 80 g/m <sup>2</sup> , 500 ark ..... | +29  |

<sup>1)</sup> Priserne på hotellovernatning er uden købsforpligtelse.

Note: Tallene i tabellen er afrundet og er udtryk for et gennemsnit af de prisforskelle, der er fundet inden for hver kategori af varer og tjenesteydelser. Fx er prisforskellen på 29 % ved blækpatroner et gennemsnit af prisforskelle på HP 51642A nr. 14, HP 51645A nr. 45 etc.

Gennemsnitspriserne er ikke vægtet med den indkøbte volumen, da Rigsrevisionen ikke har haft mulighed for at opgøre den konkrete volumen af de indkøbte varer og tjenesteydelser for de 12 myndigheder i undersøgelsen.

Tabel 1 viser, at myndighederne i gennemsnit betalte mellem 17 % og 42 % mere, end hvis de havde anvendt SKI A/S' rammekontrakt med købsforpligtelse. De beregnede procentsatser i tabel 1 er ikke et udtryk for et konkret besparelspotentiale. Stikprøven er fx ikke dækkende for de 12 myndigheders samlede indkøb af varer og tjenesteydelser. Det skyldes, at analysen kun dækker et udvalg af varer og tjenesteydelser. Disse er således ikke repræsentative for myndighedernes indkøb generelt.

Finansministeriet har oplyst, at regeringen i februar 2006 har besluttet at gennemføre en analyse af de statslige indkøb. Analysen skal i første omgang kortlægge den overordnede statslige indkøbsbase. Kortlægningen skal danne udgangspunkt for identifikation af områder, hvor fælles indkøb og fornyelse af rammeaftaler mv. kan overvejes med henblik på at billiggøre de statslige indkøb.

21. Når nye rammekontrakter indgås, opgør SKI A/S besparelserne i forhold til den gamle aftale. De samlede besparelser ved at anvende rammekontrakterne opgøres derimod ikke. SKI A/S kan således ikke dokumentere, at deres rammekontrakter giver bedre priser og leveringsbetin-



gelser, end ministerierne kan opnå ved direkte indkøb. Der foreligger således ikke dokumentation for, hvilke besparelser offentlige myndigheder kan opnå ved at anvende SKI A/S' rammekontrakter.

I interviewundersøgelsen pegede flere myndigheder på, at det var vanskeligt at finde de bedste og laveste priser på SKI A/S' rammekontrakter. Det skyldes bl.a., at SKI A/S anvender flere forskellige leverandører og aftaletyper inden for de enkelte varer og tjenesteydelser, og at SKI A/S ikke udarbejder tværgående oversigter over priserne.

SKI A/S har bemærket, at de har etableret rammekontrakter med mange leverandører på mange forskellige indkøbsområder og ofte med et meget stort antal konkrete varer tilknyttet. Samtidig sker der løbende prisændringer – af og til dagligt – hvilket gør det vanskeligt at få et overblik over priserne. SKI A/S har iværksat forskellige initiativer med henblik på at afhjælpe dette problem, herunder styrket muligheden for at se seneste opdaterede priser i Net-Indkøb (SKI A/S' eget netkatalog) og på Den Offentlige Indkøbsportal (DOIP).

22. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at staten ikke fuldt ud har udnyttet mulighederne for volumen køb gennem rammekontrakter:

- Flere ministerier har ikke i tilstrækkeligt omfang, på forhånd, forpligtet sig til at købe en vis mængde på SKI A/S' rammekontrakter, hvor det var muligt og økonomisk fordelagtigt, og der er således besparelser at hente på dette område. Det er dog ikke muligt præcist at fastslå størrelsen af disse besparelser på grundlag af den foreliggende undersøgelse.
- SKI A/S udarbejder ikke et tværgående overblik over priserne på de enkelte varer og tjenesteydelser. Dette gælder særligt, fordi varer og tjenesteydelser kan købes hos flere forskellige leverandører. Det er således vanskeligt for myndighederne at få overblik over, hvor de kan opnå besparelser.

## **B. Samarbejde mellem ministerier om tværministerielle udbud**

23. Rigsrevisionen har undersøgt, i hvilken grad ministerierne koordinerer deres indkøb og gennemfører tværministerielle udbud. Fordelene ved at koordinere indkøb er dels at udnytte statens indkøbsvolumen, dels at minimere procesomkostningerne ved udbud.

24. Undersøgelsen viste, at 5 ministerier havde nedsat en ”styregruppe til tværministeriel udbudskoordinering”. I regi af styregruppen forpligtede en række ministerier i 2004 og 2005 en del af deres indkøb i forbindelse med, at SKI A/S udbød og indgik 8 nye rammekontrakter. Derudover har henholdsvis 11 og 7 ministerier samarbejdet om at udbyde rengøringsydelser samt vagt- og sikringsydelser. De tværministerielle udbud vedrører varer og tjenesteydelser på områder, hvor SKI A/S ikke har rammekontrakter.

25. SKI A/S oprettede i 2003 StatensKoncernIndkøberForum, som er et formaliseret samarbejde mellem ministeriernes koncernindkøbere. Formålet med dette forum er bl.a. at synliggøre statens indkøbsvolumen og derved udnytte statens markedsposition som en stor indkøber. StatensKoncernIndkøberForum har holdt 4 møder om året. Rigsrevisionen finder, at StatensKoncernIndkøberForum er et godt initiativ, som kan medvirke til at effektivisere statens indkøbsvirksomhed, og vurderer, at gennemførelsen af flere tværministerielle udbud kan være med til at sikre staten bedre priser og leveringsbetingelser.

De tværministerielle udbud på rengøring og sikring er initieret i StatensKoncernIndkøberForum i forbindelse med den tværministerielle udbudskoordinering, som SKI A/S var initiativtager til og i dag faciliterer. SKI A/S er løbende blevet orienteret om forløbet af udbuddene. Resultaterne af udbuddene er desuden løbene kommunikeret ud til StatensKoncernIndkøberForum. Erfaringerne fra de tværministerielle udbud er positive. De deltagende ministerier har i forbindelse med de tværministerielle udbud samlet og forpligtet deres indkøb på indgåede rammekontrakter. Økonomi- og Erhvervsministeriet har i den forbindelse oplyst, at der, i forbindelse med de første koordinerede udbud, blev opnået en prisreduktion på ca. 18 % på rengørings- og vinduespoleringsydelser samt en prisreduktion

på 31 % på vagt- og sikringsydelser i forhold til tidligere aftaler.

### **C. Sammenligning af priser**

26. Statens myndigheder kan skabe større volumen i deres indkøb ved at standardisere, dvs. reducere deres indkøb til at omfatte færre leverandører og færre mærker af samme typer af varer og tjenesteydelser. En større indkøbsvolumen giver mulighed for at opnå bedre priser. Samtidig vil kvaliteten af varer og tjenesteydelser blive mere ensartet.

27. Rigsrevisionen har interviewet indkøbsansvarlige i ministerierne for at belyse, i hvilket omfang indkøb af varer og tjenesteydelser er standardiseret. 5 ministerier oplyste, at de har standardiseret deres indkøb i vidt omfang. 10 ministerier oplyste, at de har standardiseret deres indkøb i et vist omfang, mens 4 ministerier oplyste, at de kun havde standardiseret deres indkøb i ringe eller slet intet omfang.

Rigsrevisionens interview med de 12 udvalgte myndigheder viste, at Justitsministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet havde prioriteret arbejdet med at reducere antallet af leverandører højt og var kommet langt med at standardisere deres indkøb. Undersøgelsen viste dog også, at der i staten som helhed fortsat er muligheder for at standardisere indkøbet af varer og tjenesteydelser. Dette resultat bekræftes af Rigsrevisionens prisanalyse. Her fremgår det, at myndighederne køber en bred vifte af produkter, der grundlæggende har de samme egenskaber, men med store prismæssige variationer. Fx svinger priserne på forskellige mærker af batterier med 65 %. Prisforskellene skyldes bl.a. forskelle i kvaliteten. Undersøgelsen viste, at standardisering til færre produkter og dermed opnåelse af høj volumen kunne give store besparelser og samtidig medvirke til at reducere kvalitetsforskelle. Rigsrevisionen finder, at staten i højere grad kan udnytte mulighederne for standardisering.

28. Rigsrevisionen har undersøgt prisforskellene på de 12 myndigheders indkøb af helt ens varer og tjenesteydelser, dvs. varer og tjenesteydelser af samme fabrikat og med helt identiske egenskaber, jf. bilag 2. Det samlede indkøb hos de 12 myndigheder for de udvalgte varer og tjenesteydelser var på ca. 500 mio. kr. i 2004, svarende til ca. 7 %

af myndighedernes indkøb. Resultaterne af prisanalysen kan ikke generaliseres til den samlede indkøbsvolumen hos de pågældende myndigheder eller til staten som helhed, da analysen omfatter et udvalg af specifikke varer og tjenesteydelser. Rigsrevisionen har gennemført analysen for at få et indtryk af prisvariationen. Analysen giver endvidere ikke mulighed for konkret at vurdere omfanget af besparelspotentialet.

Som en del af analysen har Rigsrevisionen udregnet et gennemsnit af de priser, myndighederne har betalt, og sat det i forhold til den laveste pris betalt for varen eller tjenesteydelsen. Resultatet af undersøgelsen fremgår af **tabel 2**.

**Tabel 2. Forskel på gennemsnitlig og laveste pris betalt for ens varer og tjenesteydelser**

| Varer/tjenesteydelser                                     | Gennemsnitspriser i forhold til de laveste priser |
|---|---|
|   | %   |
| Avis.....   | +7  |
| Batteri .....   | +10   |
| Blæk-/tonerpatron .....                                   | +14   |
| Brevordner, A4.....                                       | +18   |
| Elpære, lavenergi.....                                    | +3  |
| Hotellovernatning.....                                    | +9  |
| Kuglepen .....  | +12   |
| Kopipapir, A4, hvidt, 80 g/m <sup>2</sup> , 500 ark ..... | +3  |

Note: Visse tjenesteydelser er udeladt af tabellen, da de ikke er direkte sammenlignelige. Tallene i tabellen er afrundet og er udtryk for et gennemsnit af de prisforskelle, der er fundet inden for hver type af varer og tjenesteydelser. Fx er prisforskellen på 7 % ved aviser et gennemsnit af prisforskelle ved køb af Berlingske hverdag, Berlingske weekend, Politiken hverdag etc.

29. Tabel 2 viser, at den gennemsnitlige pris, som myndighederne i Rigsrevisionens undersøgelse har betalt for en vare eller tjenesteydelse, lå mellem 3 % og 18 % højere end den laveste pris for en tilsvarende vare eller tjenesteydelse.

30. Rigsrevisionen har desuden beregnet forskellen mellem den laveste og højeste pris, myndighederne har betalt for ens varer og tjenesteydelser. Resultatet fremgår af **tabel 3**.

**Tabel 3. Forskel på højeste og laveste pris betalt for ens varer og tjenesteydelser**

| Varer/tjenesteydelser                                    | Højeste pris i forhold til den laveste pris |
|--|---|
|  | %   |
| Avis .....   | +27   |
| Batteri.....   | +38   |
| Blæk-/tonerpatron.....                                   | +48   |
| Brevordner, A4 .....                                     | +62   |
| Elpære, lavenergi .....                                  | +6  |
| Hotellovernatning .....                                  | +33   |
| Kuglepen .....   | +36   |
| Kopipapir, A4, hvidt, 80 g/m <sup>2</sup> , 500 ark..... | +7  |

Note: Visse tjenesteydelser er udeladt af tabellen, da de ikke er direkte sammenlignelige. Tallene i tabellen er afrundet og er udtryk for et gennemsnit af de prisforskelle, der er fundet inden for hver type af varer og tjenesteydelser. Fx er prisforskellen på 27 % ved aviser et gennemsnit af prisforskelle ved køb af Berlingske hverdag, Berlingske weekend, Politiken hverdag etc.

Tabel 3 viser, at forskellen mellem de laveste og højeste priser betalt for ens varer og tjenesteydelser varierede mellem 6 % og 62 % for de udvalgte varegrupper. Fx var der for elpærer og kopipapir en mindre variation på henholdsvis 6 % og 7 %, mens forskellen på brevordnere og blækpatroner var på henholdsvis 62 % og 48 %.

31. Priserne er dokumenteret ved bilag fra myndighederne og vedrører alle 2004. Variationerne i priserne kan skyldes flere forhold. Flere myndigheder genforhandlede i løbet af året deres indkøbsaftaler og fik en bedre pris. Desuden blev nogle varer købt som specialtilbud.

Samlet set skal det bemærkes, at de viste variationer i priserne ikke er udtryk for et konkret besparelspotentiale. Variationerne indikerer dog efter Rigsrevisionens vurdering, at nogle indkøbere er bedre til at indgå indkøbsaftaler, og/eller at nogle indkøbere er bedre til at anvende de mest fordelagtige rammekontrakter. Undersøgelsen viste fx:

- En myndighed købte samme type batteri hos 2 leverandører, men betalte den dobbelte pris hos den ene leverandør. Begge batterier blev købt på SKI A/S' rammekontrakter, som var gældende hele perioden. Tilsvarende benyttede 2 myndigheder sig af SKI A/S' rammekontrakter til køb af ens batterier. Den ene myndighed betalte 164 % mere end den anden.

- Samme leverandør solgte ens kuglepenne til 2 myndigheder til 2 forskellige priser. Den ene kuglepen blev solgt via SKI A/S' rammekontrakt til halvdelen af den pris, en anden myndighed betalte ved direkte køb. 62 % af de undersøgte varer og tjenesteydelser blev købt direkte, dvs. uden at benytte en rammekontrakt. Det skete, selv om alle myndighederne havde adgang til rammekontrakter, der omfattede hovedparten af de undersøgte varer og tjenesteydelser.
- En myndighed betalte 3 forskellige priser for overnatning i standardværelse på samme hotel. Den dyreste overnatning var 179 % højere end den billigste. Tilsvarende betalte en anden myndighed 3 forskellige priser for overnatning på et andet hotel, hvor den dyreste overnatning kostede 75 % mere end den billigste. Prisforskellene skyldtes ifølge myndigheden manglende opmærksomhed på SKI A/S' hotelaftale.

32. Undersøgelsen indeholder således flere eksempler på prisforskelle, der skyldtes manglende brug af rammekontrakter, manglende opmærksomhed på hvad der tidligere var betalt, og manglende overblik over markedspriser, herunder hvad andre statslige myndigheder betaler for samme vare/tjenesteydelse.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at sammenligningen af priserne på udvalgte varer og tjenesteydelser viser, at der er betydelige forskelle på de priser, staten betaler for de samme varer og tjenesteydelser. Myndighederne kan således i højere grad udvise sparsommelighed ved indkøb af varer og tjenesteydelser.

#### **IV. Har ministerierne udnyttet mulighederne for at effektivisere deres indkøbsvirksomhed?**

##### **Rigsrevisionens bemærkninger**

**Ministerierne har fortsat mulighed for at effektivisere indkøbsprocesserne, bl.a. ved digitalisering og handel på internettet. Endvidere kan udarbejdelsen af relevant information vedrørende indkøbsområdet medvirke til at styrke statens position som indkøber.**

Resultatet bygger på:

- Ministerierne har endnu ikke fuldt ud udnyttet effektiviseringsgevinsterne ved at digitalisere indkøbsprocesserne og derved nedbringe procesomkostningerne.
- Ministerierne kan opnå besparelser på priser og indkøbsprocesserne ved i højere grad at købe ind via internettet.
- Ministerierne kan endvidere styrke deres position som indkøbere ved at registrere deres indkøb på fælles leverandør- og varenumre, hvilket giver grundlag for at udarbejde relevant information om, hvad der indkøbes og til hvilke priser.

## A. Organisering

33. Rigsrevisionen har undersøgt organiseringen af indkøbsvirksomheden ved de 12 myndigheder.

34. Der kan være et effektiviseringspotentialer ved en centralisering af indkøbsfunktionen hos den enkelte myndighed og inden for et ministerområde. Fx kan en centralisering resultere i:

- større indkøbsvolumen med deraf følgende lavere priser
- øget ledelsesfokus på indkøb
- professionalisering, herunder større merkantil og juridisk kompetence
- større viden om forhandling af kontrakter
- samlet kontakt til leverandører og store offentlige indkøbssamarbejder som fx SKI A/S.

Centrale indkøb indebærer i denne sammenhæng, at hovedparten af indkøbene koordineres af en central indkøbsfunktion, mens de enkelte indkøb kan gennemføres både centralt og decentralt. Finansministeriet har i forlængelse heraf konstateret, at centrale indkøb giver en besparelse i form af reducerede priser på 10 %. EU-Kommissionen har ligeledes dokumenteret, at centraliserede indkøbsfunktioner og øget professionalisme i gennemsnit giver en besparelse. Finansministeriet har ikke udarbejdet vejledninger for, hvordan ministerierne bør organisere sin indkøbsvirksomhed.

35. De fleste myndigheder i Rigsrevisionens undersøgelse havde centraliseret deres indkøbsvirksomhed, idet 10 af de 12 myndigheder var organiseret med en central indkøbsvirksomhed, mens 2 var overvejende decentralt organiseret.

36. På ministerieniveau udnyttes mulighederne for at centralisere indkøbene derimod ikke i samme grad. Ved 2 af de 6 ministerier i undersøgelsen var der udpeget en koncernindkøber, der skulle koordinere indkøbene på ministerområdet, bidrage til den forretningsmæssige kompetenceudvikling og øge videndelingen på indkøbsområdet. 4 ministerier havde ikke udpeget en koncernindkøber og havde således ikke en central koordinering af deres indkøb. De 2 ministerier med en koncernindkøber havde placeret deres koncernindkøber henholdsvis i departementet og i en styrelse. Ved at placere en koncernindkøber i et administrativt fællesskab eller i tilknytning til et departement kan koncernindkøberen lettere få status som hele koncernens indkøber, ligesom indkøberen kan skabe en øget bevidsthed hos ministeriets ledelse om indkøbsvirksomheden.

37. Der findes ikke én central indkøbsmyndighed, der kan gennemføre indkøb af varer, tjenesteydelser og materiel på tværs af ministerier. Økonomistyrelsen har dog indgået en række rammekontrakter, som ministerierne kan anvende. Derudover har Finansministeriet indgået en aftale med Kammeradvokaten, hvor staten får advokatydelse til  $\frac{2}{3}$  af det normale advokatsalær. SKI A/S indgår rammekontrakter, som alle myndigheder i staten kan anvende. Samtidig koordineres enkelte udbud gennem tværministerielle udbudssamarbejder som StatensKoncernIndkøberForum. Men der er ikke tale om egentlige centrale indkøb, som det fx ses i Canada, jf. **boks 7**.



**Boks 7**  
**Centrale indkøb i Canada**

Den canadiske stat køber årligt varer, tjenesteydelser og anlæg for ca. 67 mia. kr. (12,7 mia. CAN\$ i 2002). Indkøb for ca. 80 % af dette beløb koordineres af en central indkøbsmyndighed (Public Works and Government Services Canada, PWGSC) gennem specifikke kontrakter og rammekontrakter. De resterende 20 % af statens indkøb varetages af de enkelte ministerier, der kan indgå kontrakter på en værdi under 130.000 kr. (25.000 CAN\$). Kontrakterne må dog ikke omfatte køb, hvor PWGSC har en rammekontrakt. Denne arbejdsdeling sikrer, at de enkelte ministerier kan foretage mindre og specielle indkøb, mens staten kan udnytte stordriftsfordelene i forbindelse med de 80 % største og mest standardiserede køb.

38. Centraladministrationen, herunder særligt de 19 departementer, er placeret inden for et relativt lille geografisk område, og de anvender alle i vid udstrækning de samme typer af varer, tjenesteydelser og materiel. Derfor er det muligt, at et udvidet samarbejde om indkøb, herunder muligheden for at koordinere indkøbene af udvalgte varer, tjenesteydelser og materiel, kan effektivisere statens indkøb yderligere.

39. Undersøgelsen har samlet vist, at ikke alle ministerier har en central organisering af indkøbsvirksomheden. Det er Rigsrevisionens vurdering, på grundlag af internationale erfaringer, at der er et effektiviseringspotentiale ved koordinering af indkøbsvirksomheden. Finansministeriet har anslået, at centrale indkøb giver reducerede priser på 10 %, men har ikke udarbejdet vejledninger eller anbefalinger om, hvordan ministerierne bør organisere deres indkøb. Nogle ministerier har udpeget en koncerndirektør, der har til opgave at koordinere ministeriets indkøbsvirksomhed. Rigsrevisionen finder, at flere ministerier med fordel kunne udnytte denne mulighed.

Rigsrevisionen vurderer samlet set, at en effektivisering af indkøbsområdet og dermed udnyttelse af effektiviseringspotentialet på det enkelte ministerområde forudsætter, at det nærmere overvejes, om området er organiseret hensigtsmæssigt, så der opnås stordriftsfordele. Samtidig bør organisationen understøtte og fremme tværministerielle initiativer, hvor det er muligt.

## **B. Digitalisering af indkøbsprocessen**

40. Rigsrevisionen har undersøgt, i hvilken udstrækning myndighederne har udnyttet mulighederne for at digitali-

sere indkøbsprocessen, fra en rekvisition udfyldes, til varen er modtaget, eventuelt lagerført og fakturaen er bogført og betalt. **Figur 2** viser en elektronisk indkøbs- og faktureringsproces.

**Figur 2. Den elektroniske indkøbs- og faktureringsproces**



Fra den 1. februar 2005 skulle alle offentlige myndigheder kunne modtage og sende fakturaer elektronisk, jf. lov om offentlige betalinger, lov nr. 1203 af 27. december 2003 med tilhørende bekendtgørelse. Herudover skulle fakturaer mellem offentlige myndigheder kunne afvikles elektronisk. De øvrige dele af indkøbsprocessen kan gennemføres manuelt, men jf. cirkulære nr. 9608 af 20. december 2002 om indkøb i staten bør de digitaliseres, hvis det er økonomisk fordelagtigt.

41. Økonomistyrelsen har overladt det til eksterne leverandører at udvikle systemer, der kan understøtte hele indkøbsprocessen. For at sikre at sådanne systemer er til rådighed, overvåger Økonomistyrelsen løbende markedet og publicerer information om systemer, der kan understøtte indkøbsprocessen. Det fremgår af Økonomistyrelsens informationsmateriale, at styrelsen i juni 2005 havde kendskab til 3 systemer, der kunne håndtere indkøbsprocessen fra rekvisition til fakturagodkendelse.

Beskæftigelsesministeriet har bemærket, at de er i gang med at indføre e-handel og e-faktura, men har fundet, at leverandørerne af indkøbssystemer har været længe om at kunne dokumentere, at systemerne virker i praksis og på forskellige platforme. Ministeriet finder det endvidere beklageligt, at det er op til de enkelte myndigheder at vurdere, om og hvordan de ønsker at digitalisere indkøbsprocessen.

42. Rigsrevisionens interviewundersøgelse viste, at kun én af de 12 myndigheder i undersøgelsen havde digitaliseret hele indkøbsprocessen fra rekvisition til betaling. Flere

af myndighederne arbejdede dog på at implementere systemer, der kunne digitalisere indkøbsprocessen yderligere. 3 eksempler på, hvor langt udvalgte myndigheder var nået med at digitalisere deres indkøbsproces, fremgår af **boks 2**.

| <b>Boks 2</b>   |
|---|
| <b>Eksempler på digitalisering i udvalgte myndigheder</b>   |
| <p><b>Banedanmark</b></p> <p>Banedanmark anvender SAP, som understøtter hele den interne indkøbsproces, herunder også intern handel, elektronisk. Systemet indeholder en mulighed for at professionalisere indkøbet, da en decentral rekvisitør kan udarbejde en rekvisition elektronisk, hvorefter den kan sendes til en indkøber i en central indkøbsfunktion.</p>  |
| <p><b>Rigspolitiet</b></p> <p>Rigspolitiet har besluttet at implementere et workflow-system til elektronisk understøttelse af indkøbsprocesserne. Systemet, der forventes taget i brug i foråret 2006, vil elektronisk kunne håndtere alle arbejdsprocesser i forbindelse med indkøb og efterfølgende regnskabsmæssig håndtering, dvs. rekvisition, ordre, fakturamodtagelse, kvittering for modtagelse af varen, godkendelse, betaling og bogføring.</p> <p>Systemet vil tillige omfatte indkøb, hvor Rigspolitiet bestiller varer til levering i en af landets 54 politikredse, så fakturaen sendes elektronisk til politikredsen, der kvitterer for modtagelsen og returnerer den elektronisk til Rigspolitiet til videre regnskabsmæssig behandling.</p>  |
| <p><b>Økonomi- og Erhvervsministeriets departement</b></p> <p>Økonomi- og Erhvervsministeriets departement anvender elektronisk handel på udvalgte varekategorier, bl.a. på flyrejser, hotelovernatninger, kontorartikler og forbrugsstoffer/datatilbehør, via leverandørernes indkøbsportaler. Endvidere anvendes "InfoFlow", der i princippet er et elektronisk distributions- og godkendelsessystem af fakturaer. Økonomi- og Erhvervsministeriet er ved at igangsætte et projekt om indførelse af elektronisk indkøb. Formålet er at professionalisere indkøbsfunktionen yderligere, herunder lettere og hurtigere tilvejebringelse af dokumenterede besparelser, opnå bedre overblik over varekategorier, "compliance" i forhold til indgåede aftaler og endelig at give et overblik over muligheder for leverandør- og produktanering. Endelig vil der automatisk blive udarbejdet et dispositionsregnskab.</p> |

43. Alle 12 myndigheder opfyldte lovkravet om at kunne modtage og afsende fakturaer elektronisk, men hovedparten af myndighederne udskrev de elektroniske fakturaer på papir, hvorefter de blev godkendt og bogført manuelt i fx Navision Stat. Undersøgelsen viste således, at ministerierne generelt ikke havde udnyttet mulighederne for at digitalisere indkøbsprocessen fuldt ud. De har således ikke udnyttet mulighederne for at reducere procesomkostningerne ved indkøb.

### **C. Indkøb via internettet**

44. Ud over at forbedre de arbejdsprocesser, der knytter sig til selve indkøbsprocessen, giver digitalisering også

mulighed for at oprette indkøbsordrer direkte på en e-handelsplatform. Rigsrevisionen har undersøgt, i hvilken grad myndighederne udnytter deres muligheder for at handle via internettet.

45. I de senere år er det blevet nemmere at foretage indkøb via e-handelsplatforme som fx Gatetrade eProcurement, Den Offentlige Indkøbsportal (DOIP) og KMD webindkøb. Samtidig er der i dag en tæt sammenhæng mellem indkøbsprocessen og køb af varer via e-handelsplatforme. En effektiv brug af e-handelsplatforme indebærer, at en myndighed i sit indkøbsmodul specificerer, hvilke indkøbsaftaler på e-handelsplatformen der skal benyttes. Har en myndighed på denne måde defineret rammerne for sin e-handel, har indkøberne mulighed for at sammenligne forskellige leverandørers priser, ligesom der skabes adgang til et samlet leverandørkatalog og prislister.

46. Rigsrevisionen har med interviewundersøgelsen belyst, i hvilket omfang de udvalgte myndigheder benytter internettet til indkøb. Undersøgelsen viste:

- 2 myndigheder benytter sig af køb på internettet i vidt omfang.
- 4 myndigheder benytter sig af køb på internettet i et vist omfang.
- 6 myndigheder handler kun på internettet i et mindre omfang.

I forbindelse med Rigsrevisionens prisanalyse blev det konstateret, at kun 4 % af de udvalgte indkøb blev foretaget elektronisk.

47. Rigsrevisionens telefoninterview af de centralt indkøbsansvarlige i alle 19 ministerier viste, at 2 ministerier handler på internettet i vidt omfang, 13 ministerier handler på internettet i et vist omfang, mens 4 ministerier kun handler på internettet i et mindre omfang. Telefoninterviewene viste ligeledes, at ministerierne primært handler kontorartikler og it-udstyr på internettet. Kun i få tilfælde handles der andre typer af varer. Rigsrevisionen er opmærksom på, at de varegrupper, der er velegnede til han-

del på internettet, typisk er standardvarer uden kundespecifikke tilpasninger, som kan beskrives i et elektronisk varekatalog.

48. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at nogle få ministerier, fx Transport- og Energiministeriet, havde taget den ny teknologi positivt i anvendelse og handlede meget via internettet, mens andre ministerier ikke udnyttede mulighederne fuldt ud. Staten opnår derved ikke i tilstrækkelig grad de besparelser på priser og processer, der efter Rigsrevisionens vurdering kan opnås som følge af digitaliseringen og handel via internettet.

#### **D. Indkøbernes merkantile og juridiske kompetencer**

49. Rigsrevisionen har belyst indkøbernes merkantile og juridiske kompetencer, der er nødvendige for at sikre en effektiv indkøbsvirksomhed. Rigsrevisionen har i den forbindelse undersøgt, hvordan Finansministeriet og Konkurrencestyrelsen understøtter indkøbernes kompetenceudvikling.

50. Finansministeriets, Konkurrencestyrelsens og SKI A/S' væsentligste bidrag til at fremme kompetenceniveauet hos statens indkøbere sker gennem rådgivning og vejledning. Der stilles ingen generelle krav til indkøbernes kompetence, ligesom der ikke udbydes en kompetencegivende uddannelse i statslige indkøb.

##### **Boks 6**

###### **Finansministeriets, Konkurrencestyrelsens og SKI A/S' bidrag til kompetenceudviklingen af indkøberne i staten**

**Finansministeriet** yder gennem Økonomistyrelsen vejledning, rådgivning og konsulentbistand til statens indkøbere. Denne vejledning og rådgivning vedrører primært indkøbsprocessen, herunder mulighederne for digitalisering.

**Konkurrencestyrelsen** yder juridisk rådgivning og vejledning vedrørende EU's udbudsregler, til bl.a. statens indkøbere og private rådgivere. Det sker gennem telefonrådgivning, Konkurrencestyrelsens hjemmeside, kurser, seminarer m.m.

**SKI A/S** har i samarbejde med Danmarks Forvaltningshøjskole og Dansk Indkøbs- og Logistik Forum udbudt 4 endagskurser i offentlige indkøb. Kurserne handler om (1) EU's udbudsdirektiver, (2) Indgåelse af indkøbsaftaler, (3) Strategiske indkøb samt (4) Indkøbsanalyser. Derudover er SKI A/S sekretær for StatensKoncernIndkøberForum.

51. Det er Rigsrevisionens vurdering, at rådgivning og vejledning er nødvendig for at styrke kompetencen hos

statens indkøbere. Konkurrencestyrelsen vejleder løbende på internettet og via en daglig telefon-hotline om udbudsretlige spørgsmål og behandler årligt 35-40 klagesager som led i en uformel og gratis klagebehandling. Rådgivning og vejledning er dog ikke tilstrækkelig, hvilket følgende 3 punkter er eksempler på:

- EU's udbudsregler er komplicerede, og ministerierne køber ofte juridisk bistand, når de skal gennemføre et udbud.
- Digitalisering af indkøbsprocessen giver mulighed for væsentlige effektiviseringsgevinster, men forudsætter også ændringer i etablerede forretningsgange. Organisatorisk modstand mod disse ændringer kan forsinke eller ligefrem stoppe disse effektiviseringstiltag. Det er derfor vigtigt, at statens indkøbere har den faglige kompetence til at implementere disse forandringer.
- Indkøb under EU's tærskelværdi, som ikke skal i EU-udbud, gennemføres ofte i en direkte forhandling mellem indkøberen og leverandøren. Derfor er det væsentligt, at indkøberen har kompetencer til at gennemføre sådanne forhandlinger.

De 3 punkter peger på, at statens indkøbere bør have kompetencer inden for flere fagområder.

Økonomi- og Erhvervsministeriet har bemærket, at udbud i sig selv kan være med til at sikre, at professionelle leverandører ikke får en fordel i forhold til uøvede indkøbere ved bl.a. at reducere behovet for forhandlinger. Ministeriet har endvidere bemærket, at den rådgivning, bl.a. statslige udbydere køber i forbindelse med et udbud, i vid udstrækning drejer sig om den tekniske beskrivelse af opgaven og den forretningsmæssige udformning af kontrakten. Udgifterne til at sikre, at de udbudsretlige procedureregler er overholdt, er således ofte kun en mindre del af de samlede udgifter ved rådgivningsydelsen.

52. Bortset fra Patent- og Varemærkestyrelsen havde ingen af de 12 myndigheder i interviewundersøgelsen udarbejdet kompetenceprofiler for deres indkøbere. Flere af myndighedernes indkøbere havde ingen kompetencegivende uddannelse med relevans for indkøb, men havde prak-

tisk erfaring med håndtering af indkøbsopgaver. Endelig havde flere af myndighedernes indkøbere ikke et sådant kendskab til EU's og de nationale udbudsregler, at de kunne garantere, at alle udbudspligtige indkøb kom i udbud.

53. I England er der etableret en certificeringsordning for statslige indkøbere. Den administreres af Office of Government Commerce og The National School of Government. Certificeringsordningen består af en modulopbygget uddannelse af ca. 4 ugers varighed, der afsluttes med en certificeringsprøve.

I Danmark udbyder Dansk Indkøbs- og Logistik Forum, der er en forening for indkøbere og logistikere, en række certificeringsuddannelser inden for indkøb. Disse uddannelser afsluttes med en prøve. Rigsrevisionen har i forbindelse med telefoninterviewene konstateret, at ingen ministerier var bekendt med, om deres indkøbere havde en sådan uddannelse. Hovedparten af ministerierne var desuden ikke bekendt med, at sådanne uddannelser eksisterede.

54. Undersøgelsen har samlet vist, at ministerierne ikke har taget særskilte initiativer til at styrke indkøbernes merkantile og juridiske kompetencer. Rigsrevisionen finder det væsentligt, at ministeriernes concernindkøbere samt centrale indkøbere i store styrelser og myndigheder, der har ansvaret for at tilrettelægge indkøbsprocessen samt gennemføre større indkøb, har de relevante merkantile og juridiske kompetencer eller har kompetence til at afgøre, hvornår en opgave kan løses eksternt. Samtidig bør de have faglige kompetencer til at implementere ny teknologi og ændre ineffektive forretningsgange.

Det er efter Rigsrevisionens vurdering ikke problematisk, at mindre indkøb gennemføres af medarbejdere, der ikke er uddannet inden for indkøb, så længe de har erfaring med og talent for at gennemføre indkøb.

#### **E. Ledelsesinformation om indkøb**

55. Et element i indkøbsprocessen er at registrere, hvad der indkøbes, hos hvem og til hvilke priser. Sådanne registreringer udgør grundlaget for at udarbejde relevant information til brug for fremtidige indkøbsdispositioner og som grundlag for udarbejdelsen af ledelsesinformation. Rigsre-

visionen har derfor undersøgt, om ministerierne har foretaget en særskilt registrering af ministerområdets indkøb.

56. Undersøgelsen viste, at ministeriernes indkøbsansvarlige ikke løbende havde overblik over det samlede indkøb på deres ministerområde, idet de indkøbsansvarlige ikke havde oversigter over, hvad der blev købt, hvor indkøbene blev foretaget og til hvilke priser. Baggrunden for, at disse oplysninger ikke kunne sammenstilles, er, at der på tværs af myndigheder inden for ministerområderne ikke anvendes de samme leverandørnumre, samt at ministerierne ikke registrerer køb på varenumre.

Når statens centrale indkøbere ikke har overblik over de samlede indkøb på deres område, medfører det, at leverandørerne har flere informationer end statens indkøbsansvarlige. Konsekvensen heraf er, at statens samlede forhandlingsposition over for leverandørerne svækkes, og at den samme leverandør kan sælge den samme type af varer til forskellige statslige myndigheder til forskellige priser og med forskellige leveringsbetingelser.

57. For at danne rapporter med oversigter over de leverandører, der anvendes på et ministerområde, kræves der entydige leverandørnumre på tværs af myndigheder. Der eksisterer allerede sådanne leverandørnumre, idet alle virksomheder er registreret med et CVR-nummer (det Centrale Virksomhedsregister).

For at kunne danne sig et overblik over, hvilke typer af varer, tjenesteydelser og materiel der indkøbes, skal der anvendes entydige varenumre på tværs af et ministerområde. Sådanne entydige varenumre er fx indeholdt i UNSPEC-koden, som administreres af FN, og som bl.a. anvendes af gatetrade.net a/s. De registreringsmæssige forudsætninger for, at ministerierne kan skabe sig et overblik over de anvendte leverandører og de indkøbte varettyper, er således allerede til stede.

Beskæftigelsesministeriet har hertil bemærket, at der efter deres opfattelse bør opstilles fælles minimumskrav til registreringsniveau og formater for data.

58. Den enkelte myndighed kan danne diverse rapporter i Navision Stats købsmodul, som kan understøtte indkøberne i det daglige indkøbsarbejde. Økonomistyrelsen har



som en overbygning på Navision Stat etableret et datawarehouse, ”Olivia”, der indeholder alle registreringer for en myndighed i Navision Stat i én samlet database. Det giver den enkelte myndighed mulighed for at danne mere avancerede rapporter end de standardrapporter, som ligger i Navision Stat. Myndigheder, der anvender ”Olivia”, har fx mulighed for at danne en rapport med myndighedens indkøb fordelt efter leverandører og den interne kontoplan.

59. Rigsrevisionens interviewundersøgelse viste, at kun én ud af de 11 myndigheder i Rigsrevisionens undersøgelse, der anvendte Navision Stat, benyttede sig af ”Olivias” muligheder for at danne relevant information på indkøbsområdet. Rigsrevisionens undersøgelse viste desuden, at den periodiske ledelsesinformation om indkøbsområdet hos de fleste af myndighederne begrænsede sig til en periodisk budgetopfølgning til brug for den almindelige budgetstyring. Et mindre antal myndigheder, fx Justitsministeriet, Rigspolitiet og Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, havde herudover udarbejdet periodisk ledelsesinformation om udviklingen på forskellige udgiftsområder. Rigsrevisionens undersøgelse viste endelig, at ingen af myndighederne havde informationer om procesomkostningerne ved indkøb.

60. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at ministerierne ikke registrerer deres indkøb på fælles leverandør- og varenumre inden for et ministerområde. Derved har de ikke mulighed for løbende at udarbejde relevant information om deres indkøb hverken til brug for forhandlinger med leverandører, samarbejde om volumenkøb eller til brug for udarbejdelsen af ledelsesinformation.

## **V. Har Finansministeriets initiativer været med til at effektivisere statens indkøbsvirksomhed?**

### **Rigsrevisionens bemærkninger**

**Finansministeriets initiativer har efter Rigsrevisionens vurdering været medvirkende til at effektivisere indkøbsområdet. Med udgangspunkt bl.a. i internationale erfaringer peger Rigsrevisionen på områder, hvor en**

**yderligere indsats kan medvirke til at realisere et betydeligt potentiale for effektiviseringer.**

Resultatet bygger på:

- Finansministeriet har siden 2003 taget flere initiativer, der har været med til at effektivisere statens indkøbsvirksomhed. Virkemidlerne har bl.a. været digitalisering af indkøbsprocessen og volumen køb med et fortsat decentralt ansvar i ministerierne.
- Finansministeriet kan styrke vejledningen af ministerierne, bl.a. vedrørende udarbejdelsen af indkøbspolitikker, mål- og resultatkrav samt ledelsesinformation om indkøb. Endelig kan der, på baggrund af god praksis, vejledes nærmere om hensigtsmæssige måder at organisere indkøbsvirksomheden på.
- Danmark har mere lempelige regler for udbud sammenlignet med de øvrige lande i EU. Da der erfaringsmæssigt kan opnås prismæssige besparelser ved at udbyde en større del af sine indkøb, finder Rigsrevisionen, at Finansministeriet mere systematisk bør vurdere, om udbud kan og bør anvendes i større omfang.
- På baggrund af internationale erfaringer vurderer Rigsrevisionen, at kompetenceudvikling af indkøberne er en væsentlig forudsætning for at opnå en effektivisering på området. Undersøgelsen har vist, at ministerierne generelt ikke har taget særskilte initiativer til styrkelse af indkøbernes merkantile og juridiske kompetencer.
- Finansministeriet har anbefalet ministerierne at udarbejde mål- og resultatkrav for indkøbsområdet. Undersøgelsen har vist, at ministerierne og de enkelte myndigheder i undersøgelsen endnu ikke arbejder systematisk med mål- og resultatstyring på indkøbsområdet.
- Nogle ministerier har udpeget en koncernindkøber, der har til opgave at koordinere ministeriets indkøbsvirksomhed. Rigsrevisionen finder, at flere ministerier med fordel kunne udnytte mulighederne for at koordinere deres indkøb, bl.a. fordi internationale erfaringer peger på, at der kan opnås besparelser ved en bedre koordinering af indkøbsvirksomheden.
- En effektivisering af indkøbsvirksomheden på det enkelte ministerområde forudsætter efter Rigsrevisionens vurdering desuden, at det nærmere overvejes, om området er organiseret hensigtsmæssigt, så der opnås stordriftsfordele. Samtidig bør organisationen understøtte og fremme tværministerielle initiativer, hvor det er muligt.
- Finansministeriet har oplyst, at regeringen i februar 2006 har besluttet at gennemføre en analyse af de statslige indkøb. Analysen skal i første omgang kort-

lægge den overordnede statslige indkøbsbase. Kortlægningen skal danne udgangspunkt for identifikation af områder, hvor fælles indkøb og fornyelse af rammeaftaler mv. kan overvejes med henblik på at billiggøre de statslige indkøb.

## A. Finansministeriets strategi for statens indkøb

61. Rigsrevisionen har undersøgt, om Finansministeriet inden for rammerne af EU's direktiver og EF-traktatens bestemmelser har fastlagt en strategi for statens indkøb, der er i overensstemmelse med de tilsvarende strategier i Sverige, Tjekkiet og England. Rigsrevisionen har endvidere inddraget de tilsvarende strategier i Canada og Norge for også at inddrage erfaringer fra lande, som ikke er medlem af EU.

62. Regeringens moderniseringsprogram indeholder en række tiltag, hvoraf indkøb indgår som et element. Finansministeriet har i perioden 2002-2005 gennemført flere initiativer, der støtter ministerierne i at effektivisere deres indkøbsvirksomhed. Disse initiativer fremgår af **boks 3**.

### Boks 3

#### Finansministeriets initiativer vedrørende statens indkøbsvirksomhed 2002-2005

- *Hvert ministerium skal udarbejde en indkøbspolitik, hvoraf det skal fremgå, hvordan ministeriet skal effektivisere sin indkøbsvirksomhed, jf. cirkulære nr. 9608 af 20. december 2002 om indkøb i staten.*
- *Øget fokus på koordineringskøb, volumenkøb samt brug af SKI A/S' rammekontrakter, for at sikre volumen på de enkelte indkøb samt reducere omkostningerne ved at gennemføre ét stort udbud i stedet for mange mindre, jf. "Effektiv opgavevaretagelse i staten" fra 2003.*
- *SKI A/S blev i 2002 reorganiseret, og der blev fastlagt en ny strategi med fokus på at skabe færre og mere attraktive rammekontrakter.*
- *Økonomistyrelsen har udarbejdet et digitalt selvevalueringsværktøj, "Udviklingsmodel for effektive indkøb", som de indkøbsansvarlige frit kan benytte.*
- *Ministerierne skal digitalisere indkøbsprocessen, hvor dette er økonomisk fordelagtigt, jf. cirkulære nr. 9608 af 20. december 2002 om indkøb i staten.*
- *Elektronisk markedsportal (Den Offentlige Indkøbsportal, DOIP), der drives af gatetrade.net a/s.*
- *Elektronisk fakturering, hvor alle offentlige myndigheder siden 1. februar 2005 skal kunne sende og modtage fakturaer elektronisk, jf. Finansministeriets bekendtgørelse nr. 991 af 7. oktober 2004.*
- *Udvidet brug af betalingskort, som indebærer, at mindre indkøb kan gennemføres med betalingskort, jf. cirkulære nr. 9644 af 26. november 2004.*

Finansministeriet fastholder gennem disse initiativer armslængdeprincippet, dvs. at Finansministeriets rolle i højere grad er vejledende end regulerende. Finansministeriets strategi er derfor primært baseret på at præcisere ministeriernes ansvar for deres indkøbsvirksomhed, understøtte digitaliseringen af indkøbsprocesserne samt ved at pege på mulighederne for at udnytte volumen køb.

63. Finansministeriet har herudover iværksat en række produktivetsfremmende tiltag med det formål *indirekte* at fremme ministeriernes effektivisering af deres indkøb, herunder:

- styrket konkurrence gennem udbud af statslige drifts- og anlægsopgaver, frit valg, offentlige-private partnerskaber, privatiseringer og liberaliseringer af tidligere offentlige monopolområder
- synliggørelse af output og omkostninger, hvilket indirekte kan fremme konkurrencen via benchmarking samt mere sammenlignelig brugerinformation
- et løbende budgetpres, der gennem såvel generelle besparelser som mere specifikke besparelser kan øge ministeriernes fokus på behovet for effektiviseringer.

64. Rigsrevisionens interviewundersøgelse viste, at de ministerier, der havde arbejdet mest med at effektivisere deres indkøbsvirksomhed, havde været under et budgetpres gennem specifikke besparelseskrav. Et departement havde fx for at afdække et eventuelt besparelspotentiale gennemført 2 indkøbsanalyser inden for ministerområdet som led i opfølgningen på besparelseskrav. Resultatet understøttes af Finansministeriets budgetredgørelse fra juni 2005, hvor der med udgangspunkt i både nationale og internationale erfaringer dokumenteres en sammenhæng mellem budgetpres og en forbedret produktivitet. En af måderne til at forbedre produktiviteten er bl.a. at effektivisere indkøbsvirksomheden og derved opnå reducerede omkostninger.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at de indirekte tiltag kan have væsentlig betydning for effektiviteten af ministeriernes indkøbsvirksomhed. Det skal dog bemærkes, at de indirekte tiltag ikke er rettet alene mod at effektivisere sta-

tens indkøb, hvorfor disse tiltag ikke har indgået nærmere i undersøgelsen.

65. **Tabel 4** indeholder en sammenligning af de overordnede indkøbsstrategier for Danmark, Sverige, Norge, Tjekkiet, England og Canada.

**Tabel 4. Benchmarking af elementerne for effektivisering af de statslige indkøb i Danmark, Sverige, Norge, Tjekkiet, England og Canada**

|                                | Danmark | Sverige | Norge | Tjekkiet | England | Canada |
|--------------------------------|---------|---------|-------|----------|---------|--------|
| Volumenkøb .....               | +       | +       | ÷     | ÷        | +       | +      |
| Decentral organisering.....    | +       | +       | +     | +        | +       | ÷      |
| Digitalisering.....            | +       | ÷       | +     | ÷        | +       | +      |
| Velfungerende konkurrence..... | ÷       | +       | +     | +        | +       | ÷      |
| Uddannelse/kompetence .....    | ÷       | ÷       | ÷     | ÷        | +       | +      |

Note: Volumenkøb – dvs. at staten fokuserer på at købe store mængder for derigennem at opnå volumenrabat.

Decentral organisering – hvor det er de enkelte ministerier, der har ansvaret for at gennemføre indkøbene.

Digitalisering af indkøbsprocessen – dvs. digitalisering af indkøbsprocessen fra ordreafgivelse til bogføring og betaling.

Velfungerende konkurrence – bl.a. ved nationale regler for udbud og strategi for statens position som stor indkøber.

Indkøbernes uddannelse/kompetence – bl.a. ved at udarbejde kompetenceprofiler samt stille større krav til de statslige indkøberes uddannelse.

Kilde: Rigsrevisionens besøg i Sverige, Norge, Tjekkiet, England og Canada.

Tabel 4 viser, at de 6 lande ikke har anvendt de helt samme strategiske elementer. Finansministeriet har anvendt en decentral organisering suppleret med fokus på volumenkøb via centrale rammekontrakter og digitalisering af indkøbsprocessen. Derimod fokuserer Finansministeriet mindre på at sikre en velfungerende konkurrence gennem nationale regler for indkøb og ved strategisk at forholde sig til sin position som storindkøber. Endelig fokuseres der i mindre grad på at styrke indkøbernes kompetencer.

66. Finansministeriets rolle over for ministerierne er i højere grad vejledende end regulerende. Ministerierne har fx store frihedsgrader til at udarbejde deres egne indkøbspolitikker. Finansministeriet peger i vejledningen ”Effektiv opgavevaretagelse i staten” fra 2003 på, hvad en indkøbspolitik fx kan indeholde. Kravene til ministeriernes indkøbspolitikker er begrænset til, at politikken skal fastlægge, hvilke myndigheder politikken omfatter, samt at den

skal indgå i ministeriernes effektiviseringsstrategi og udmøntes i en handlingsplan.

67. Rigsrevisionens gennemgang af alle ministeriernes indkøbspolitikker viste, at deres kvalitet var varierende. De fleste af indkøbspolitikkerne indeholdt et formål, hvilke myndigheder der var omfattet af politikken, en beskrivelse af den organisatoriske forankring samt målsætninger for arbejdet med indkøb. Derimod var det ikke alle ministerier, der havde udarbejdet en handlingsplan for udmøntning af politikken, selv om dette er et krav ifølge cirkulære nr. 9608 af 20. december 2002 om indkøb i staten. Herudover havde ikke alle ministerier planlagt, hvordan indkøberne på ministerområdet skulle informeres om politikken, ligesom kun en mindre del af ministerierne havde udarbejdet en plan for, hvordan der skulle følges op på ministeriets indkøb.

68. Efter Rigsrevisionens vurdering er ledelsesfokus på indkøb nødvendigt, både på departements- og myndighedsniveau, hvis indkøbsområdet på det enkelte ministerområde skal forvaltes effektivt. Der er dog en række indikatorer, der peger på, at departementernes og myndighedernes ledelsesfokus generelt er begrænset. Disse indikatorer vedrører:

- Kvaliteten af indkøbspolitikkerne var varierende.
- Ministeriernes indkøbsansvarlige havde ikke løbende overblik over, hvad der blev købt, hvor indkøbene blev foretaget og til hvilke priser.
- Den typiske opfølgning på indkøbsområdet er ved de fleste myndigheder begrænset til rapporter om budgetopfølgning. Formålet med denne opfølgning er primært at sikre, at budgetterne bliver overholdt.

69. Undersøgelsen har vist, at Finansministeriet siden 2003 har sat en række initiativer i gang, hvor fokus har været på at decentralisere ansvaret for statens indkøb til ministerierne samt gennemføre en digitalisering af indkøbsprocesserne og fremme volumenkøb. Disse initiativer har været med til at effektivisere statens indkøbsvirksomhed.

Finansministeriet har vejledt ministerierne i forbindelse med deres initiativer på indkøbsområdet. Denne vejledning har ikke været tilstrækkelig til at sikre kvaliteten af ministeriernes indkøbspolitikker og har ikke medført væsentligt større ledelsesfokus på indkøbsområdet.

Finansministeriet har oplyst, at regeringen i februar 2006 har igangsat en analyse med henblik på at billiggøre de statslige indkøb, jf. pkt. 20.

## **B. Velfungerende konkurrence**

70. En velfungerende konkurrence er væsentlig for at opnå indkøbsaftaler med gode priser og leveringsbetingelser. Staten kan påvirke konkurrencen via sine indkøb bl.a. gennem nationale regler for udbud samt ved at forholde sig strategisk til sin position som storindkøber.

Rigsrevisionen har derfor undersøgt, om staten udnytter mulighederne for at udbyde sine indkøb. EU-Kommissionen har skønnet, at der er besparelser på ca. 40 % ved udbud frem for ved direkte indkøb. Rigsrevisionen har ligeledes undersøgt, om staten forholder sig strategisk til sin position som storindkøber.

71. EU's regler for udbud fremgår af udbudsdirektivet og forsyningsvaredirektivet, der begge er implementeret i Danmark pr. 1. januar 2005 ved bekendtgørelse nr. 937 og nr. 936, begge af 16. september 2004. Begge direktiver fastlægger, at offentlige indkøb som udgangspunkt skal i udbud, hvis et indkøb er større end en række tærskelværdier. For indkøb under tærskelværdierne (direkte indkøb) gælder dog stadig EF-traktatens almindelige regler om varer og tjenesteydelser, dvs. fri bevægelighed, ikke diskrimination og gennemsigtighed.

72. Hovedparten af de øvrige lande i EU har suppleret EU's udbudsregler med nationale regler. En oversigt over reglerne i de enkelte lande fremgår af bilag 3. Reglerne indebærer typisk, at alle statslige indkøb over en national tærskelværdi skal annonceres. Samtidig har flere lande udarbejdet procedureregler for udbud.

73. I Danmark er der ikke tilsvarende nationale regler, der alene vedrører indkøb. Finansministeriet har fastlagt regler om, at alle udbudsegnede statslige drifts- og anlægsopga-

ver skal udbydes, hvis den forventede kontraktsum er over 500.000 kr., jf. cirkulære nr. 159 af 17. december 2002. Reglerne gælder dog kun for statslige drifts- og anlægsopgaver. Statslige indkøb, der ikke opfattes som en statslig driftsopgave, er således kun reguleret efter EU's udbudsdirektiver. Det kan være tilfældet for indkøb af varer og visse tjenesteydelser, som fx konsulentytelser, institutionen ikke selv kan udføre.

74. Ud over at reglerne kun gælder for statslige drifts- og anlægsopgaver, afviger de nationale regler i cirkulæret i Danmark på 2 andre afgørende punkter i forhold til reglerne i fx Sverige og Norge:

- Reglerne gælder kun for staten og kun for de departementer og styrelser, der er optaget på en bevillingslov. Reglerne omfatter således ikke selvstændige forvaltningssubjekter m.m. For kommunerne gælder der regler, der stort set svarer til reglerne for staten.
- Reglerne er fastlagt i et cirkulære og ikke i en lov eller bekendtgørelse og binder derfor kun de myndigheder, der er omfattet af cirkulæret. Private borgere og virksomheder kan ikke henvise til disse regler ved klager til Konkurrencestyrelsen eller Klagenævnet for Udbud.

75. Ovenstående punkter peger på, at staten med fordel kan overveje at regulere sine indkøb gennem en samlet lov om indkøb under EU's tærskelværdi. En sådan lov kunne fx indeholde regler for indkøb over en national tærskelværdi med hensyn til annoncering af indkøb og procedurer for udbud. Tilsvarende kunne loven indeholde procedureregler for direkte indkøb, dvs. indkøb under den nationale tærskelværdi. I forlængelse heraf skal det bemærkes, at kun ca. 15 % af statens indkøbsvolumen i 2004 var i EU-udbud. Ca. 85 % af statens indkøbsvolumen er således ikke udbudt efter EU's udbudsregler.

76. Norge og Tjekkiet har en national database over udbud, som alle offentlige udbydere skal anvende ved annoncering af udbud. I både Norge og Tjekkiet er der fastlagt nationale tærskelværdier, som er lavere end EU's. Derfor har disse lande også et særligt behov for at sikre, at



alle udbud offentliggøres. De nationale databaser er ligeledes integreret med TED-databasen (Tenders Electronic Daily, EF-tidendes database), hvorved alle udbud over EU's tærskelværdier automatisk annonceres i TED-databasen, når de er registreret i den nationale database.

77. En national database for offentlige udbud giver en række fordele:

- Alle udbud vil blive annonceret det samme sted, også selv om de er under EU's tærskelværdier. Den nationale database kan integreres med TED-databasen, så EU-udbud automatisk registreres her.
- Offentligheden har lettere adgang til information om udbud, hvilket kan give flere tilbud og derved intensivere konkurrencen.
- Centrale myndigheder og offentligheden vil have bedre muligheder for at se, om alle statslige indkøb, der skal i udbud, også sendes i udbud.

78. I Danmark er der p.t. ikke en samlet database, hvor alle statslige udbud annonceres. Erhvervs- og Boligstyrelsen og Kommunernes Landsforening har etableret [www.udbudsportalen.dk](http://www.udbudsportalen.dk). Portalen tilbyder offentlige udbydere og private leverandører vejledning i, viden om og værktøjer til udbud af offentlige serviceopgaver med det formål at lette samarbejdet mellem virksomheder og det offentlige. Der eksisterer således allerede en elektronisk løsning, der eventuelt kan udbygges til en national database for udbud.

Økonomi- og Erhvervsministeriet har bemærket, at det er planen at etablere en elektronisk platform for udbud, der efter planen vil være i funktion i 2. halvdel af 2006.

79. Volumen køb indebærer, at staten udnytter sin position som storindkøber til at foretage større indkøb hos færre leverandører. Rigsrevisionen har undersøgt, om staten forholder sig til denne position, så den udnyttes positivt uden at blive misbrugt. Fordelene ligger primært i, at staten kan udnytte mulighederne for volumen køb og derved opnå rabatter, bedre leveringsbetingelser og reducerede procesomkostninger. Endelig kan staten skabe et overblik over

de enkelte markeder, så staten ikke skaber et unødigt efterspørgselspres på enkelte markeder med stigende priser til følge.

Der er dog også risiko for, at staten ved at udnytte mulighederne for volumen køb kan medvirke til at reducere antallet af leverandører på et marked og således indirekte hæmme konkurrencen og endog være med til at skabe en monopolsituation.

Økonomi- og Erhvervsministeriet har erklæret sig enig i, at der eksisterer en risiko for, at en stor del af markedet afskærmes, hvis der i større omfang indgås centrale eksklusive indkøbsaftaler. Økonomi- og Erhvervsministeriet har i den forbindelse peget på, at det nye udbudsdirektiv giver mulighed for at håndtere små kontrakter i en større indkøbsvolumen, der ikke er bundet op på de lange tidsfrister, som ellers er forbundet med EU-udbud. Eksempler herpå fremgår af **boks 4**.

#### Boks 4

##### Eksempler på nye udbudsformer i udbudsdirektivet og forsyningsvaredirektivet, jf. bekendtgørelse nr. 937 og nr. 936, begge af 16. september 2004

**Rammeaftaler:** Med det nye udbudsdirektiv er der givet mulighed for at genåbne konkurrencen, idet der fremover kan indgås rammeaftale med flere leverandører om de samme leverancer, så de leverandører, der har fået en rammeaftale i den afsluttende fase, konkurrerer om de konkrete kontrakter. Rammeaftalen afskærmer da ikke markedet til fordel for en enkelt leverandør.

**Det dynamiske indkøbssystem:** Det dynamiske indkøbssystem er en særlig indkøbsproces, som kan anvendes ved standardiserede og gentagne indkøb, fx fødevarer eller kontorartikler. Det karakteristiske for denne udbudsform er, at der er tale om fuld elektronisk indkøbsproces, at udbudsformen anvendes til "sædvanlige indkøb", dvs. jævnlige indkøb af samme varer, at systemet er tidsbegrænset – maks. 4 år – og at systemet skal være åbent for enhver virksomhed under hele funktionsperioden.

Et dynamisk indkøbssystem minder om parallelle rammeaftaler, men adskiller sig herfra ved, at systemet er åbent for nye leverandører under hele funktionsperioden. Et dynamisk indkøbssystem er derfor et mere konkurrencepræget alternativ til visse typer af rammeaftaler.

**Elektroniske auktioner:** Det nye udbudsdirektiv har fået regler om elektroniske auktioner. Ved en elektronisk auktion forstås "en gentagen proces, hvor nye og lavere priser og/eller nye værdier for visse elementer i tilbuddene præsenteres ad elektronisk vej efter den første fuldstændige vurdering af tilbuddene, således at disse kan klassificeres på grundlag af automatisk behandling".

En elektronisk auktion er således ikke en selvstændig udbudsform, men kan anvendes som overbygning på et almindeligt offentligt udbud, et begrænset udbud eller (i specielle tilfælde) efter et udbud efter forhandling. En elektronisk auktion kan også anvendes ved genåbning af konkurrencen i en rammeaftale eller ved tilbudsgivning i et dynamisk indkøbssystem. Således er en elektronisk auktion en særlig metode for tildeling af kontrakten.

80. Undersøgelsen har vist, at der ikke i Danmark er en samlet strategi for, hvordan staten skal forholde sig til sin position som indkøber og samtidig sikre en velfungerende konkurrence. Til sammenligning har Norge, Sverige og England stor fokus på at sikre en velfungerende konkurrence ved, at der er flere leverandører på markederne, jf. **boks 5**.

**Boks 5****Statens indkøb og en velfungerende konkurrence i Norge, Sverige og England**

I **Norge** er alle offentlige indkøb decentraliseret, alene med det formål at øge konkurrencen gennem et øget antal leverandører.

I **Sverige** tager Statskontoret hensyn til antallet af leverandører i de rammecontrakter, som de har ansvaret for at koordinere. Der er ofte flere leverandører på de enkelte rammecontrakter, og på enkelte rammecontrakter er der op mod 40-50 leverandører.

I **England** har Office of Government Commerce oprettet en sektion, der overvåger de enkelte markeder. Sektionens opgave er bl.a. at sikre, at staten udnytter og ikke misbruger sin position.

81. Konkurrencestyrelsen har i sin redegørelse for 2005 konkluderet, at Danmark konkurrencemæssigt stadig er under middel i EU. Bl.a. er nettopriserne i Danmark 2,5 % højere end i de andre EU-lande, når prisforskellene er korrigeret for den danske lønstruktur og lønniveau. Det er i lyset deraf særligt væsentligt, at staten udnytter sin position som storindkøber til at styrke konkurrencen.

82. SKI A/S samt de andre store statslige indkøbere i Rigsrevisionens interviewundersøgelse tager hensyn til antallet af leverandører ved at sikre flere leverandører på de enkelte rammecontrakter. Denne strategi er ikke formuleret skriftligt, men den fremgår af SKI A/S' og de andre myndigheders indkøbspraksis. Strategien indebærer, at staten gennem denne form for rammecontrakter ikke er med til at hæmme konkurrencen. Omvendt fokuserer strategien ikke på, at konkurrencen kan styrkes gennem den måde, staten tilrettelægger sine indkøb på, bl.a. ved at introducere udenlandske leverandører på det danske marked.

Økonomi- og Erhvervsministeriet har bemærket, at der ifølge deres erfaring ikke er større udenlandsk interesse ved tværministerielle udbud eller ved SKI A/S' udbud. Årsagen er efter ministeriets opfattelse, at volumen sandsynligvis er for lille.

83. Et eksempel på, hvordan staten kan anvende sin position som storindkøber aktivt, er ved at sikre, at samarbejdet med leverandørerne til det offentlige sker på et etisk forsvarligt grundlag. SKI A/S har i sin leverandørsamarbejdspolitik indarbejdet etiske retningslinjer/krav, hvor leverandørerne og eventuelle underleverandører skal bekræfte, at de overholder disse retningslinjer, som er følgende:

- overholdelse af FN's konvention om børnearbejde
- at leverandøren respekterer ligestilling mellem køn, race og religion
- at FN's erklæring om menneskerettigheder samt FN's konvention om frihed og beskyttelse af retten til at organisere sig overholdes.

Desuden opfordres samarbejdspartnere, der udarbejder etiske regnskaber, til at indsende disse til SKI A/S. Endelig skal leverandører, der har arbejdet med sociale klausuler og er certificeret i Det Sociale Indeks, indsende certifikatet til SKI A/S.

Konkurrencestyrelsen har redegjort for adgangen for offentlige indkøbere til at stille etiske krav i publikationen "Sociale hensyn ved offentlige indkøb" fra 2004, der er en vejledning i mulighederne for at tage sociale hensyn ved udbud.

84. De enkelte ministerier kan i deres indkøbspolitik, på samme måde som SKI A/S, indarbejde målsætninger for bl.a. etiske hensyn ved indkøb. Rigsrevisionens gennemgang af ministeriernes indkøbspolitikker viste, at kun få ministerier havde målsætninger om etiske hensyn i deres indkøbspolitik, samt at ingen ministerier havde konkretiseret, hvilke etiske krav der skulle stilles til leverandørerne.

Ca. 90 % af ministeriernes indkøb sker uden brug af SKI A/S' rammekontrakter. Efter Rigsrevisionens vurdering er det derfor uklart, hvordan ministerierne forholder sig til, hvilke etiske krav der bør stilles til statens leverandører. Ved at stille etiske krav til leverandørerne, fx ved et udbud, kan staten via sin position som en stor indkøber understøtte de etiske forhold, som er indeholdt i dansk lov-

givning, og de konventioner, som Danmark har tilsluttet sig.

85. Undersøgelsen har samlet vist, at statens regler for indkøb er mere lempelige sammenlignet med de andre lande i EU. Finansministeriet bør mere systematisk vurdere, om udbud kan og bør anvendes i større omfang.

### **C. Målkraft for statens indkøb**

86. Som nævnt i pkt. 46 har ministerierne ikke udarbejdet relevant ledelsesinformation på indkøbsområdet, ligesom ledelsesfokus på både departements- og myndighedsniveau synes at være begrænset. Opstilling af målkraft på indkøbsområdet kan skærpe ledelsens fokus på området og fremme efterspørgslen efter bedre ledelsesinformation. Rigsrevisionen har derfor undersøgt, hvilke målkraft der er udarbejdet om effektiviteten af statens indkøbsvirksomhed.

87. Finansministeriet har ikke fastsat målkraft for ministeriernes effektivisering af deres indkøb. I fx England og Canada er der udarbejdet besparelseskraft på indkøb på henholdsvis 23 mia. £ og 2,5 mia. CAN\$ over 5 år. Målkraftene er i England fastsat for hvert ministerområde, mens de i Canada er fastsat for Public Works and Government Services Canada (PWGSC), der koordinerer alle væsentlige indkøb i staten.

88. Det er metodisk vanskeligt at beregne besparelserne ved at forbedre statens indkøbsaftaler. Besparelsen ved en indkøbsaftale kan vurderes mod, hvor stor en rabat der er opnået i forhold til markedsprisen. En sådan besparelse er dog vanskelig at opgøre, da markedsprisen ikke altid er entydig, ligesom den kan fluktuere over tid. Office of Government Commerce i England har derfor udarbejdet en vejledning for, hvordan sådanne besparelser kan opgøres. Vejledningen understøtter, at ministerierne opgør deres besparelser med udgangspunkt i de samme metoder. Vejledningen sikrer dog ikke, at de opgjorte besparelser er et udtryk for de faktiske besparelser, da der er usikkerhed om bl.a. de faktiske markedspriser.

89. Finansministeriet har anbefalet ministerierne at arbejde med målsætninger for effektivisering af indkøb. Undersøgelsen har vist, at de enkelte ministerier ikke arbejder systematisk med målstyring på indkøbsområdet. Rigsrevisionens gennemgang af samtlige ministeriers indkøbspolitikker har vist, at alle ministerier med en indkøbspolitik har udarbejdet målsætninger for arbejdet med indkøb. Antallet af målsætninger varierer dog fra ministerområde til ministerområde, ligesom karakteren af de udarbejdede målsætninger varierer. Målsætningerne handler om at balancere forskellige hensyn ved gennemførelse af indkøb, brug af rammekontrakter, udvikling af samarbejdsrelationer og udvikling og pleje af leverandørrelationer m.m.

90. Finansministeriet har anbefalet ministerierne at operationalisere deres målsætninger i konkrete målkrav. Denne operationalisering skal ske i en handlingsplan som udmønter indkøbspolitikken, jf. cirkulære nr. 9608 af 20. december 2002 om indkøb i staten. 4 af de 6 ministerier i Rigsrevisionens undersøgelse havde ikke udarbejdet sådanne handlingsplaner, og de resterende 2 ministeriers handlingsplaner indeholdt kun få målkrav i form af nøgletal. Ingen af ministerierne i undersøgelsen havde udarbejdet målkrav for besparelser opnået ved effektivisering af indkøbsvirksomheden.

I forlængelse heraf skal det bemærkes, at Finansministeriet i 2005 har undersøgt ministeriernes indkøbspolitikker. Undersøgelsen viste, at kun en mindre del af politikkerne indeholdt handlingsplaner for ministeriets indkøb, og at de udarbejdede handlingsplaner var formuleret på et relativt overordnet niveau.

91. Undersøgelsen har samlet vist, at hverken ministerierne eller de enkelte myndigheder har arbejdet systematisk med mål- og resultatstyring på indkøbsområdet. Opstilling af målkrav på indkøbsområdet over for ministerier og myndigheder, fx i resultatkontrakter og direktørkontrakter, kan styrke kravene til relevant ledelsesinformation samt skærpe ledelsens fokus på effektivisering af indkøbsvirksomheden.

Rigsrevisionen, den 6. april 2006

Henrik Otbo

/Henrik Berg Rasmussen

## Bilag 1

## De undersøgte myndigheder

Myndighedernes køb af de 12 varer og tjenesteydelser er undersøgt ved en analyse af 126 specifikke varer og tjenesteydelser købt i 2004. Myndigheder købte i 2004 for i alt 7,3 mia. kr. på konto 14 og 15. Det svarer til 30 % af statens indkøb. Myndighederne og deres indkøb i 2004 fremgår af tabellen nedenfor.

## Myndigheder i undersøgelsen

|  | Indkøb 2004 <sup>1)</sup> | Andel af statens indkøb <sup>2)</sup> | Andel af varer og tjenesteydelser i prisanalysen |
|--|---------------------------|---------------------------------------|--|
|  | Mio. kr.                  | ----- % -----                         |  |
| Arbejdsmarkedsstyrelsen <sup>3)</sup> .....        | 2.153                     | 8,9                                   | 0,6  |
| Banedanmark .....                                  | 1.874                     | 7,7                                   | 13,3   |
| Beskæftigelsesministeriets departement .....       | 166                       | 0,7                                   | 10,2   |
| Justitsministeriets departement .....              | 38                        | 0,2                                   | 42,1   |
| Københavns Universitet .....                       | 757                       | 3,1                                   | 7,1  |
| Patent- og Varemærkestyrelsen .....                | 33                        | 0,1                                   | 33,3   |
| Politi- og anklagemyndigheden .....                | 1.745                     | 7,2                                   | 4,6  |
| Statens Pædagogiske Forsøgscenter .....            | 6                         | 0,02                                  | 25,4   |
| Transport- og Energiministeriets departement ..... | 51                        | 0,2                                   | 28,1   |
| Undervisningsministeriets departement .....        | 273                       | 1,1                                   | 17,5   |
| Videnskabsministeriets departement .....           | 122                       | 0,5                                   | 7,0  |
| Økonomi- og Erhvervsministeriets departement ..... | 48                        | 0,2                                   | 30,4   |
| <b>I alt .....</b>                                 | <b>7.265</b>              | <b>29,9</b>                           | <b>7,3</b>                                       |

<sup>1)</sup> Indkøb registreret på konto 14 og 15 omfatter ydelser med faste priser, fx diæter til ansatte. Derfor er det ikke det fulde beløb i kolonnen, der er genstand for et besparelspotentiale.

<sup>2)</sup> Prisanalysen omfatter myndighedernes køb af aviser/tidsskrifter, kontorartikler, hoteludgifter, papirvarer/kopipapir. Tallene i kolonne 4 bygger på skøn, da ikke alle myndigheder kan opgøre disse udgifter præcist.

<sup>3)</sup> Af de 2.153 mio. kr., der blev anvendt til indkøb i 2004, vedrører de 1.844 mio. kr. bevillingen til aktiv beskæftigelsesindsats. Midlerne anvendes efter udbud til aktivering og uddannelse af ledige i AF-regi.

Kilde: Rigsrevisionens prisanalyse.



## Bilag 2

### De undersøgte varer og tjenesteydelser

Nedenfor er vist en liste over de udvalgte varer og tjenesteydelser, der indgik i prisanalysen. De undersøgte varer og tjenesteydelser er valgt ud fra et hensyn til sammenlignelighed på tværs af myndigheder og ikke ud fra omfanget af myndighedernes indkøb af disse typer af varer og tjenesteydelser.

| 12 hovedkategorier                      | 112 ens varer og tjenesteydelser  |
|---|---|
| Avis, abonnement, pris pr. leveret stk. | Berlingske, hverdage<br>Berlingske, weekend<br>Berlingske, årsabonnement<br>Jyllandsposten, hverdage<br>Jyllandsposten, weekend<br>Jyllandsposten, årsabonnement<br>Politiken, hverdage<br>Politiken, weekend<br>Politiken, årsabonnement   |
| Batteri                                 | 24A-S2 LR03 AAA<br>Duracell Plus MN2400, LR03, AAA<br>Energizer, E92-LR03, industriel, AAA<br>Energizer, LR03, AAA (ultra+)<br>GP Alkaline, LR03 24A AAA<br>Industrial LR03 AAA<br>Panasonic AAA ultra (LR03)<br>Procell 2400 LR03<br>15A-S20 LR6<br>Alkaline AA LR06-4<br>Duracell Ultra M3 MN1500, LR06AA<br>Energizer, E91-LR6, industriel, AA<br>Energizer, Ultra+ AA<br>GP Alkaline, LR6 15A AA<br>Industrial LR06 AA<br>Panasonic AA ultra (LR6)<br>Procell 1500 LR06 |
| Blæk-/tonerpatron, sort                 | HP51645A nr. 14 (850c)<br>HP51645A nr. 45<br>HP51645AE (750c)<br>HPC4092A (1100)<br>HPC4182X (8100)<br>HPC6615DE nr. 15 (840c)<br>HPC6656A (5550)<br>HPC8061X (4100)<br>HPC9720A (4600)<br>HPQ1338A (4200)  |
| Brevordner, A4                          | A4<br>50 mm Bantex<br>70 mm Bantex<br>80 mm Bantex<br>80 mm Impega  |
| Elpære                                  | 23 W 230 V E27<br>8 watt E27<br>Ambiance Globe 16W E27<br>Biax reflektor 11w E27<br>Biax TM Extra mini 9w E27<br>Dulux EL 15w E27<br>Dulux lavenergi, 20 W E27<br>Dulux, 16 W E27   |

| 12 hovedkategorier   | 112 ens varer og tjenesteydelser   |
|--|--|
|  | Dulux, 8 W E27<br>Master PL Electronic 11w E27<br>Master PL Electronic 15w E27<br>Navatronic 15w E27<br>PL-E Pro 11w E27<br>PL-E Pro 8w E27<br>Sofitone lavenergi, 16 W E27<br>Sofitone lavenergi, 20 W E27<br>Standard mat 60 W E27   |
| Hotel, overnatning i standardværelse inkl. morgenmad                     | Danmark<br>Opera<br>71 Nyhavn<br>Kong Arthur<br>Kong Frederik<br>Pheonix<br>Radisson SAS<br>Sophie Amalie<br>Bretagne<br>Hindgavl Slot<br>Højslev Kro<br>Munkebjerg<br>Nørre Vinkel Hotel & Golfcenter<br>Quality Australia<br>Best Western<br>Odense Congress Center<br>Radisson SAS                      |
| Håndværkerydelser, indvendig vedligeholdelse inkl. servicevogn og kørsel | El, faglært<br>El, lærling<br>Maler, faglært<br>Snedker, faglært<br>Snedker, lærling<br>Vvs, faglært   |
| Konsulentbistand pr. time inkl. eventuelt kørselstillæg                  | It-implementering, analyser og møder<br>It-implementering, installation og test<br>It-udvikling, analyser og møder<br>It-support, analyser og møder<br>Personlig udvikling, analyser og møder<br>Procesanalyser, strategiudvikling mv., analyser og møder<br>Regnskab og økonomistyring, analyser og møder |
| Kopipapir, hvid, A4, 80 g/m <sup>2</sup>                                 | A4<br>Basic Opti Konzept<br>DataCopy<br>Future lasertech<br>HP Office<br>Impega<br>Luxe hvid<br>Multicopy original<br>Optigraph<br>Optitext<br>Pro<br>Xerox Business<br>Xerox Premier  |
| Kuglepen   | Bic Atlantis<br>Bic Clic M10 F<br>Pilot BL-G2 05<br>Pilot BP-S Matic<br>Pilot Explorer rollerpen extra fine<br>Pilot H-175 0,5<br>Uni Ball Micro UB120 0,2 mm  |
| Kursusfaciliteter  | 1,5 kursusdøgn inkl. mad og overnatning<br>Dagskursus inkl. frokost  |
| Visitkort  | Visitkort m/farve og logo  |
| Kilde: Rigsrevisionens prisanalyse.                                      |  |

## Bilag 3

## Oversigt over regler for kontrakter under EU's tærskelværdier og om bilag B-ydelser i andre EU-lande

| Land        | Under tærskelværdier   |  | Bilag B-ydelser  |  |
|-------------|--|--|--|--|
|             | Krav om offentliggørelse   | Procedureregler  | Krav om offentliggørelse   | Procedureregler  |
| Belgien     | Ja, krav om annoncering for kontrakter > 67.000 €.   | Ja, for kontrakter > 5.500 €.  | Ikke udtrykkeligt, men EF-traktatens principper.                       | Ikke udtrykkeligt, men EF-traktatens principper.                       |
| Estland     | Ja, krav om annoncering for kontrakter > 19.000 €.   | Ja, for kontrakter > 19.000 €.   | Ja., samme regler som A-ydelser.                                       | Ja, samme regler som A-ydelser.  |
| Finland     | Ja, krav om annoncering og forretningsmæssig adfærd.   | Ja, men mere fleksible procedurer.   | Samme regler som under tærskelværdier.                                 | Samme regler som under tærskelværdier.                                 |
| Frankrig    | Ja, annoncekrav for kontrakter > 90.000 €.   | Ja, procedurer for kontrakter > 90.000 €.  | Kendes ikke.   | Kendes ikke.   |
| Irland      | Ja, for kontrakter > 50.000 €.   | Nej, men budgetguidelines og generelt krav om bedst mulig konkurrence.                     | Nej, men budgetguidelines og generelt krav om bedst mulig konkurrence. | Nej, men budgetguidelines og generelt krav om bedst mulig konkurrence. |
| Italien     | Ja, krav om annoncering i mindst 1 regionalt eller lokalt dagblad.                               | Ja, procedurer for kontrakter > 20.000 €.  | Kendes ikke.   | Kendes ikke.   |
| Holland     | Nej, men overvejer lovgivning.   | Nej, men overvejer lovgivning.   | Ikke udtrykkeligt, men EF-traktatens principper.                       | Ikke udtrykkeligt, men EF-traktatens principper.                       |
| Letland     | Ja, annoncekrav for kontrakter > 1.500 €.  | Ja, procedurer for kontrakter > 1.500 €.   | Ja, samme regler som A-ydelser.  | Ja, samme regler som A-ydelser.  |
| Litauen     | Ja, annoncekrav for kontrakter > 22.500 €.   | Ja, procedurer for kontrakter > 22.500 €.  | Ja, samme regler som A-ydelser.  | Ja, samme regler som A-ydelser.  |
| Norge (EØS) | Ja, annoncekrav for kontrakter > 500.000 NOK.  | Ja, procedurer for kontrakter > 500.000 NOK.   | Lignende regler som under tærskelværdier.                              | Lignende regler som under tærskelværdier.                              |
| Polen       | Ja, annoncekrav for kontrakter > 6.000 €.  | Ja, procedurer for kontrakter > 6.000 €.   | Kendes ikke.   | Kendes ikke.   |
| Portugal    | Ja, krav om annonce for kontrakter > 20.000 €.   | Ja, procedurer for kontrakter > 20.000 €. Under dette beløb regler for indbudt licitation. | Kendes ikke.   | Kendes ikke.   |
| Spanien     | Ja, krav om annonce for kontrakter > 30.000 €. Under dette beløb mulighed for direkte tildeling. | Ja, procedurer for kontrakter > 30.000 €.  | Kendes ikke.   | Kendes ikke.   |

| Land                         | Under tærskelværdier   |  | Bilag B-tydelser  |  |
|------------------------------|--|--|---|--|
|                              | Krav om offentliggørelse   | Procedureregler  | Krav om offentliggørelse  | Procedureregler  |
| Sverige                      | Ja, krav om annoncering for kontrakter under tærskelværdierne, dog ikke hvis kontrakten er > 20.000 €. | Ja, procedurer for kontrakter > 20.000 €.                              | Ja, som hovedregel krav om annoncering.                                 | Samme regler som under tærskelværdier + direktivets regel om tekniske specifikationer + annonce om indgået kontrakt. |
| Tyskland                     | Delvist, i form af budgetregler, der som hovedregel kræver annoncering.                                | Delvist, i form af budgetregler.                                       | Delvist, i form af budgetregler, der som hovedregel kræver annoncering. | Delvist, i form af budgetregler.   |
| England                      | Nej, men budgetguidelines og generelt krav om bedst mulig konkurrence.                                 | Nej, men budgetguidelines og generelt krav om bedst mulig konkurrence. | Nej, men budgetguidelines og generelt krav om bedst mulig konkurrence.  | Nej, men budgetguidelines og generelt krav om bedst mulig konkurrence.   |
| Østrig                       | Ja, annoncekrav for kontrakter > 20.000 €.   | Ja, procedurer for kontrakter > 20.000 €.                              | Generelt krav om gennemsigtighed.                                       | Generelt krav om gennemsigtighed.  |
| Kilde: Konkurrencestyrelsen. |  |  |   |  |