

Offentlig konkurrence

Velkommen til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens podcast, hvor vi denne gang taler om at skabe konkurrence om de opgaver, som det offentlige skal have løst. Vi skal høre om de milliardgevinster, som vi nu kan dokumentere, at kommuner og andre offentlige institutioner hvert år henter hjem, fordi de tiltrækker flere tilbud på deres opgaver, og vi skal høre om potentialet for at hente yderligere gevinster. Til sidst vil vi runde, hvordan man som offentlig indkøber konkret kan gøre sit udbud mere attraktivt, så man undgår kun at få et enkelt eller to bud på opgaven.

Med mig i studiet har jeg vicedirektør i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Jesper Gregers Linaa. Velkommen, Jesper

- Tak for det.

Jesper, til at begynde med, hvis du skal pege på én ting, man kan gøre for at få mere ud af de offentlige udbud, hvad skulle det så være?

- Jamen det vil være, at de offentlige ordregivere de sørger for at få så mange bud på deres opgaver som de har.

Hvorfor lige det?

- Jamen, den analyse som vi skal snakke om, den viser simpelthen, at jo flere bud det offentlige er i stand til at få på sine opgave, jo lavere pris ender de offentlige med i sidste ende at betale for opgaven.

Nu spørger jeg måske lidt dumt, men kan du forklare sådan helt lavpraktisk, hvorfor *det* reducerer prisen, når der er flere som byder på en opgave?

- Det er simpelthen sådan, at konkurrence det fungerer, det er jo, at det er vinderen, der ligesom får opgaven, og vinderen er i sidste ende den virksomhed, som er i stand til at sætte den laveste pris.

Så er det vel heller ikke så overraskende et resultat, vi her kom frem til altså, at konkurrence det virker?

- Det er ikke spor overraskende. Al vores økonomiske teori vil sige, at det er sådan det forholder sig, men der er stor forskel på at have noget teori og så på rent faktisk at have nogle resultater, som dem vi har, der viser, at det også gør sig gældende i praksis, og det er den første analyse af sin art i Danmark, så vidt jeg er bekendt.

Hvad er det så for nogle tal, vi er kommet frem til?

- Vores analyse viser, at ordregiveren opnår en besparelse på 10-13% hvis ordregiveren er i stand til at tiltrække fire bud i stedet for ét bud.

Og når du siger *ordregiver*, så mener du stat, kommuner, regioner – altså det offentlige?

- Ja, vores analyse den omfatter alle, der er omfattet af Udbudsloven, og det er de organer du nævner her og så derudover, så er det det vi kalder de offentligretlige organer – det er sådan noget som forsyningsvirksomheder, boligselskaber, og så er det SKI; Staten og Kommunernes Indkøbsservice.

Så hvis jeg skal købe noget ind for det offentlige, og jeg henter fire tilbud i stedet for bare ét enkelt, så kan jeg spare over 10% og så stadig få løst opgaven på samme niveau?

- Ja, det foregår jo på den måde, at når man laver et offentligt udbud, så specificerer man typisk, hvad det er for en opgave, der skal løses, og så har man også sin kvalitetsdimension med i spil her. Og givet at dem, der så byder ind på rent faktisk lever op til de her minimumskrav, jamen så svarer det reelt til, at prisen bare er lavere for en opgave af den samme standard.

Hvis man ser på alle udbud i Danmark, så må besparelserne vel løbe op i ret store beløb så?

- Ja, altså vi kan jo ikke vide det her med sikkerhed, men hvis vi ligesom lægger de tal, vi kommer frem til, til grund og kigger lidt på hvor meget, der bliver handlet blandt de danske EU-udbud, så lader det altså til at have en besparelse, der ligger i et eller andet leje – jeg skal understrege, at alle de tal jeg siger her, de er usikre, altså det er estimeret, vi snakker om – men de ligger i et leje, der svarer til 12-20 milliarder kroner hvert eneste år, og det er altså temmelig mange penge.

Vi skal måske også lige understrege, at det kun er EU-udbud vi taler om.

- Det er nemlig kun EU-udbud. Der er også andre typer af udbud, som det offentlige også praktiserer, og det er faktisk rundt regnet noget der er knap dobbelt så stort, så der kan godt ligge en besparelse; der ligger højst sandsynligt en besparelse, som også er større end det her beløb.

Men altså 12-20 milliarder kroner sparet hvert år, når det offentlige henter fire bud i stedet for ét bud. Hvor mange bud henter de ind i øjeblikket?

- Hvis man kigger på, hvordan antallet af bud ser ud, så det typiske antal bud man ser, det er faktisk tre, men hvis man ser på gennemsnittet, og det gennemsnit som en ordregiver modtager i Danmark, så er vi oppe på fire, men jeg skal understrege, at der er ret stor spredning i det her.

Så der er også nogen, der kun får to og andre, der får syv, måske?

- Altså alle kombinationer findes grundlæggende.

Nu lyder det meget håndfast, at flere bud fører til lavere priser, men kunne det ikke også ses fra den modsatte side – altså sådan at prisen, eller snarere den forventede pris, påvirker antallet af bydere?

- Jo, det er bestemt en problemstilling, man skal være opmærksom på, når man laver en analyse af den slags, vi har her. I det omfang, at det rent faktisk er tilfældet, så kan det påvirke det resultat, vi finder frem til, og det kan betyde, at vi enten overvurderer den effekt, vi finder frem til, eller at vi undervurderer den. Og vi har gjort en del ud af at prøve at diskutere denne problemstilling, vi har også prøvet ligesom at designe analysen på en måde, testet den lidt i forskellige dimensioner, så vi prøver ad at få et overblik over denne her problemstilling. Jeg tror af et godt hjerte ikke, at den betyder så meget, og hvis vi lidt støtter os også til den internationale litteratur på området, så tyder det faktisk mere på, at vi skal tænke på vores resultater som værende underkendt skøn for denne her effekt snarere end overkendt skøn.

Men man kan sige: vi kan ikke være 100% sikre – det er skøn?

- Ja, det er det, om denne problemstilling, men det er alt sammen skøn, og det er måske næsten for let et ord at bruge i denne her sammenhæng, fordi vi bruger nogle ret gode teknikker til rent faktisk at få et estimat ud af det her.

Hører jeg dig sige, at der *er* mere at hente her?

- Det er i hvert fald vores formodning. Fordi, som vi jo nævnte for et øjeblik siden, altså, så er der ret stor spredning i, hvor mange tilbud det offentlige modtager, når det udbyder sine opgaver og altså situationen er jo også den, at for de næste udbud, at i den situation, at vi er i stand til at løfte antallet af bud fra ét til fx fire, så vil vi, i forhold til den situation også på *det* udbud kunne imødesee en besparelse, som vi anslår til at ligge på de her 10-13%, som vi snakkede om før. Så er der, hvis man begynder at være meget nøjeregnende i det, så kan man godt se, at overgangen fra ét til fire bud er større end overgangen fra fx fire til seks bud. Den bøjer så at sige ligesom af, denne her effekt bliver mindre og mindre, så det er ikke noget man bare kan gøre i det uendelige. Man kan ikke bare gange op på denne her facon, men der er mere at spare.

Og der er vel også flere ulemper ved at hente flere bud, altså det er besværligt og transaktionsomkostningerne kan hurtigt stige, og der er vel også andre ting?

- Ja, altså man kan jo sige, og det gælder nærmest alle aspekter her i livet, at hver gang man går i gang med at prøve ad og få noget godt, så skal man altid overveje, hvad kræver det for mig at opnå det her gode. Og det her med at effekten af at få flere tilbud, den bliver mindre og mindre, det taler for at man også skal lægge en mindre indsats i det, hvis man allerede er kommet et godt stykke op på stigen. Og det er selvfølgelig også et rent praktisk spørgsmål: hvor mange er man i stand til at tiltrække i sidste ende.

Så der er en øvre grænse, altså det gælder ikke bare om at skaffe flere bud i det uendelige. På et eller andet tidspunkt har man vel så mange, at det ikke giver mening?

- Der er en øvre grænse, som jeg ikke tør at sætte tal på, den ved jeg ikke præcist, hvor ligger henne, men det er klart, at på et eller andet tidspunkt, så er der ikke flere konkurrenter, man ligesom kan invitere indenfor. Og hvis man i forvejen bare har fat i mange af konkurrenterne, så skal man gøre en større og større indsats for at få flere ind og byde, så der er et eller andet tidspunkt, hvor man helt rimeligt og retfærdigvis vil sige: nu har vi lagt en stor indsat i det her, og nu vil vi nok begynde og grundlæggende bruge flere penge på at få flere tilbud, end vi vil opnå en besparelse på at hente dem ind.

Det lyder til at kunne løbe op i ganske store beløb oven i de der 12-20 milliarder, som vi allerede sparer årligt. Hvad får jeg som almindelig borger ud af det?

- Jamen den besparelse vi får i dag, den får du faktisk rigtig meget ud af fordi, hvis du ikke havde den besparelse, så ville du enten skulle betale mere i skat eller acceptere et lavere offentligt serviceniveau. Så kan man sige at, vi snakker jo også om, at der er potentiale for, at åbne op for flere besparelser, hvis vi er i stand til at realisere flere besparelser i offentligt regi her, i forbindelse med de offentlige udbud, jamen så er det penge, der også kan anvendes grundlæggende på samme måde, alt efter politisk standpunkt, så kan du vælge at sige, at vi vil have nogle flere pædagoger ude i børnehaverne eller flere skolelærere i skolerne, eller alternativt, hvis det er dét det er din præference, så kan du sige, vi vil gerne have nogle lavere skatter.

Nu kunne jeg altså godt fristes til at spørge, om det kun ser godt ud på papiret fordi, hvordan kan vi vide, at pengene så også kommer ud i virkeligheden og lever og bliver til et eller andet - altså hvordan kan vi vide, at det ikke bare er noget, vi har regnet os frem til?

- Det *er* noget, vi har regnet os frem til, kan man sige, men det er ikke teori, det vi står med her. Vores teori tilsiger, at vi skulle få de her effekter, men det, der er sket her, det er, at vi rent faktisk har kigget på nogle konkrete tal, og så har vi, med de metoder man anvender til den slags ting - har dygtige folk her i huset - har siddet og anvendt de metoder til det, og det er på den baggrund; på baggrund af faktiske tal, vi er kommet frem til de her estimer.

Og vi har faktisk haft et ret stort datagrundlag på 2000 EU-udbud, ikke?

- Jo, det er korrekt.

Nu har vi nævnt en hel del tal og nogle meget store beløb. Du taler om 12-20 milliarder kroner årligt, som det offentlige allerede har hentet hjem, og som de venter fortsat at kunne hente hjem, fordi der i gennemsnit kommer fire udbud per opgave i stedet for ét enkelt bud, og du fortæller at endnu flere bud vil give yderligere gevinster, som vil gå rent ind på kontoen og kan bruges til skoler eller skattelettelser eller noget andet. Det lyder jo alt sammen rigtig godt, men også meget fokuseret på pris, hvad med kvaliteten, bliver jeg fristet til at spørge om?

- Det er rigtigt, at vi kun har regnet på prisen, eller har fokuseret på prisen, men når det offentlige udbyder en opgave, så vil den jo sædvanligvis specificere de kvalitetskrav, der skal til, for at den kan løses, så der er ligesom taget højde for det, når vi kigger på de her tilbud, og derfra der er det så et spørgsmål om at finde den laveste pris.

Men er der ikke en risiko for, at prisen den bliver presset så langt ned, at leverandørerne bliver fristet til at slække på kvaliteten?

- Jo, men vi må jo som sagt lægge til grund, at der er stillet krav til kvaliteten i udbudsmaterialet, og at de krav bliver opfyldt. Så er det korrekt, at der er nogen, der kan have et incitament til at afvige fra det, hvis det i sidste ende kan reducere deres omkostninger og give dem et større overskud, men det er sådan set et incitament virksomheden har, uanset om den har stillet en lav eller en høj pris.

Og så er der også en anden sidegevinst ved at få flere bud på opgaverne, som vi slet ikke har nævnt endnu; her tænker jeg på analysens resultat med de meget dyre kontrakter.

- Ja, og det var faktisk en af de sjove ting ved at starte denne her analyse op. Sædvanligvis så sidder man først og kigger overordnet på nogle tal, før man ligesom går i gang med de mere avancerede metoder, kigger mere deskriptivt på det, og en af de ting, som virkelig kastede en sjov sammenhæng af sig, det er, at hvis man ligesom tænker, at et dyrt bud for det offentlige er en pris, der ender med at ligge 20% eller mere over den pris, det offentlige havde forventet at skulle betale for opgaven, så er der en meget, meget stærk sammenhæng mellem *den* situation og situationen, hvor der kun kommer ét bud, og så falder sandsynligheden for, at det offentlige modtager, i sidste ende ender med at vælge et såkaldt dyrt bud rent med, hvor mange bud, der ender med at indgå i budrunden.

Hvis man nu sidder som offentlig indkøber og gerne vil gøre en ekstra indsats for at få flere tilbud på ens udbud, hvad er der så af muligheder?

- Jamen du skal tænke dig om som offentlig ordregiver og prøve at designe dit udbud på en måde, så det gør det attraktivt for flest muligt at byde ind.

Så jeg skal altså fokusere på udbudsmaterialet, men hvad er det så præcist, jeg skal gøre der?

- Jamen, noget af det som vi vil highlighte i denne her sammenhæng det er, at man skal selvfølgelig som ordregiver sætte sig grundigt ind i markedet - det skal man gøre under alle omstændigheder - og så skal man også ofte benytte den mulighed der er for at få markedsdialog, det vil altså sige: gå ud i markedet og prøve at snakke med folk, der ved mere om tingene, end man rimeligvis kan antages at gøre som offentlige ordregivere.

Og her kan jeg så tilføje, at Udbudsloven den giver en hel del muligheder for at tale med aktører i markedet, før man udbyder sine opgaver, altså netop med henblik på at få udformet et godt udbudsmateriale. Der er dog grænser for, hvor meget man må være i dialog før selve udbuddet kommer, fordi man må ikke stille nogle tilbudsgivere bedre end andre i selve budrunden, men de regler kan man alt sammen læse mere om på vores hjemmeside: www.kfst.dk.

Og hvad er det så, man kan få ud af sådan en markedsdialog ift. at skaffe flere bud, Jesper?

- Altså først og fremmest, så får du jo en idé i om markedet; hvordan det generelt ser ud, og hvordan det aktuelt ser ud, og hvis vi fokuserer på det aktuelle, så er der jo nogle konjunkturhensyn, der kan gøre, at der kan være så meget pres på en del af markedet, at det er vanskeligt at få tilstrækkeligt mange tilbud til, at man egentlig har lyst til at købe til den pris, der så opstår. Så du må spørge dig selv som ordregiver: er det her det rigtige tidspunkt at handle på, eller står jeg i virkeligheden med et indkøb jeg også kunne vente et år eller halvandet med at foretage, og så foretager du faktisk også en vis form for hensyn til resten af samfundet i den forstand, at du ikke som offentlig ordregiver går ud og presser et i forvejen presset marked. Og lidt i samme dur, så kan man kigge på sine tilbudsfrister; hvor lange tilbudsfrister skal man tillade virksomhederne at byde ind på? Det er klart, at hvis man gør den meget kort, så får man højst sandsynligt ikke særlig mange bud, hvis man gør den længere, så er der mere mulighed for, at virksomhederne får tid til rent faktisk at sætte sig ind i det her udbud og komme med et tilbud til ordregiveren. Og så er det også et spørgsmål om, hvad er det for forhold, der skal lægges vægt på? Helt generelt så kan man sige, at man skal jo ikke stille flere krav, end hvad der giver mening, fordi det diskvalificerer nogle virksomheder, hvis det er, at man lægger for mange krav.

Men der er noget med mindstekravene, som man godt lige kan være lidt ekstra opmærksomme på, ikke?

- Ja, og det skal der også være. Det er lidt denne her kvalitetssnak, som vi havde for lidt siden, hvor det er, at man vil specificere; hvordan skal denne her opgave egentlig løses, hvad er det for nogle kriterier vi har for, at vi betragter den som værende løst godt nok, men man skal også i den proces stille sig selv spørgsmålet: de krav vi stiller, de standarder vi lægger op til, giver det mening ift. det vi i virkeligheden ønsker, eller er der nogle krav som, hvis vi lige tænker os om en ekstra gang, måske næsten fremstår overflødige, så er der jo ikke nogen grund til at have dem med.

Det vi har set er fx, at der stilles krav til de økonomiske nøgletal hos de virksomheder, der byder. Er det i orden at gøre det?

- Det kan det sagtens være, fordi det drejer sig jo i sidste ende om, at det offentlige ønsker at få det indkøb som det er ude efter, og nøgletal kan afsløre noget om, hvor solid en virksomhed vi står over for og sandsynligheden for, at den rent faktisk er i stand til at gennemføre det, men jeg tror også, at man skal i den sammenhæng overveje, hvad det er for et køb, man er ude i og anlægge en mere overordnet betragtning på virksomheden og ud fra det perspektiv overveje, om den sandsynligvis er leveringsdygtig.

Og lidt i samme dur så ser vi også eksempler, hvor kravene til virksomhedernes egnethed, altså virksomhedernes tekniske formåen, kan være ret skrappe, måske endda for skrappe?

- Ja, der stilles nogle krav som virksomhederne skal kunne dokumentere. Det er ofte gennem referencer, og man kan sige at fx det, at man tidligere har løst en opgave for en kommune, det kunne man godt forestille sig, at det var et krav for at man kunne levere til en ny kommune, men bare for at give et nemt eksempel, så kunne det jo være, at man skulle løfte det krav ud og generalisere det en lille smule og sige, at kravet måske ikke var, at man tidligere havde løst en opgave for en kommune, men bare en anden offentlig instans, eller en større aktør på markedet.

Altså som jeg hører det, så handler det især om at gøre sit udbud så tilgængeligt som muligt for så mange virksomheder som muligt, men hvad nu hvis der er to store virksomheder på et marked, er det så ikke godt nok bare at få de to til at byde?

- To tilbud er i hvert fald bedre end ét tilbud, men tre tilbud er bedre end to og fire er bedre end tre. Og det er sådan noget, der gør, at man som offentlig ordregiver må overveje, om man kan gøre noget med denne her ordre, der gør, at flere virksomheder kan komme i spil. Én mulighed det er simpelthen at tage sin store ordre og splitte den op i flere, så der er flere områder som virksomhederne med mindre størrelse er i stand til at byde ind på. Alternativt så kan man designe sit udbud på en måde, så det bliver muligt for flere små virksomheder at gå sammen om fælles at løse denne her store opgave, og det er præcis sådan noget som denne her markedsdialog, vi snakkede om for lidt siden, er i stand til at give noget viden om.

Du siger, at de små virksomheder kan gå sammen og byde, men må de det sådan uden videre? Altså vi har jo også nogle konkurrenceregler, der skal overholdes.

- Vi har nemlig lige præcis nogle konkurrenceregler, der skal overholdes her, og dem skal virksomhederne, der ligesom vil gå sammen, naturligvis også sætte sig ind i på forhånd, men grundlæggende er det sådan, at hvis ikke det begrænser konkurrencen på markedet, så kan de godt få lov til at løse en opgave fælles.

Vi har lavet en vejledning om det her, og den ligger på vores hjemmeside, og det er også her du finder otte anbefalinger fra Forum for Offentligt-Privat Samarbejde til, hvordan man forbedrer de små og mellemstore virksomheders muligheder for at deltage i udbud, og flere af dem har vi allerede vendt her.

Jesper, vi er ved at skulle runde af for denne gang, men inden jeg slipper dig helt, så vil jeg lige høre, om du er frisk på at liste de væsentligste pointer fra i dag op?

- Jamen, det er jeg da. Jeg tror, at den primære ting, som vil interessere mange, det er, at ift. en situation, hvor det offentlige kun gik ud og fik ét tilbud på deres opgave, så med den nuværende praksis, der medfører fire tilbud, så opnår vi en årlig besparelse, der ligger i lejet; 12-20 milliarder kroner – det er i hvert fald det, vores beregninger tyder på. Den anden ting, som der også vil være interesse i, det er sådan set, at vi ser altså et potentiale derude for at visse steder i Danmark, der er man måske i stand til rent faktisk at indhente flere tilbud, end man gør i dag – hvis man er i stand til det, så tyder det her altså på, at der vil være flere besparelser at hente.

Og så havde du også nogle anbefalinger til indkøberne. Hvad gik det ud på?

- Det var, at de skal huske at benytte deres mulighed for at få markedsdialog, de skal overveje om de vil dele kontrakten op, de skal tænke sig om, når de specificerer mindstekrav – det er kun de

relevante, der bør stå der – og helt generelt, så skal man kigge sit udbudsmateriale grundigt igennem for at finde ud af, om man ikke utilsigtet kommer til at stille nogle krav op, der egentlig ikke er relevante for at få løst denne her opgave.

Mange tak for det, Jesper. Jeg er sikker på at både jeg og lytterne er blevet klogere på, hvordan man kan få mere ud af offentlige udbud, igen: tak for dit besøg her i studiet.

- Det var så lidt.

Også tak til dig derude for at lytte med. Har du lyst til at læse mere om styrelsens arbejde med udbud og offentlig konkurrence, så klik ind på vores hjemmeside: kfst.dk, hvor der er en hel underfane alene om udbud. Det er også her, du kan skrive dig op til at abonnere på vores nyheder på udbudsområdet, og skulle du få lyst til at lytte dig til mere viden om Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens øvrige arbejde, så følg podcasten *Velfungerende markeder* som denne episode, du netop har lyttet til, er en del af.