



Rigsrevisionens notat om

tilrettelæggelsen af en større undersøgelse af omkostningerne ved offentlige indkøbsprocesser og mulige effektiviseringer



revision
revision

revision

Tilrettelæggelsen af en større undersøgelse af omkostningerne ved offentlige indkøbsprocesser og mulige effektiviseringer

28. september 2018

RN 1109/18

I. Indledning

1. Statsrevisorerne anmodede på deres møde den 20. juni 2018 om en undersøgelse af omkostningerne ved offentlige indkøbsprocesser og mulige effektiviseringer, jf. rigsrevisorlovens § 8, stk. 1. Dette notat beskriver, hvordan en større undersøgelse vil kunne tilrettelægges.

Undersøgelsen kan gennemføres, så Rigsrevisionen kan afgive en beretning til Statsrevisorerne i 3. kvartal 2019.

II. Baggrund

2. Den offentlige sektor køber årligt ind for ca. 300 mia. kr. Der er i en længere årrække arbejdet med effektiviseringer af offentlige indkøb, bl.a. gennem fælles forpligtende indkøbsaftaler, standardisering og styrket koordination.

3. Det fremgår af Statsrevisorerne anmodning, at reglerne for offentlige indkøb, herunder udbudsreglerne, af nogle offentlige indkøbere opleves som komplekse og besværlige, og at der er problemer med at efterleve reglerne. I beretning om revisionen af statsregnskabet for 2016 fandt Statsrevisorerne det således utilfredsstillende, at der på tværs af staten var flere eksempler på, at udbudsreglerne ikke var overholdt.

Statsrevisorerne lægger yderligere til grund for anmodningen, at en række bydere i den private sektor udtrykker, at der er betydelige omkostninger ved at byde på offentlige udbud. I nogle tilfælde er omkostningerne så store, at man afholder sig fra forretninger med det offentlige, da de er tabsgivende, når omkostningerne ved tabte bud indregnes. Det medfører risiko for et forringet grundlag for offentlige indkøb.

4. Statsrevisorerne har anmodet Rigsrevisionen om:

- en undersøgelse af omkostningerne ved offentlige indkøbsprocesser
- en vurdering af mulige effektiviseringer i offentlige indkøbs- og udbudsprocesser.

Undersøgelse af omkostningerne ved offentlige indkøbsprocesser

5. Statsrevisorerne har anmodet om en tværgående sammenligning, fx med følgende indhold:

- en stikprøvebaseret gennemgang og sammenligning af forskellige typer af gennemførte offentlige udbud med flere bydere
- en opgørelse af omkostningerne ved at gennemføre udbuddet for hvert af de udvalgte udbud: budsum, interne resurser medgået til at gennemføre udbuddet, eventuelle omkostninger til ekstern konsulentbistand til at gennemføre udbuddet og – om muligt – sidste runde byderes omkostninger til at byde
- en beregning af den samlede omkostningsprocent forbundet med udbuddet i forhold til den samlede kontraktsum.

Vurdering af mulige effektiviseringer i offentlige indkøbs- og udbudsprocesser

6. Statsrevisorerne har anmodet om, at Rigsrevisionen peger på bedste praksis og eventuelt effektiviseringspotentiale i offentlige indkøbsprocesser. I den forbindelse ønskes Rigsrevisionens vurdering af:

- Kan der identificeres best practice-erfaringer for forskellige typer af indkøb? Kan der i den forbindelse identificeres best practice for organisering af indkøbsopgaven, herunder indkøbers kompetencer og erfaring?
- Hvilke elementer i institutionernes forberedelse og gennemførelse af egne udbud er særligt resursekrævende?
- Hvilke faktorer i beslutningsgrundlaget er udslagsgivende for indkøbers valg mellem fællesstatslige, tværministerielle eller koncernfælles indkøb?
- I hvilket omfang har Statens og Kommunernes Indkøbsservice A/S (SKI), der forestår udbud og drift af 16 statslige indkøbsaftaler i Statens Indkøbsprogram, bidraget til at mindske institutionernes resurseforbrug i forbindelse med forberedelse og gennemførelse af deres egne udbud?
- Hvilke erfaringer er der med udbud ved brug af såkaldt agil metode, hvor indkøber giver køb på noget budgetsikkerhed mod at få en mulighed for lavere omkostninger, bl.a. i kraft af mindre komplekse administrative processer knyttet til et projekt?

III. Tilrettelæggelsen af undersøgelsen

7. Rigsrevisionen forventer at opdele undersøgelsen i 2 dele. Undersøgelsen omfatter statslige institutioner.

I *første del* af undersøgelsen vil vi undersøge udvalgte institutioners omkostninger ved forskellige typer af udbud. Udgangspunktet for undersøgelsen er indkøb, der har været i udbud – både udbud over og under EU's tærskelværdier for EU-udbud – og indkøb foretaget på rammeaftaler, hvor institutionen har gennemført et miniudbud på baggrund af rammeaftalen hos Statens Indkøb eller SKI. Undersøgelsen omfatter ikke indkøb, som ikke har været i udbud. Undersøgelsen vedrører perioden efter, at den nye udbudslov trådte i kraft den 1. januar 2016, hvor procedurereformen for udbud er gjort mere fleksibel. Den nye udbudslov understøtter i højere grad en dialogbaseret tilgang til udbud, fx i form af "udbud med forhandling" og "konkurrencepræget dialog".

Vi vil udtage stikprøver, som er sammensat ud fra forskellige udvælgelseskriterier, fx typen af udbud (offentlige udbud, begrænset udbud osv.) og typen af indkøb, hvor både mindre komplekse og komplekse indkøb, fx it-anskaffelser, vil indgå.

Eksisterende undersøgelser af transaktionsomkostninger viser, at der er udfordringer forbundet med at måle transaktionsomkostningerne ved udbud. Vi forventer derfor ikke præcist at kunne opgøre omkostningerne forbundet med udbud og indkøb. Det er fx ikke alle institutioner, der kan opgøre interne timer/resurser medgået til at gennemføre et udbud. Det betyder, at vi ikke i alle tilfælde forventer at kunne opgøre den præcise omkostningsprocent forbundet med de udvalgte udbud og indkøb. Vi forventer derimod at kunne give et kvalificeret skøn over resurseforbruget afhængigt af tilgængelige data i de udvalgte institutioner.

For at afdække tilbudsgivernes omkostninger ved udbud forventer vi at rette henvendelse til de virksomheder, der har givet et tilbud på de udvalgte udbud, så de på frivillig basis kan oplyse om deres transaktionsomkostninger. Vi vil derudover basere os på de undersøgelser, som fx forskere allerede har foretaget af transaktionsomkostningerne hos offentlige ordregivere og private virksomheder. Disse undersøgelser har afdækket omfanget af transaktionsomkostningerne på brancheniveau.

Vi opgør de samlede transaktionsomkostninger for hvert udbud, herunder interne resurser, omkostninger til ekstern konsulentbistand, og private virksomheders transaktionsomkostninger, i det omfang det er muligt at tilvejebringe data for de enkelte udbud. Vi opgør endvidere omkostningsprocenten som transaktionsomkostningerne sat i forhold til kontraktsummen for de udbud, hvor det har været muligt at tilvejebringe tilstrækkelige data. Endelig undersøger vi, hvad institutionerne har gjort for at reducere transaktionsomkostningerne. Vi er opmærksom på, at transaktionsomkostningerne ikke alene er et udtryk for, om selve indkøbet har været sparsommeligt. Undersøgelsen vil ikke afdække dette.

I *anden del* af undersøgelsen vil vi undersøge mulige effektiviseringer i offentlige indkøbsprocesser med vægt på at identificere bedste praksis. Vi forventer ikke at kunne opgøre et kvantificeret effektiviseringspotentiale, men derimod at kunne pege på processer, der kan udføres mere effektivt.

Denne del af undersøgelsen vil vi basere på interviews med udvalgte statslige institutioner og bydere fra private virksomheder. Interviewene vil blive suppleret med en sagsgennemgang af de udvalgte udbud med henblik på at sammenligne udbudsprocesser mellem forskellige institutioner. Vi vil desuden inddrage de erfaringer og anbefalinger til at reducere transaktionsomkostningerne og bedste praksis, som fx Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har udarbejdet.

Vi forventer at undersøge bedste praksis for forskellige indkøbsprocesser, fx valg af udbudstype (offentlige udbud eller begrænset udbud), udarbejdelse af udbudsmateriale og tildeling af kontrakt. Som en del af undersøgelsen af bedste praksis i indkøbsprocesserne indgår en kortlægning/vurdering af, hvilke elementer i institutionernes forberedelse og gennemførelse af egne udbud der er særligt resursekrævende, og en vurdering af, hvilke faktorer der er bestemmende for valg af fællesstatslige, tværministerielle eller koncernfælles indkøb. Det fremgår i den forbindelse af indkøbscirkulæret, at statslige institutioner er forpligtede til at vælge de fællesstatslige indkøbsaftaler, hvis sådanne aftaler findes i forhold til det pågældende indkøb.

Undersøgelsen vil desuden omfatte en vurdering af, om der kan identificeres bedste praksis i forhold til organisering af udbud og indkøb, herunder indkøbernes kompetencer og erfaringer. Vi forventer at undersøge dette ved hjælp af interviews og eventuelt skriftlige redegørelser fra flere udvalgte institutioner. Vi vil i den forbindelse undersøge, i hvilket omfang indkøberne anvender eksterne resursepersoner ved de udvalgte indkøb.

I denne del af undersøgelsen vil vi også afdække, i hvilket omfang SKI har bidraget til at mindske institutionernes resurser i forbindelse med forberedelse og gennemførelse af institutionernes egne udbud. I forhold til institutionernes egne udbud rådgiver og vejleder SKI institutionerne, hvis de ved brug af SKI's rammeaftaler skal udføre miniudbud. Vi undersøger derfor, i hvilket omfang SKI har bidraget til at mindske institutionernes resurser, ved at undersøge SKI's vejledning og rådgivning i forbindelse med miniudbud foretaget på SKI's rammeaftaler.

Endelig vil vi undersøge, hvilke erfaringer institutionerne har med udbud ved brug af den agile metode, og om der kan udledes nogle generelle erfaringer hermed. Udbud ved brug af den agile metode ser vi i denne sammenhæng som de udbud, hvor institutionerne bruger de mere fleksible udbudsprocedurer, fx udbud med forhandling eller innovationspartnerskaber, som er blevet muligt med den nye udbudslov i 2016. It-projekter, der efter kontraktindgåelsen udvikles ud fra agile metoder, vil ikke indgå i undersøgelsen, idet undersøgelsen omfatter udbudsprocesserne, frem til kontrakten indgås, og ikke den efterfølgende projektstyring.

Fokus for undersøgelsen vil generelt være på, hvordan institutionerne inden for det givne regelsæt forvalter indkøb. Undersøgelsen vil ikke omfatte en vurdering af, om institutionerne overholder lovgivningen og reglerne på området. Dette afdækker Rigsrevisionen i den løbende revision af ministerområderne.

8. Rigsrevisionen skal for god ordens skyld understrege, at der undervejs vil kunne ske ændringer i forhold til det skitserede oplæg.

Lone Strøm