

Transaktions- omkostninger ved EU-udbud

2019



KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSEN

Transaktionsomkostninger ved EU-udbud

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Carl Jacobsens Vej 35
2500 Valby
Tlf.: +45 41 71 50 00
E-mail: kfst@kfst.dk

Online ISBN 978-87-7029-722-6

Transaktionsomkostninger ved EU-udbud er udarbejdet af
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

April 2019

Indhold

Kapitel 1	5
Indledning og sammenfatning af analysen	5
1.1 Transaktionsomkostninger i praksis	6
1.2 Metodisk tilgang i analysen	6
1.3 Transaktionsomkostninger for ordregiver og vindende tilbudsgiver	7
Kapitel 2	12
Transaktionsomkostningernes størrelse ved danske EU-udbud	12
2.1 Ordregivers transaktionsomkostninger er lidt større end omkostningerne for vindende tilbudsgiver	12
2.2 Udarbejdelse af udbudsmaterialet trækker flest ressourcer	15
2.3 Vindende tilbudsgiver anvender især ressourcer på at udarbejde tilbud	16
2.4 Størstedelen af transaktionsomkostningerne går til internt timeforbrug	17
2.5 Knap halvdelen af ordregivers interne ressourceforbrug ligger hos fagspecifikke medarbejdere	18
Kapitel 3	21
Udbudskarakteristika og transaktionsomkostninger	21
3.1 Lavere transaktionsomkostninger ved højere kontraktværdier	21
3.2 Ordregivers og vindende tilbudsgivers transaktionsomkostninger	23
3.3 Opdelte udbud har omtrent samme transaktionsomkostninger som ikke-opdelte udbud	24
3.4 Vindende tilbudsgiver oplever højere omkostninger ved kommunale udbud	26
3.5 Relativt lave transaktionsomkostninger for vindende tilbudsgiver ved bygge- og anlægsopgaver	26
3.6 Udbudsprocedure og transaktionsomkostninger	27
3.7 Erfaring med at udbyde opgaven giver lavere transaktionsomkostninger	30
3.8 Interne processer har øget ordregivers omkostninger	31
3.9 Krævende processer øger omkostningerne for vindende tilbudsgiver	32
3.10 Nogle ordregivere gennemfører tiltag, der har til formål at begrænse transaktionsomkostningerne	33
Kapitel 4	35
Transaktionsomkostninger ved rammeaftaler	35
4.1 Niveauet for transaktionsomkostninger ved rammeaftaler	35
4.2 Mere dialog ved udbud med rammeaftaler	37
4.3 Rammeaftaler med høje kontraktværdier har lavere transaktionsomkostninger	37
4.4 Erfaring er væsentlig for at opnå lave omkostninger ved rammeaftaler	38

Kapitel 5	40
Metode	40
5.1 Datagrundlag og afgrænsning.....	40
5.2 Spørgeskemaundersøgelse.....	40
5.3 Datarensning.....	40
5.4 Databehandling.....	41
Kapitel 6	44
Bilag	44
6.1 Ordregivers og vindende tilbudsgivers transaktionsomkostninger på offentlige kontrakter	44
6.2 Ordregivers og vindende tilbudsgivers transaktionsomkostninger på rammeaftaler	47

Kapitel 1

Indledning og sammenfatning af analysen

Hvert år køber den offentlige sektor varer og tjenesteydelser – herunder bygge- og anlægsopgaver – for en værdi af ca. 355 mia. kr. Formålet med at sende opgaver i udbud er at sikre, at det offentlige køber det bedste produkt til den laveste pris. Desuden har udbudsreglerne til formål at skabe gennemsigtighed i indkøbsprocessen og give lige adgang for virksomheder til at deltage i konkurrencen om de offentlige opgaver.

Uanset om en leverandør indgår en kontrakt med en privat eller en offentlig kunde, vil der være transaktionsomkostninger forbundet med processen. I nogle tilfælde kan der således også på det private marked være betydelige transaktionsomkostninger, som er på niveau med det, man ser i det offentlige. Det gælder fx på markedet for it-projekter.¹ For den offentlige sektor og offentlige selskaber er der særlige udbudsregler, som skal overholdes, og som ikke gælder for rent private ordregivere. Disse regler stiller bl.a. krav til dokumentation, procedurer m.v. for at sikre en gennemsigtig og fair konkurrence, og for at undgå fx nepotisme og at offentligt ansatte misbruger deres stilling. Nogle transaktionsomkostninger afspejler således et ønske om at sikre en effektiv konkurrence om opgaverne og undgå uønsket adfærd.

Andre transaktionsomkostninger kan være en konsekvens af, at tilbudsgiverne gerne vil vinde opgaven og derfor gør sig særligt umage med at udforme tilbudsmaterialet. Når en virksomhed vælger at deltage i konkurrencen om en offentlig opgave, gør de det ud fra en vurdering af, at den forventede gevinst ved at deltage overstiger de forventede omkostninger – dvs. de deltager, fordi de mener, at det er en fordel for dem. I denne vurdering ligger bl.a. et skøn over sandsynligheden for at vinde udbuddet til den tilbudte pris, den forventede avance, hvis de vinder, og de transaktionsomkostninger, som udbuddet ventes at give anledning til. Hvis der er en forventning om høje transaktionsomkostninger, kan det således medføre, at færre virksomheder ønsker at deltage i udbuddet.

De mest skadelige transaktionsomkostninger er dem, som reelt ikke er nødvendige for at sikre en sund konkurrence om opgaven, sikre ligebehandling blandt tilbudsgiverne, eller som i øvrigt ikke bidrager til et bedre eller billigere produkt. Fx kan uforholdsmæssige krav til dokumentation for tilbudsgivers formåen eller dårlig forberedelse af udbudsmaterialet give unødige omkostninger for både ordregiver og tilbudsgiver.

Konsekvensen af sådanne unødige omkostninger i udbudsprocessen er, at den samfundsøkonomiske gevinst ved at sende opgaven i udbud reduceres. Det kan fx ske ved, at transaktionsomkostningerne reducerer den forventede gevinst ved at deltage i udbuddet, hvilket kan afholde virksomheder fra at byde. Dermed svækkes konkurrencen, hvilket indebærer, at ordregivere kan komme til at betale en højere pris for ydelsen. Samtidig bliver det dyrere for virksomheder at deltage i udbudsprocessen, hvilket tilbudsgiverne helt eller delvist overvælter i deres tilbudspriser.

¹ Oplæg ved Dansk Erhvervs udbudskonference, 2018: "Virksomheders transaktionsomkostninger ved salg til det offentlige og det private" af professor (MSO) Ole Helby Petersen.

Det er derfor i både ordre- og tilbudsgivernes interesse at have fokus på, at transaktionsomkostninger ikke bliver unødigt store. Samtidig er det vigtigt at understrege, at transaktionsomkostninger ikke kan undgås, og at nogle af omkostningerne både er nødvendige og hensigtsmæssige.

1.1 Transaktionsomkostninger i praksis

For ordregiver kan de omkostninger, som afholdes i forbindelse med udformningen og gennemførelsen af et udbud, karakteriseres som transaktionsomkostninger. For tilbudsgiverne er transaktionsomkostningerne især knyttet til forberedelsen og selve udformningen af tilbuddet.

Transaktionsomkostningerne for ordregiver kan fx omfatte følgende ydelser:

- » Inden opgaven er budt ud til markedet, har ordregiver omkostninger til markedsanalyser og dialog, forberedelse og tilrettelæggelse af udbuddet, udarbejdelse af udbudsmaterialer m.v.
- » Under udbuddet kan der være omkostninger til dialog, fremvisning, afprøvning, tilbudsvurdering, aktindsigt m.v.
- » Efter udbuddet afholdes omkostninger til opstart, implementering og løbende monitoring, aktindsigt, klagesager m.v.

Transaktionsomkostningerne for tilbudsgivere kan fx omfatte følgende:

- » Før udbudsmaterialet er offentliggjort, har tilbudsgiver omkostninger til dialog med og input til brug for ordregiveres forberedelse af udbuddet.
- » Under udbuddet anvendes ressourcer til at udarbejde tilbuddet og evt. ressourcer til dokumentation af opfyldelse af mindstekrav, prækvalifikation, spørgsmål/svar vedr. udbudsmaterialet, fremvisninger og afprøvning af produkter m.v.
- » Efter udbuddet anvendes ressourcer til implementering, opfølgning, klagesager osv.

I denne analyse fokuseres på de transaktionsomkostninger, som ordre- og tilbudsgivere har frem til kontraktindgåelse. De transaktionsomkostninger, som afholdes efter dette tidspunkt, indgår derimod ikke. Det skal bl.a. ses i lyset af, at kontraktperioden for de undersøgte udbud i de fleste tilfælde endnu ikke er udløbet. Der skelnes ikke mellem nødvendige og unødvendige omkostninger eller mellem hensigtsmæssige hhv. uhensigtsmæssige omkostninger.

1.2 Metodisk tilgang i analysen

Analysen tager udgangspunkt i en spørgeskemaundersøgelse blandt offentlige ordregivere og vindende tilbudsgivere ved EU-udbud, der er afsluttet i perioden januar til maj 2018. For hvert udbud er både ordregiver og vindende tilbudsgivere identificeret, og ordre- og tilbudsgivere har modtaget spørgsmål om det specifikke udbud, som de har deltaget i/vundet.

Spørgeskemaet er sendt ud kort efter, udbuddet blev afsluttet, for derved at øge sandsynligheden for, at ordregivere og tilbudsgivere kan give retvisende skøn for deres omkostninger.

Da der ikke findes tilgængelig information om alle tilbudsgivere ved EU-udbud, fokuseres i analysen på transaktionsomkostningerne for de vindende tilbudsgivere. Når der er flere vindere af et udbud, enten på grund af flere delkontrakter, eller når der fx i rammeaftaler er mulighed for flere vindere, er der sendt individuelle spørgeskemaer til alle de vindende tilbudsgivere.

Ordregivernes interne omkostninger er angivet i timer, som herefter er omregnet til kroner med afsæt i forudsatte timelønninger, mens de eksterne og øvrige omkostninger er opgjort direkte i kroner. De vindende tilbudsgivere har angivet både deres interne og eksterne transaktionsomkostninger i kroner. Transaktionsomkostningerne opgøres relativt til den anslåede kontraktværdi af det enkelte udbud for offentlig ordregiver og den enkelte kontrakt for vindende tilbudsgiver og måles derfor i procent.

For opdelt udbud er der dermed forskel på ordregivers og vindende tilbudsgivers afrapportering. For ordregiver opgøres de samlede transaktionsomkostninger ved alle delkontrakter i et opdelt udbud, mens vindende tilbudsgiver kun angiver deres transaktionsomkostninger for den delaftale, som de har vundet.

Udbud af rammeaftaler behandles særskilt i analysen. Kontraktværdien for rammeaftaler er estimeret ud fra ordregivers skøn over, hvor meget rammeaftalen forventes at blive anvendt, og er forbundet med usikkerhed. Dertil kommer, at opgørelsen ikke omfatter de transaktionsomkostninger for rammeaftaler, som vil opstå, når der indgås aftale om konkrete leverancer under rammeaftalen.

1.3 Transaktionsomkostninger for ordregiver og vindende tilbudsgiver

I et gennemsnitligt dansk EU-udbud udgør offentlige ordregiveres transaktionsomkostninger indtil kontraktindgåelse 2,6 pct. af kontraktværdien. Disse omkostninger går hovedsageligt til at udarbejde selve udbudsmaterialet. Der er store forskelle på ordregiveres omkostninger i de forskellige udbud, og i enkelte tilfælde – typisk i udbud med små kontraktværdier – udgør omkostningerne en relativt stor andel af kontraktværdien.

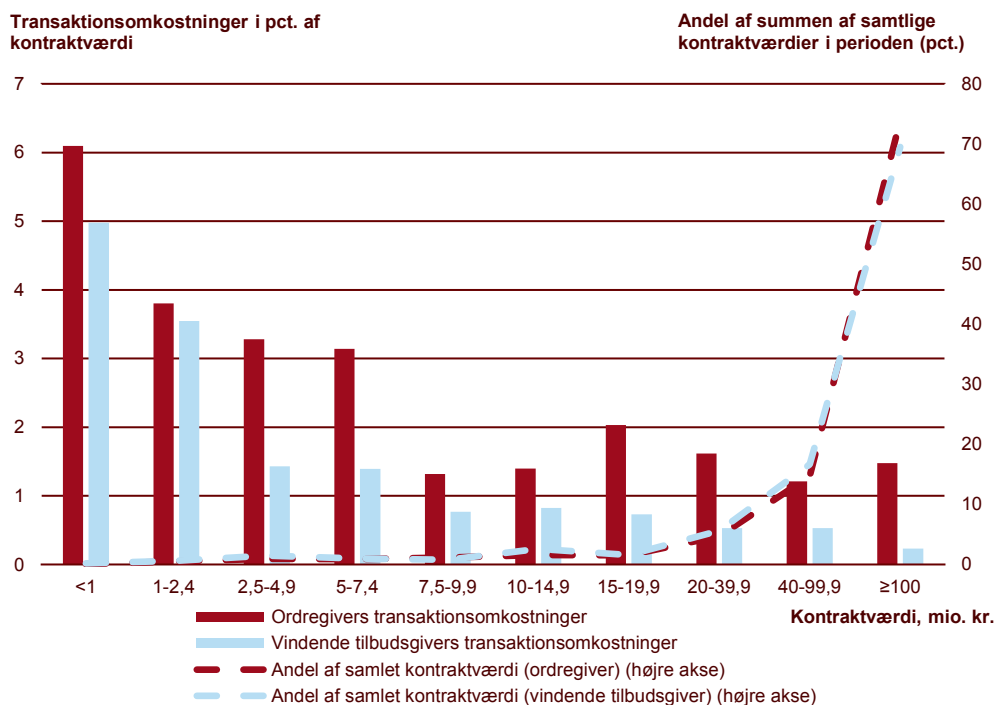
Ser man på summen af transaktionsomkostningerne i alle de analyserede udbud, udgør transaktionsomkostningerne kun 1,4 pct. af summen af samtlige kontraktværdier. Det svarer til niveauet for medianen – dvs. det udbud hvor transaktionsomkostningernes andel af kontraktværdien ligger lige midt i fordelingen – hvor transaktionsomkostningerne udgør 1,3 pct. af kontraktværdien.

En vindende tilbudsgiver har i gennemsnit transaktionsomkostninger på 2,0 pct. af udbuddets kontraktværdi. Hovedparten af omkostningerne vedrører udarbejdelsen af selve tilbuddet. En mindre andel, svarende til ca. 15 pct. af disse omkostninger, vedrører ekstern bistand, herunder fx ekstern juridisk bistand. Også på tilbudsgiversiden er det især på en række mindre kontrakter, at der har været høje transaktionsomkostninger. På tilbudsgiver siden udgør de samlede transaktionsomkostninger således kun 0,5 pct. af den samlede kontraktværdi, hvilket stemmer overens med niveauet for medianen, der udgør 0,8 pct. af kontraktværdien.

Udbud, som inddrager fagpersoner, er typisk forbundet med større transaktionsomkostninger for ordregiverne. Ordregivernes samlede timeforbrug i udbud er næsten ligeligt fordelt mellem fagpersonale og udbuds- og indkøbskonsulenter. Foruden interne timer i organisationen bruger offentlige ordregivere eksterne konsulenter i knap halvdelen af de EU-udbud, som indgår i analysen.

Transaktionsomkostningerne hænger som nævnt sammen med opgavens kontraktmæssige størrelse. Udbud med lave kontraktværdier har i gennemsnit høje procentvise transaktionsomkostninger for både ordregiver og tilbudsgiver, mens udbud med en højere kontraktværdi overordnet har relativt lavere transaktionsomkostninger. For ordregiver har udbud med kontraktværdi på mere end 7,5 mio. kr. gennemsnitligt set lave transaktionsomkostninger målt som andel af kontraktværdien. Det samme gælder for tilbudsgiverne, når opgaverne er over 2,5 mio. kr., jf. figur 1.1. Langt den største del af de offentlige indkøb via EU-udbud vedrører kontraktværdier af denne størrelse.

Figur 1.1 Gennemsnitlige relative transaktionsomkostninger for EU-udbud fordelt på kontraktværdien

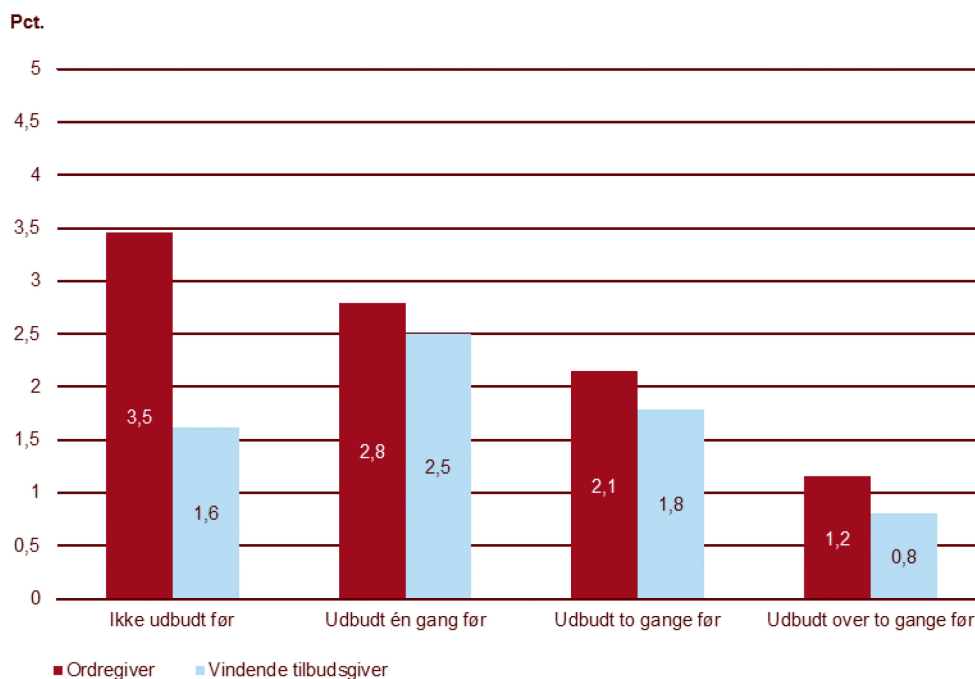


Anm.: Baseret på 163 observationer for ordregivere og 188 observationer for vindende tilbudsgivere. Skillelinjen for den første kategori "<1" er sat til 1.006.628 kr., som var den laveste af EU's tærskelværdier i 2017. Figuren tager udgangspunkt i offentlige kontrakter. Kontraktværdien angiver værdien for hele kontrakten for ordregiverne og den pågældende delkontrakt for vindende tilbudsgiver.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse foretaget af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen til alle ordregivere og vindende virksomheder med gennemførte udbud i perioden januar til og med maj 2018 samt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

Ordregivers omkostninger i udbudsprocessen ser ud til at være lavere, hvis ordregivere har erfaring med at udbyde opgaven, jf. figur 1.2. De relative transaktionsomkostninger ved en opgave, der sendes i udbud for tredje gang, er således over 40 pct. lavere end første gang. For vindende tilbudsgiver er der en lignende tendens, når udbuddet er gennemført mere end to gange. Det skal dog ses i sammenhæng med, at førstegangsudbud både indeholder udbud, som vil blive genudbudt på et senere tidspunkt, og udbud, som naturligt kun udbydes én gang. De gennemsnitlige omkostninger for førstegangsudbud er derfor ikke direkte sammenlignelige med omkostningerne for udbud, der har været udbudt tidligere.

Figur 1.2 Transaktionsomkostninger i forhold til ordregivers erfaring med at udbyde opgaven



Anm.: Baseret på 160 observationer for ordregivere og 84 observationer for vindende tilbudsgivere. Figuren tager udgangspunkt i offentlige kontrakter. Opgørelsen indeholder observationer, hvor ordregiver har angivet deres erfaring med at udbyde opgaven. Observationer for vindende tilbudsgivere indgår kun, hvis ordregiveren på samme udbud har angivet deres erfaring.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse foretaget af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen til alle ordregivere og vindende virksomheder med gennemførte udbud i perioden januar til og med maj 2018 samt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

Hvis ordregiver bruger tilstrækkelig tid på at forberede et udbud, kan det forventeligt medføre lavere transaktionsomkostninger for tilbudsgiverne og derved også lavere priser på opgaven. Endvidere er der i data en vis tendens til, at hvis offentlige ordregivere har høje transaktionsomkostninger – målt som andel af kontraktværdien – så har vindende tilbudsgiver tilsvarende relativt høje omkostninger i udbudsprocessen. Sammenhængen tyder på, at visse bagvedliggende kendetegn ved udbuddet – fx kompleksitet – kan være forbundet med merudgifter på både ordre- og tilbudsgiversiden.

Ordregivers tilrettelæggelse af udbudsprocessen og de krav, som stilles undervejs, har indvirkning på størrelsen af transaktionsomkostninger. I de udbud, hvor ordregiver har udbudt opgaven efter proceduren *begrænset udbud*, er der en tendens til, at både offentlig ordregiver og vindende tilbudsgiver i gennemsnit har større transaktionsomkostninger relativt til kontraktværdien end ved andre udbudsformer.

Vindende tilbudsgivere har desuden haft højere transaktionsomkostninger i udbudsprocessen, hvis opgaven blev udbudt af en kommunal ordregiver. Det gælder også, når der tages højde for andre kendetegn ved udbuddet, såsom kontraktværdi. Det kan afspejle, at kommunerne har andre opgaver end eksempelvis regioner og staten. Det kan ligeledes afspejle sig i tallene, hvis kommunale ordregivere tilrettelægger udbuddene mindre hensigtsmæssigt end andre ordregivere.

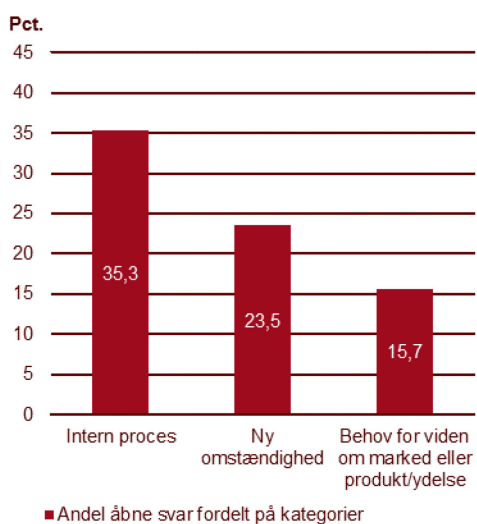
Når et udbud har flere vindere på en rammeaftale, er der i gennemsnit en forskel i vindernes transaktionsomkostninger på 1,2 procentpoint. Der er altså en tendens til, at vindende tilbudsgivere har forskellige omkostninger, selvom de har budt på den samme rammeaftale. Det kan fx skyldes, at tilbudsgivere har forskellig erfaring med at byde på offentlige opgaver, eller at den enkelte virksomhed forsøger at øge sandsynligheden for at vinde ved at bruge flere ressourcer på tilbudsafgivningen.

Ved knap en tredjedel af udbuddene i undersøgelsen har offentlige myndigheder oplevet, at en særlig hændelse, proces eller et særligt tiltag har drevet deres eller tilbudsgivers transaktionsomkostninger op.

De årsager, som ordregiverne nævner hyppigst, knytter sig til deres egne interne processer såsom koordinering og afklaring af opgavens indhold og omfang, *jf. figur 1.3a*. Derudover har knap en fjerdedel angivet, at en ny omstændighed, såsom nye regler på området eller nye ønsker, har været årsag til, at deres transaktionsomkostninger er drevet op.

Figur 1.3 De tre mest nævnte årsager til, at transaktionsomkostningerne er drevet op

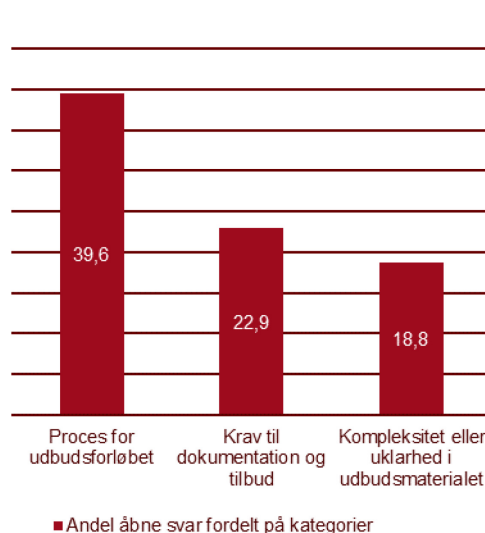
(a) Ordregiver



Anm.: Baseret på 33 ud fra 51 åbne besvarelser fordelt på syv kategorier. Figuren viser de tre ud af syv kategorier, som nævnes oftest af ordregiveren.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse foretaget af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen til alle ordregivere og vindende virksomheder med gennemførte udbud i perioden januar til og med maj 2018 samt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

(b) Vindende tilbudsgiver



Anm.: Baseret på 33 ud fra 48 åbne besvarelser fordelt på otte kategorier. Figuren viser de tre ud af otte kategorier, som nævnes oftest af vindende tilbudsgiver.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse foretaget af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen til alle ordregivere og vindende virksomheder med gennemførte udbud i perioden januar til og med maj 2018 samt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

Vindende tilbudsgiver oplever ofte, at ordregivers proces for udbudsforløbet herunder tilbudsafgivning, har været en omkostningsdrivende faktor, *jf. figur 1.3b*. Fx nævner vindende tilbudsgivere, at langstrakte forhandlingsprocesser og behov for yderligere afklaring om opgavens indhold har drevet deres transaktionsomkostninger op.

Ordregiverne har i knap en tredjedel af udbuddene forsøgt at gennemføre tiltag for at mindske transaktionsomkostningerne hos sig selv eller hos vindende tilbudsgiver. Det er især sket ved at præcisere eller forbedre udbudsmaterialet eller -processen, fx ved at give adgang til data og konkretisere opgaven, således at tilbudsgiver fik et bedre grundlag for at afgive tilbud. Det er lidt over 10 pct. af de vindende tilbudsgivere, der har haft oplevelsen af, at ordregivere har anvendt tiltag for at reducere transaktionsomkostningerne. Blandt de tiltag, der nævnes, er genbrug af tidligere udbudsmateriale og brug af en skabelon til tilbudsafgivelse.

Boks 1.1

Hovedkonklusioner

- » Transaktionsomkostningerne udgør i gennemsnit 2,6 pct. af kontraktværdien for offentlig ordregiver i de danske EU-udbud (og 1,3 pct. målt ved medianen). Tilsvarende udgør transaktionsomkostninger 2,0 pct. for de vindende tilbudsgivere (og 0,8 pct. målt ved medianen).
- » I alt udgør transaktionsomkostningerne for de offentlige ordregivere 1,4 pct. af den samlede kontraktsum i de udbud, som indgår i analysen. Tilsvarende har de tilbudsgivere, der vinder udbuddene, transaktionsomkostninger for i alt 0,5 pct. af den samlede værdi af de kontrakter, som de vinder.
- » Udbud med højere kontraktværdier har relativt færre transaktionsomkostninger. Udbud med en kontraktværdi over 7,5 mio. kr. har i gennemsnit 1,4 pct. i transaktionsomkostninger for ordregiver. Vindende tilbudsgiver har i gennemsnit transaktionsomkostninger for 0,9 pct., når der er tale om kontrakter med en værdi på mere end 2,5 mio. kr.
- » Der er en vis tendens til, at den vindende tilbudsgiver har høje omkostninger relativt til kontraktværdien, hvis offentlig ordregiver også har det.
- » Vindende tilbudsgiver har særligt lave transaktionsomkostninger ved bygge- og anlægsopgaver.
- » Udbud fra kommunale ordregivere er forbundet med større transaktionsomkostninger for de vindende tilbudsgivere end udbud fra fx stat og regioner.
- » *Begrænset udbud* er den udbudsproces, hvor der opleves størst transaktionsomkostninger. Disse udbud har næsten dobbelt så store transaktionsomkostninger relativt til kontraktværdien som udbudsproceduren offentlig udbud.
- » Knap en tredjedel af ordregiverne i undersøgelsen tilkendegiver, at en specifik proces, et tiltag eller hændelse har drevet deres omkostninger op. Det samme gælder for en fjerdedel af de vindende tilbudsgivere.
- » Transaktionsomkostningerne for rammeaftaler udgør henholdsvis 1,4 og 2,1 pct. af kontraktværdien for ordregiver og vindende tilbudsgiver. Få udbud med store relative transaktionsomkostninger driver gennemsnittet op, hvorfor medianværdien er betydeligt lavere svarende til 0,6 pct. for både ordregiver og vindende tilbudsgiver.

Kapitel 2

Transaktionsomkostningernes størrelse ved danske EU-udbud

Offentlige ordregivere køber ind for ca. 355 mia. kr. om året. Når der skabes konkurrence om indkøbene – fx via EU-udbud – er det med til at sikre, at man finder den bedste løsning til prisen.

Der er omkostninger ved at udarbejde et udbud. Nogle af disse kan dog undgås, hvis de fx opstår pga. en ineffektiv proces, fejl i udbudsmaterialet eller manglende afklaring internt om den udbudte opgave. Disse forhold kan generere unødvendige omkostninger, som ikke direkte bidrager til en bedre opgaveudførelse eller en lavere pris for ordregiver.

Dette kapitel belyser niveauet for transaktionsomkostninger for offentlige kontrakter i Danmark for såvel offentlige ordregivere som vindende tilbudsgivere.² Der fokuseres på de omkostninger, der er forbundet med selve udbudsprocessen frem til og med kontraktindgåelse. Hvis der som resultat af afholdte transaktionsomkostninger i udbudsprocessen er lavere transaktionsomkostninger senere i kontraktperioden, eller der samlet set findes en kvalitativt bedre løsning, vil analysen derfor ikke tage højde for det. Samtidig er nogle omkostninger nødvendige for at sikre ligebehandling og undgå nepotisme m.v.

Opgørelsen er baseret på en spørgeskemaundersøgelse blandt ordregivere og vindende tilbudsgivere i konkrete udbud kort tid efter udbudsprocessen er gennemført. Se kapitel 5 for metoden bag spørgeskemaet og behandling af besvarelser.

2.1 Ordregivers transaktionsomkostninger er lidt større end omkostningerne for vindende tilbudsgiver

Offentlige ordregivere har i gennemsnit omkostninger svarende til 2,6 pct. af det samlede udbuds kontraktværdi, når de udbyder en opgave som EU-udbud. Samtidig har de vindende tilbudsgivere i gennemsnit transaktionsomkostninger svarende til 2,0 pct. af kontraktens værdi, jf. tabel 2.1.

² EU-udbud med en tilknyttet rammeaftale behandles selvstændigt i kapitel 4.

Tabel 2.1 Gennemsnitlige transaktionsomkostninger for de enkelte EU-udbud

	Ordregiver	Vindende tilbudsgiver
	Pct.	Pct.
Gennemsnitlig andel af transaktionsomkostning ift. kontraktværdi	2,6	2,0
Median for transaktionsomkostning	1,3	0,8
Maksimum observation	19,5	16,2
Minimum observation	0,01	0,01
Antal observationer	163	188

Anm.: Tabellen er baseret på 163 besvarelser for ordregivere og 188 besvarelser for vindende tilbudsgivere. Tabellen indeholder kun offentlige kontrakter – rammeaftaler behandles særskilt i kapitel 4. Ordregivers transaktionsomkostninger er opgjort ud fra den samlede kontraktværdi for udbuddet, hvor vindende tilbudsgivers transaktionsomkostninger tager udgangspunkt i værdien af den kontrakt, de har vundet. Der er kun medtaget besvarelser, hvor der foreligger information om kontraktværdi eller delkontraktværdi, jf. kapitel 5 om metode.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse foretaget af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen til alle ordregivere og vindende virksomheder med gennemførte udbud i perioden januar til og med maj 2018 samt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

Der er stor variation i størrelsen af transaktionsomkostningerne i de enkelte udbud. For nogle ordregivere og vindende tilbudsgivere er omkostningerne ved udbudsprocessen minimale, mens enkelte har oplevet omkostninger på op imod en femtedel af udbuddets kontraktværdi. Det er typisk små udbud, der her er tale om. Målt ved medianen er transaktionsomkostningerne således langt mindre end gennemsnittet – under halvt så store.

Der er tidligere udarbejdet analyser for niveauet af transaktionsomkostninger ved udbud, jf. boks 2.1. En analyse fra 2017 finder højere transaktionsomkostninger for tilbudsgiverne end i nærværende analyse, hvilket bl.a. kan tilskrives forskelle i opgørelsesmetoden. I den tidligere analyse fra 2017 blev transaktionsomkostningerne for tilbudsgiverne opgjort til at være 5,1 pct. af kontraktværdien, og særligt it-ydelser og rådgivningsydelser trak gennemsnittet op med transaktionsomkostninger på hhv. 5,5 og 9,0 pct. Niveauerne i nærværende analyse er ikke direkte sammenlignelige med de tidligere analyser, og den afkræfter ikke, at der fortsat er brancher, som har transaktionsomkostninger, der er højere end det generelle niveau.

Boks 2.1
Tidligere undersøgelser af transaktionsomkostninger

En tidligere opgørelse af ordregivers transaktionsomkostninger fra 2015 viste, at ordregiverne havde omkostninger svarende til 2,1 pct. af kontraktværdien i gennemsnit.³

Det er samme niveau som i nærværende undersøgelse.

Transaktionsomkostningerne for tilbudsgivere er i en undersøgelse fra 2017 opgjort til at være 5,1 pct. af kontraktværdien, hvilket er væsentligt højere end i denne undersøgelse. Undersøgelsen viste også, at der var en stor variation mellem brancherne, og at gennemsnittet blev trukket op af udbud inden for videnrådgivning og it-branchen.⁴

Den tidligere analyse af tilbudsgivers transaktionsomkostninger fra 2017 tog udgangspunkt i otte brancher. Brancherne var bl.a. udvalgt efter, hvor det var muligt at få information. Tilbudsgiverne skulle i undersøgelsen tage udgangspunkt i det udbud, de sidst havde deltaget i – både over og under tærskelværdierne – og omfatter således både vindere og tabere.

Nærværende analyse tager udgangspunkt i alle brancher, hvor der blev gennemført et EU-udbud i perioden januar til maj 2018. Ordregiver og den vindende tilbudsgiver er kontaktet umiddelbart efter, at ordregiver har offentliggjort en bekendtgørelse om indgået kontrakt, hvormed der er større sandsynlighed for, at respondenterne kan give retvisende estimater af deres transaktionsomkostninger i udbuddet. Dertil kommer, at der i nærværende undersøgelse ses på vindende tilbudsgivers transaktionsomkostninger.

Summen af transaktionsomkostningerne i alle de analyserede udbud udgør 1,4 pct. af summen af samtlige kontraktværdier, *jf. tabel 2.2*. Dette – med kontraktværdier – vægtede gennemsnit er dermed halvt så stort som det ikke-vægtede gennemsnit på 2,6 pct., *jf. tabel 2.1*. Det dækker også over, at store udbud typisk har lavere transaktionsomkostninger relativt til kontraktværdien end små udbud. Tilsvarende udgør de vindende tilbudsgivers transaktionsomkostninger samlet set 0,5 pct. af den samlede kontraktværdi, hvilket også er væsentligt mindre end gennemsnittet.

³ Helby Petersen & Bækkenskov: "Transaktionsomkostninger ved udbud af offentlige opgaver", 2015.

⁴ Hansen, Helby Petersen, Villadsen & Houlberg: "Private virksomheders transaktionsomkostninger ved offentlige udbud", 2017.

Tabel 2.2 Transaktionsomkostning ved EU-udbud

	Ordregiver	Vindende tilbudsgiver
Transaktionsomkostningernes andel af den samlede kontraktværdi (pct.)	1,4	0,5
Gennemsnitlig transaktionsomkostning (mio. kr.)	0,8	0,2
Gennemsnitlig kontraktværdi (mio. kr.)	57,6	41,5

Anm.: Baseret på 163 besvarelser for ordregivere og 188 besvarelser for vindende tilbudsgivere. Tabellen tager udgangspunkt i offentlige kontrakter. Ordregivers transaktionsomkostninger er opgjort ud fra den samlede kontraktværdi for udbuddet, hvor vindende tilbudsgivers transaktionsomkostninger tager udgangspunkt i den kontraktværdi, de har vundet. Der er kun medtaget de besvarelser, hvor der foreligger information om kontraktværdi eller delkontraktværdi, jf. kapitel 5 om metode.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse foretaget af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen til alle ordregivere og vindende virksomheder med gennemførte udbud i perioden januar til og med maj 2018 samt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

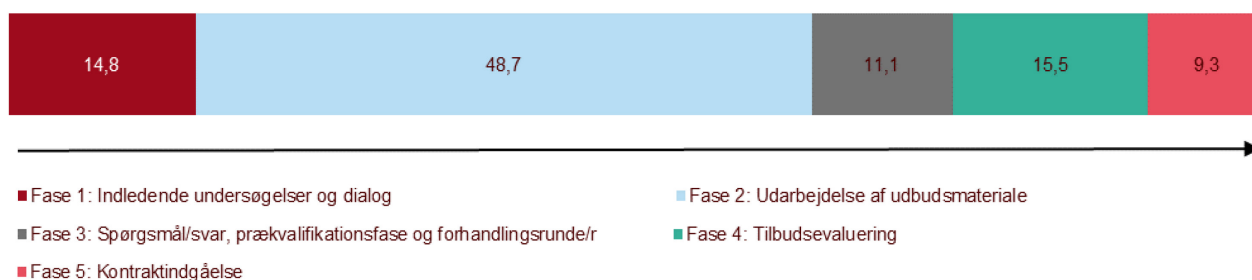
Det skal bemærkes, at ordregiverne i spørgeskemaundersøgelsen blev bedt om at forholde sig til omkostningerne ved det samlede udbud, mens tilbudsgiverne blev bedt om at forholde sig til den eller de delkontrakter, som de har afgivet tilbud på. Det har alene betydning for de opdeltede udbud, hvor tilbudsgivernes kontrakter er mindre end kontraktværdien af det samlede udbud.

2.2 Udarbejdelse af udbudsmaterialet trækker flest ressourcer

Næsten halvdelen af ordregivers omkostninger i forbindelse med at udbyde en opgave går ikke overraskende til at udarbejde og offentliggøre udbudsmaterialet, jf. figur 2.3. Men der anvendes også ganske mange ressourcer på at evaluere tilbud og egentlig kontraktindgåelse. Ca. en tredjedel af omkostningerne ligger således efter den fase, hvor udbuddet forberedes.

Figur 2.3 Ordregivers ressourceforbrug på udbud fordelt på faser

Pct.



Anm.: Baseret på 160 observationer for ordregivere, hvor den relative fordeling af ressourceforbruget var angivet. Figuren tager udgangspunkt i offentlige kontrakter.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse foretaget af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen til alle ordregivere og vindende virksomheder med gennemførte udbud i perioden januar til og med maj 2018 samt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

Forløbet for et EU-udbud kan inddeles i fem faser, jf. også boks 2.2. Det er naturligt, at ordregiver bruger flest ressourcer til at udarbejde udbudsmaterialet, da dette er fundamentet for opgaveløsningen og tilbudsgivers grundlag for at byde på opgaven. Når der investeres passende tid til at udarbejde udbudsmaterialet, kan unødige fejl og uklarheder undgås. Det kan mindske ressourceforbruget i spørgsmål/svar-fasen og mindske risikoen for annullationer.

Boks 2.2

Udbudsforløb og faser

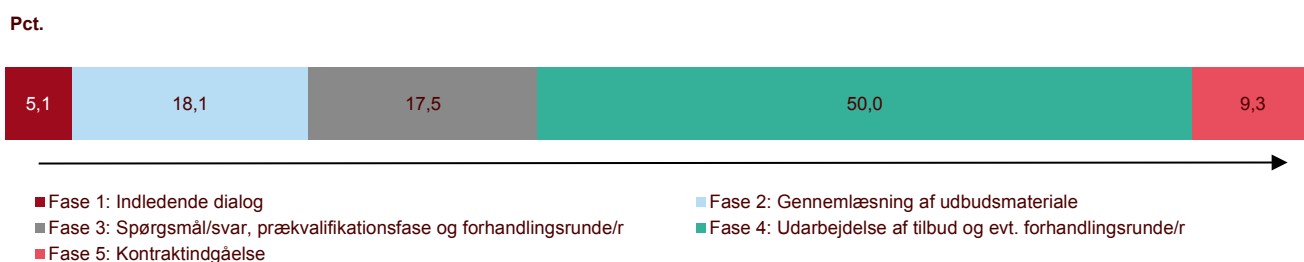
Et forløb for et EU-udbud kan inddeles i fem faser:

- » Offentlige ordregivere anvender indledningsvist nogle ressourcer på at undersøge markedet for at finde potentielle leverandører og løsninger. Derudover afgrænser og afklarer ordregiver opgaven internt. Tilbudsgiver deltager evt. i dialog med ordregiver og forbereder sig eventuelt på det kommende udbud.
- » Ordregiver udarbejder udbudsmaterialet, som sætter rammerne for, hvad opgaven omfatter, hvordan der bydes på opgaven, og hvordan tilbuddene evalueres. Når udbudsmaterialet er offentliggjort, gennemlæser tilbudsgiver materialet.
- » Tilbudsgiverne stiller herefter spørgsmål til udbudsmaterialet og opgaven. Tilbudsgiver besigtiger eventuelt det sted, hvor opgaven udføres. Hvis ordregiver anvender udbudsprocedurerne *begrænset udbud* eller *udbud med forhandling*, afholder de prækvalifikation, hvor tilbudsgiver skal kvalificere, at de lever op til prækvalifikationsbetingelserne, og de relevante tilbudsgivere udvælges herefter. Ved *udbud med forhandling* vil der være en eller flere forhandlingsrunder mellem ordregiver og tilbudsgivere for at specificere tilbuddene efter ordregivers ønsker.
- » Tilbudsgiverne udarbejder deres tilbud på opgaven, hvorefter ordregiver evaluerer tilbuddene. Ved *udbud med forhandling* vil tilbudsgiver genbesøge deres tilbud efter forhandling med ordregiver, indtil der foreligger et endeligt tilbud. Den endelige leverandør udpeges, og ordregiver dokumenterer evalueringen i et notat.
- » Efter at ordregiver har meddelt den endelige tildeling, gennemgås den vindende virksomheds dokumentation for egnethed, og kontrakten skrives under.

2.3 Vindende tilbudsgiver anvender især ressourcer på at udarbejde tilbud

Vindende tilbudsgiver anvender naturligt nok flest ressourcer i forbindelse med udarbejdelsen af deres tilbud, *jf. figur 2.4*. Det afspejler, at det er tilbuddet, der afgør virksomhedens chancer for at vinde opgaven. Kun en mindre del af transaktionsomkostningerne kan henføres til den indledende dialog med ordregiveren, mens der omvendt bruges en del ressourcer på at gennemlæse udbudsmaterialet.

Figur 2.4 Vindende tilbudsgivers ressourceforbrug i udbud fordelt på faser



Anm.: Baseret på 185 observationer for vindende tilbudsgivere, hvor den relative fordeling af ressourceforbruget var angivet. Figuren tager udgangspunkt i offentlige kontrakter.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse foretaget af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen til alle ordregivere og vindende virksomheder med gennemførte udbud i perioden januar til og med maj 2018 samt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

2.4 Størstedelen af transaktionsomkostningerne går til internt timeforbrug

Når offentlige ordregivere skaber konkurrence om opgaverne, anvendes størstedelen af omkostningerne på interne processer, mens godt en fjerdedel af ressourcerne bruges på eksterne konsulenter, jf. tabel 2.3. Godt to pct. anvendes til andre formål, fx honorar til tilbudsgivere.

Tabel 2.3 Transaktionsomkostningerne fordelt på interne og eksterne omkostninger

	Ordregiver	Vindende tilbudsgiver
	Pct.	Pct.
Interne omkostninger	69,5	91,6
Eksterne konsulenter	28,1	8,4
Øvrige omkostninger	2,4	-
I alt	100,0	100,0

Anm.: Opgørelsen indeholder 163 observationer for ordregivere og 188 observationer for vindende tilbudsgivere. Tabellen tager udgangspunkt i offentlige kontrakter. For ordregiver er omkostninger til eksterne konsulenter de udgifter, der afholdes til juridisk og/eller faglig bistand. Øvrige omkostninger dækker over andre udgifter, som ordregiver afholder, fx honorering af tilbudsgivere under udbudsprocessen. Vindende tilbudsgiver er kun spurgt om deres interne og eksterne omkostninger i kroner. De eksterne omkostninger favner således alle de omkostninger, de ikke har afholdt i organisationen internt, herunder udgifter til eksterne rådgivere.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse foretaget af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen til alle ordregivere og vindende virksomheder med gennemførte udbud i perioden januar til og med maj 2018 samt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

De vindende tilbudsgivere anvender i mindre grad end ordregiverne eksterne konsulenter i udbudsprocessen. Tilbudsgiverne bruger fx eksterne konsulenter til juridisk rådgivning, som vedrører udbudsprocessen. For de vindende tilbudsgivere, der bruger ressourcer på eksterne konsulenter, udgør disse en fjerdedel af transaktionsomkostningerne ved at deltage i udbudet, jf. tabel 2.4.

Offentlige ordregivere benytter eksterne konsulenter i knap halvdelen af de danske EU-udbud, jf. tabel 2.4. Konsulenter anvendes bl.a. til juridisk assistance i forhold til de udbudsretlige regler og til at kvalitetssikre udbuddene. For de ordregivere, der anvender eksterne konsulenter i deres udbud, udgør omkostninger til konsulenter knap 2/3 af de samlede transaktionsomkostninger.

Tabel 2.4 Eksterne transaktionsomkostninger

	Ordregiver	Vindende tilbudsgiver
	Pct.	Pct.
Eksterne omkostningers andel af samlede transaktionsomkostninger i undersøgelsen	28,1	8,4
Andel af udbud med eksterne omkostninger	43,6	32,5
Eksterne omkostningers andel af de samlede transaktionsomkostninger for de udbud/kontrakter, hvor der er anvendt eksterne konsulenter	64,6	26,0

Anm.: Opgørelsen indeholder 163 observationer for ordregivere og 188 observationer for vindende tilbudsgivere. Tabellen tager udgangspunkt i offentlige kontrakter.

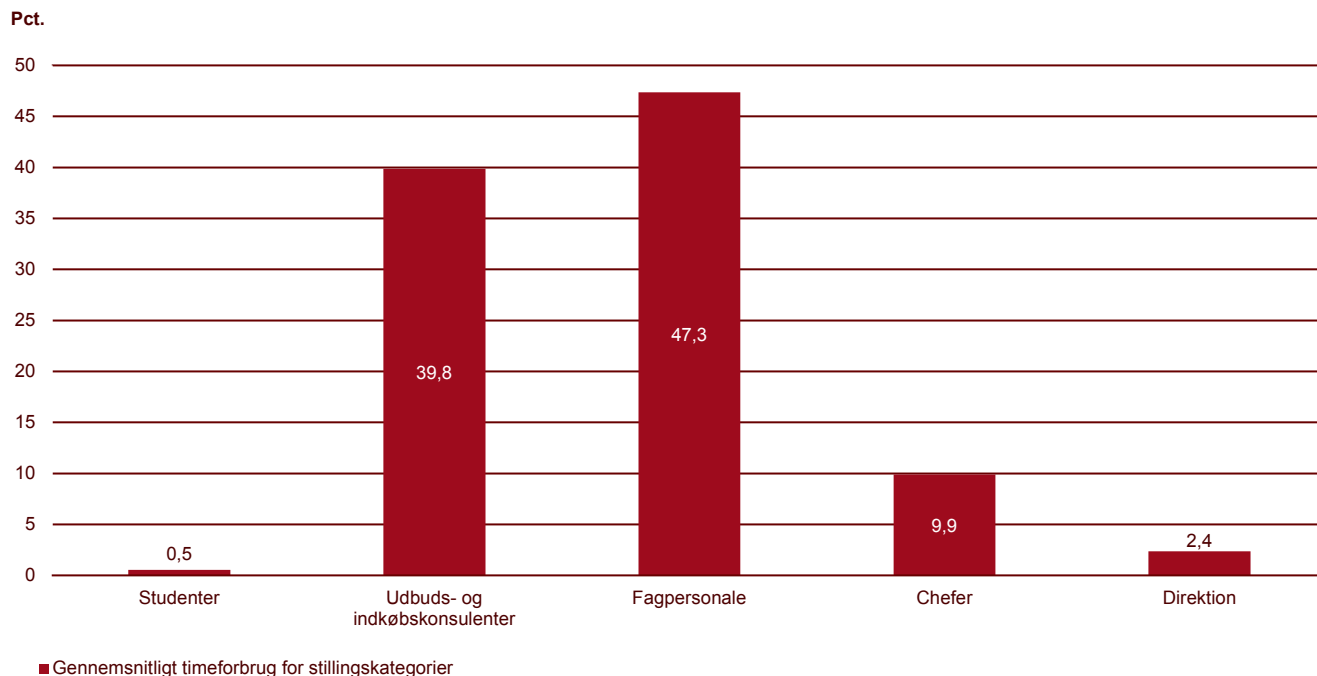
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse foretaget af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen til alle ordregivere og vindende virksomheder med gennemførte udbud i perioden januar til og med maj 2018 samt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

Offentlige ordregivere anvender særligt eksterne konsulenter i udbud inden for bygge- og anlægsarbejde, hvor det stort set gælder for alle ordregivere (i spørgeskemaundersøgelsen). Den store andel eksterne konsulenter inden for bygge- og anlægsopgaver kan skyldes, at der inden for dette område ofte kræves specialiserede kompetencer til at udarbejde udbudsmateriale og efterfølgende evaluere tilbuddene.

2.5 Knap halvdelen af ordregivers interne ressourceforbrug ligger hos fagspecifikke medarbejdere

Ordregiver bruger i gennemsnit 616 interne timer på at udarbejde og gennemføre et EU-udbud, hvoraf knap halvdelen afholdes af fagspecifikke medarbejdere i den offentlige organisation – det kan fx være it-medarbejdere til kyndige inden for sundhedsområdet. Udbuds- og indkøbskonsulenter står for knap 40 pct. af timerne, mens chefer og direktion står for godt 12 pct., jf. figur 2.2.

Figur 2.2 Timefordeling af transaktionsomkostninger på stillingskategorier



Anm.: Baseret på 160 observationer for ordregivere, hvor der er information om den relative fordeling af timeforbrug for stillingskategorier. Figuren tager udgangspunkt i offentlige kontrakter.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse foretaget af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen til alle ordregivere og vindende virksomheder med gennemførte udbud i perioden januar til og med maj 2018 samt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

Udbud, hvor ordregiver i høj grad anvender fagspecifikke medarbejdere, har højere gennemsnitlige transaktionsomkostninger. En forklaring kan være, at der er tale om mere komplekse udbud, hvor der er brug for faglig ekspertise.

I de udbud, hvor der er allokeret tid til direktionen i udbudsprocessen, har både ordregiver og vindende tilbudsgiver relativt lave transaktionsomkostninger, *jf. tabel 2.5*. For vindende tilbudsgiver er sammenhængen signifikant, når der tages højde for andre kendetegn ved udbuddet.

Tabel 2.5 Transaktionsomkostninger ved udbud med allokerede timer til direktionen

	Ordregiver	Vindende tilbudsgiver
	Pct.	Pct.
Andel udbud, hvor ordregiver allokerede timer hos direktionen	38,7	45,2
Gennemsnitlig transaktionsomkostning ved udbud <i>med</i> allokerede timer hos direktionen	2,4	1,0
Gennemsnitlig transaktionsomkostning ved udbud <i>uden</i> allokerede timer hos direktionen	2,8	2,3

Anm.: Tabellen tager udgangspunkt i 160 observationer for ordregiver og 84 observationer for vindende tilbudsgiver, hvor ordregiver på det tilsvarende udbud har angivet deres fordeling af timer på stillingskategorier. Tabellen tager udgangspunkt i offentlige kontrakter.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse foretaget af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen til alle ordregivere og vindende virksomheder med gennemførte udbud i perioden januar til og med maj 2018 samt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

At vindende tilbudsgiveres transaktionsomkostninger er lavere ved udbud, hvor ordregivere har inddraget direktionen, kan skyldes, at disse udbud i højere grad er kritiske for organisationen, og at udbudsmaterialet og -processen derfor er mere gennemarbejdet. Det kan fx betyde, at virksomhederne bruger færre ressourcer på at læse og stille spørgsmål til udbudsmaterialet, og at de derved har lavere transaktionsomkostninger. Derudover er der tendens til, at udbud, hvor direktionen er inddraget, har en højere kontraktværdi. Det kan muligvis også bidrage til at forklare forskellen, idet udbud med større kontraktværdier har relativt lave transaktionsomkostninger.

Kapitel 3

Udbudskaraktetika og transaktionsomkostninger

Udbudsloven sætter rammerne for, hvordan en offentlig ordregiver skal gennemføre en udbudsproces. Inden for disse rammer er der en række forhold, der fastlægges af ordregiveren, herunder udbudsprocedure og evalueringskriterier. Ordregiverens forberedelse og valg af udbudsform kan påvirke transaktionsomkostningerne.

I kapitlet belyses, hvordan transaktionsomkostningerne for både ordregiver og vindende tilbudsgiver varierer afhængig af forskellige karakteristika som eksempelvis udbudsprocedure og kontrakttype.

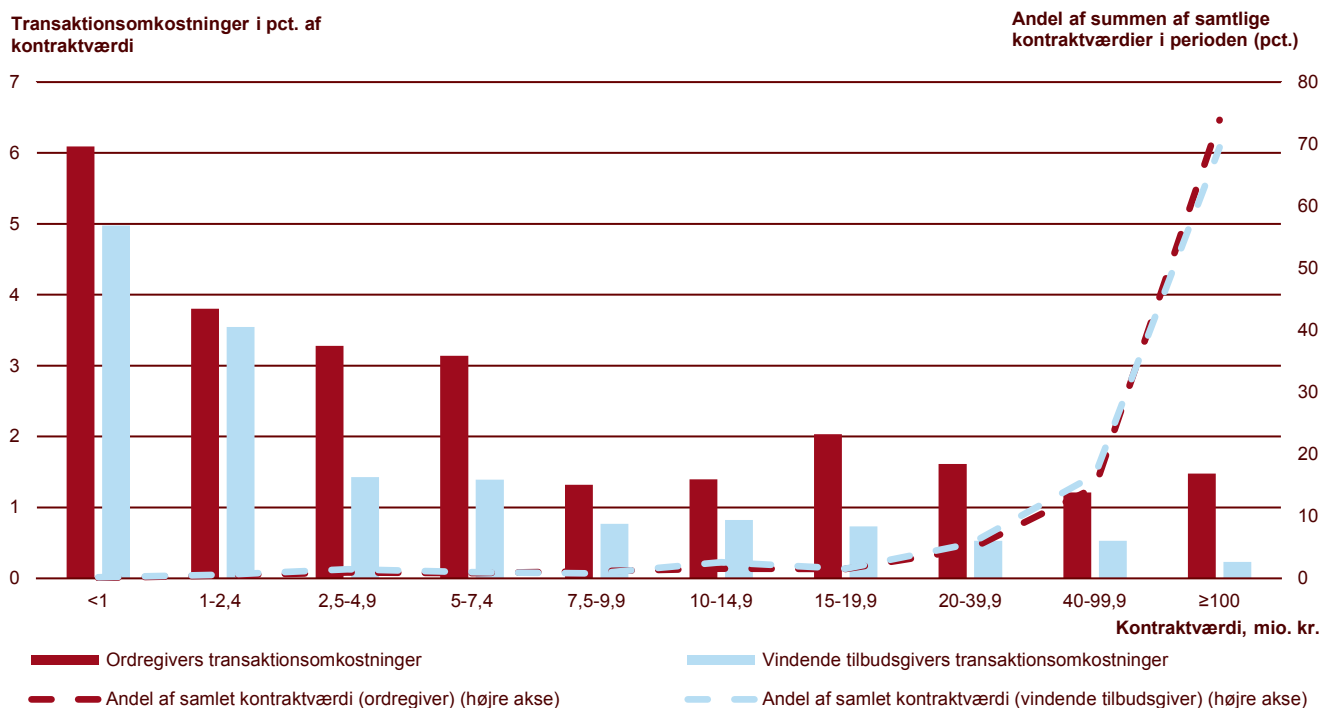
3.1 Lavere transaktionsomkostninger ved højere kontraktværdier

Når ordregiver udbyder en opgave med kontraktværdi over en vis størrelse, har både ordregiver og vindende tilbudsgiver relativt lave transaktionsomkostninger ift. kontraktens værdi, *jf. figur 3.1*. For udbud over ca. 7,5 mio. kr. udgør transaktionsomkostningerne for ordregiver således ca. 1,4 pct. af kontraktværdien i de analyserede udbud, hvilket er markant mindre end udbud med lavere kontraktværdier. For tilbudsgiverne udgør transaktionsomkostningerne omkring 0,6 pct. af kontraktværdierne for kontrakter over 7,5 mio. kr. Disse udbud på over 7,5 mio. kr. udgør samtidig langt hovedparten af den samlede kontraktsum, som det offentlige køber ind for via EU-udbud.

Små kontrakter med en værdi på under den mindste af EU's tærskelværdier har i gennemsnit transaktionsomkostninger på godt 6 pct. af kontraktværdien for ordregiverne og 5 pct. for de vindende tilbudsgivere i undersøgelsen.⁵

⁵ 84 pct. af vindende tilbudsgiveres kontrakter under den laveste af EU's tærskelværdier udgør delkontrakter. Det vil sige, at de er del af et større udbud med en samlet værdi over tærskelværdierne.

Figur 3.1 Transaktionsomkostninger som andel af kontraktværdi

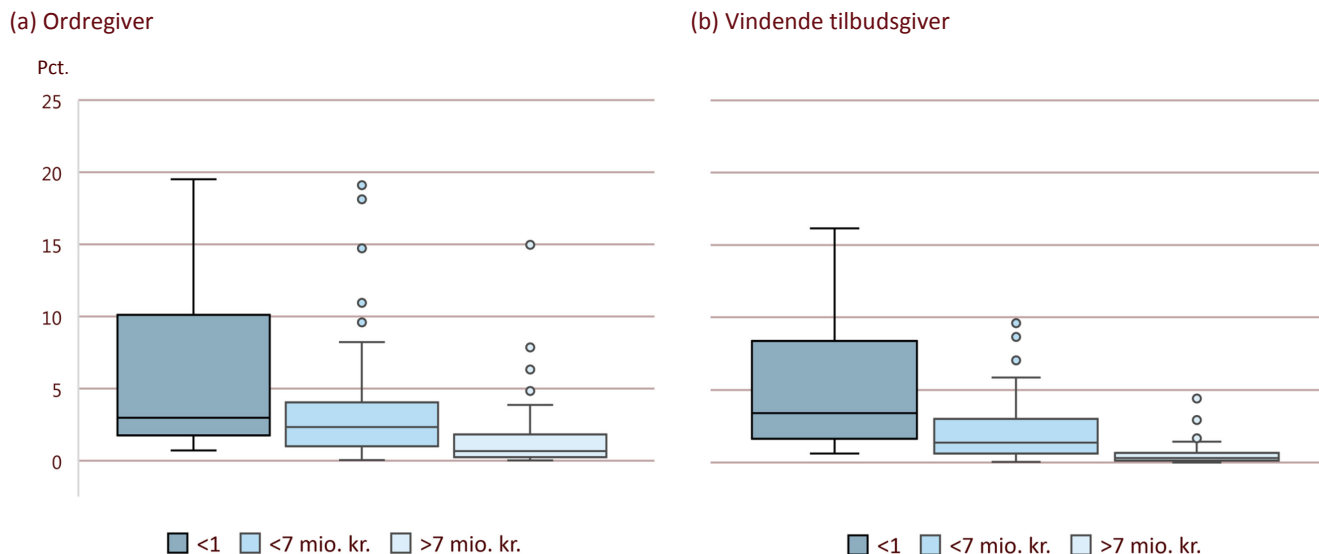


Anm.: Baseret på 163 observationer for ordregivere og 188 observationer for vindende tilbudsgivere. Skillelinjen for den første kategori "<math><1</math>" er sat til 1.006.628 kr., som var den laveste af EU's tærskelværdier i 2017. Figuren tager udgangspunkt i offentlige kontrakter. Kontraktværdien angiver værdien for hele kontrakten for ordregiverne og den pågældende delkontrakt for vindende tilbudsgiver.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse foretaget af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen til alle ordregivere og vindende virksomheder med gennemførte udbud i perioden januar til og med maj 2018 samt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

Gennemsnittet for transaktionsomkostninger ift. kontraktværdi er derfor generelt højere end medianen, jf. figur 3.2. Det er udtryk for, at gennemsnittet trækkes op af få udbud med relativt store transaktionsomkostninger, og at disse udbud typisk har lave kontraktværdier, jf. også figur 3.1.

Figur 3.2 Boksplot over ordregivers og vindende tilbudsgivers transaktionsomkostninger fordelt på tre kontraktværdikategorier



Anm.: Baseret på 163 observationer for ordregivere og 188 observationer for vindende tilbudsgivere. Skillelinjen for den første kategori "<1" er sat til 1.006.628 kr., som var den laveste af EU's tærskelværdier i 2017. Figuren tager udgangspunkt i offentlige kontrakter.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse foretaget af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen til alle ordregivere og vindende virksomheder med gennemførte udbud i perioden januar til og med maj 2018 samt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

Udbud med lavere kontraktværdier har også størst variation i transaktionsomkostningerne, jf. figur 3.2. Der er således også udbud med relativt lille kontraktværdi, hvor transaktionsomkostningerne udgør en forholdsvis lille del af kontraktværdien. Lave kontraktværdier giver dermed ikke automatisk høje transaktionsomkostninger. For ca. halvdelen af udbuddene på under en mio. kr. har ordregiverne således omkostninger på mindre end tre pct. af kontraktværdien.

Otte pct. af ordregivers udbud i spørgeskemaundersøgelsen har en samlet kontraktværdi, der ligger under den laveste af EU's tærskelværdier. Når opgavens kontraktværdi er under EU's tærskelværdier, og procedurerne for EU-udbud ikke skal følges, har ordregiver øget fleksibilitet til at udforme processen. I disse tilfælde kan ordregiver overveje, om opgavens omfang eller kompleksitet står mål med de transaktionsomkostninger, som evt. måtte følge af EU-udbudsprocedurerne, eller om man kan skabe en tilstrækkelig konkurrence om opgaven ved at anvende andre procedurer, der lever op til almindelige forvaltningsretlige principper. De EU-udbud, der ligger under tærskelværdien, udgør dog en helt marginal andel af det samlede indkøb via EU-udbud.

3.2 Ordregivers og vindende tilbudsgivers transaktionsomkostninger

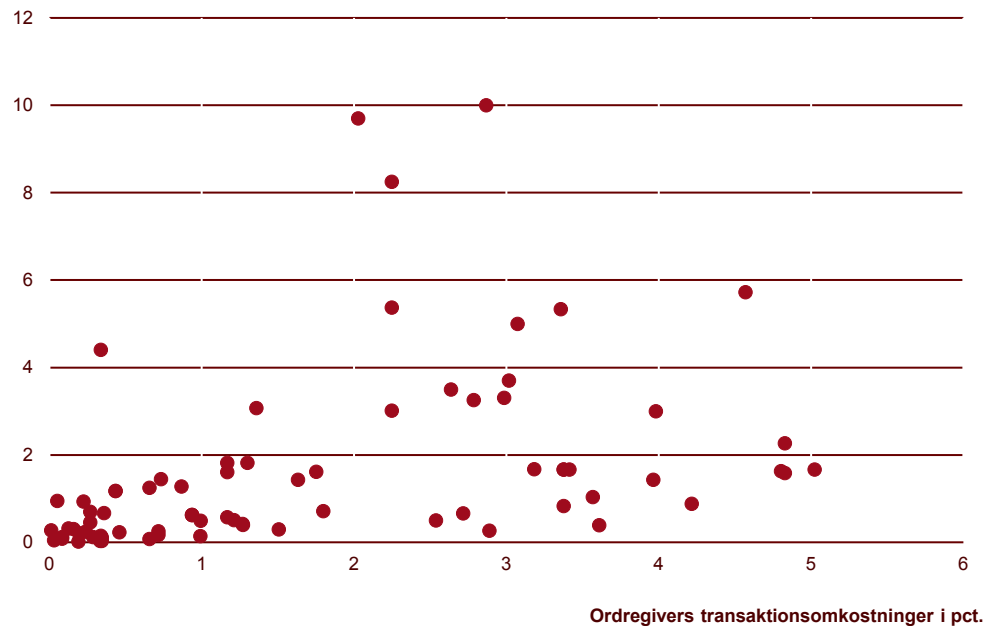
Ved at bruge tilstrækkelige ressourcer på at forberede et udbud kan ordregiver spare unødige omkostninger senere i udbudsforløbet. Samtidig kan et velforberedt udbud reducere transaktionsomkostningerne for tilbudsgiverne. Det kan samlet medføre en lavere pris på de ydelser, som sendes i udbud, selv om ordregivernes transaktionsomkostninger øges.

Der kan også være en tendens til, at opgavernes kompleksitet påvirker transaktionsomkostningerne. Ordregivers transaktionsomkostningsandel har signifikant betydning for vindende tilbudsgivers transaktionsomkostninger. Det gælder særligt for udbud, hvor transaktionsomkostningerne er inden for "det normale", jf. figur 3.3, og er signifikant både med og uden andre af udbuddets kendetegn.

Denne sammenhæng kan indikere, at der også i mange udbud kan være særlige bagvedliggende kendetegn, fx opgavens kompleksitet, som påvirker transaktionsomkostningerne for ordregiver og vindende tilbudsgiver i samme retning.

Figur 3.3 **Ordregivers og vindende tilbudsgivers transaktionsomkostninger i samme udbud**

Vindende tilbudsgivers transaktionsomkostninger i pct.



Anm.: Figuren er baseret på 75 ud af 84 observationer, hvor både transaktionsomkostninger for ordregivere og vindende tilbudsgivere er angivet. Ved ni udbud er delaftaler med flere vindende tilbudsgivere sammenholdt med den samme ordregiver på udbuddet. Syv observationer, hvor ordregiver har over 6 pct. i transaktionsomkostninger, indgår ikke i figuren. Figuren tager udgangspunkt i offentlige kontrakter.

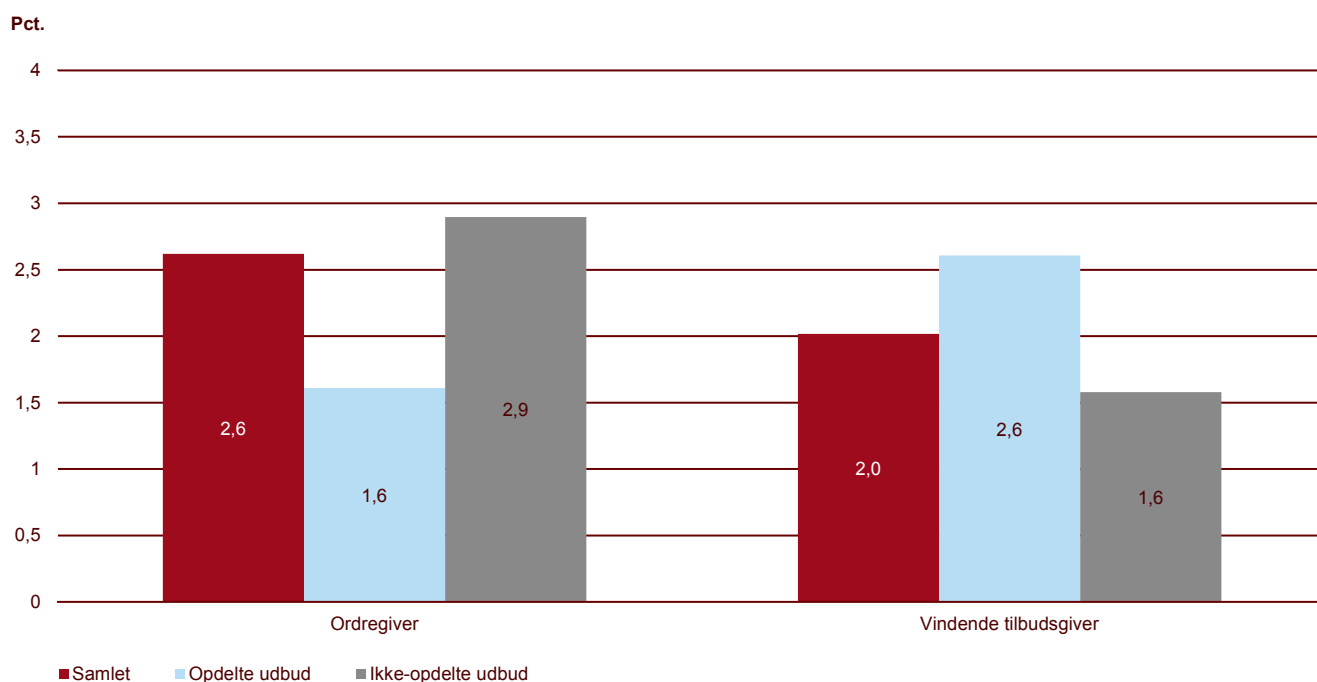
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse foretaget af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen til alle ordregivere og vindende virksomheder med gennemførte udbud i perioden januar til og med maj 2018 samt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

3.3 Opdelte udbud har omtrent samme transaktionsomkostninger som ikke-opdelte udbud

Godt en femtedel af ordregivernes udbud i undersøgelsen er opdelt på mindre delkontrakter. For ordregiverne gælder, at transaktionsomkostningerne – som andel af kontraktværdien – er 1,3 procentpoint højere i ikke-opdelte udbud end for de udbud, der er opdelt på mindre kontrakter, jf. figur 3.4. Det afspejler bl.a., at kontraktværdien for ikke-opdelte udbud i gennemsnit er noget mindre end den samlede kontraktværdi i de udbud, der er opdelt i delkontrakter.

Forskellen på ordregivers transaktionsomkostninger for hhv. opdelte og ikke-opdelte kontrakter er således ikke statistisk signifikant, når der tages højde for bl.a. kontraktværdiens størrelse⁶ og andre bagvedliggende kendetegn, jf. tabel B.1 i bilag.

Figur 3.4 **Andel transaktionsomkostninger relativt til kontraktværdien for opdelte og ikke-opdelte udbud**



Anm.: Baseret på 163 observationer for ordregivere og 188 observationer for vindende tilbudsgivere. Figuren tager udgangspunkt i offentlige kontrakter.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse foretaget af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen til alle ordregivere og vindende virksomheder med gennemførte udbud i perioden januar til og med maj 2018 samt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU- udbud på baggrund af TED-databasen.

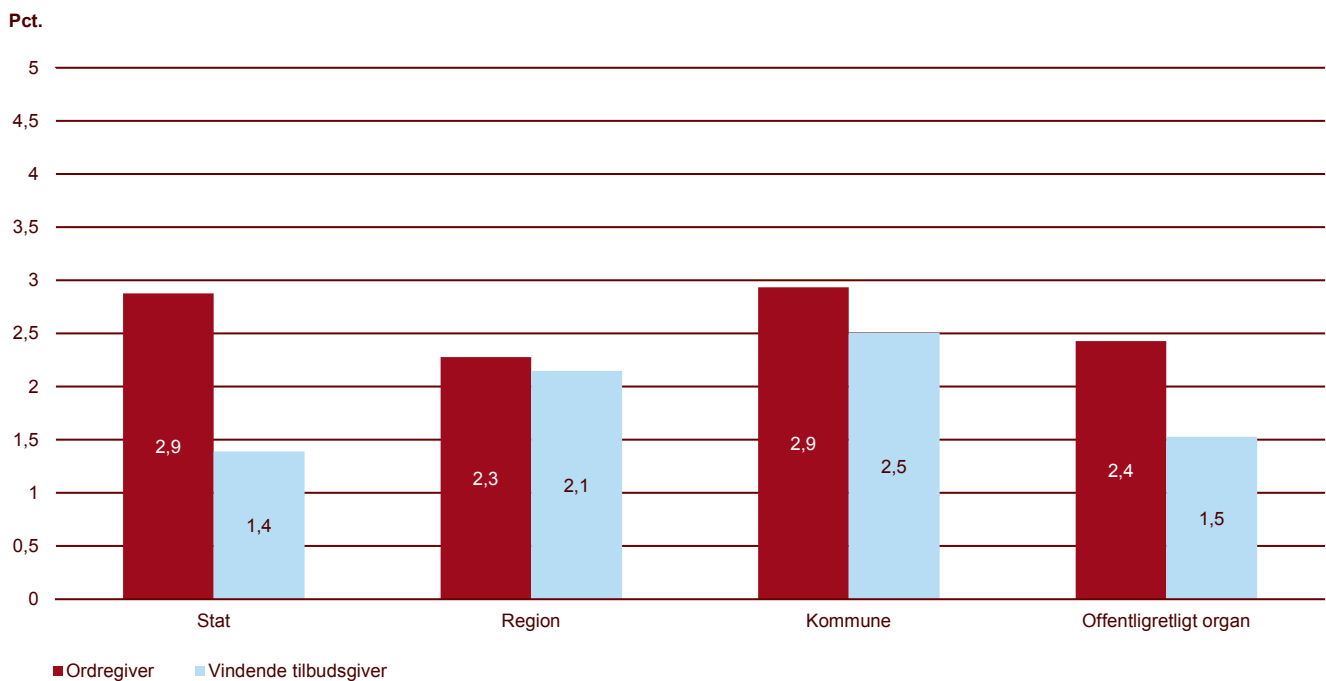
For vindende tilbudsgivere gælder, at transaktionsomkostningerne – som andel af kontraktværdien – er større for kontrakter i opdelte udbud end i ikke-opdelte udbud, jf. figur 3.1. Det afspejler bl.a., at de kontrakter, som tilbudsgiverne vinder i forbindelse med et ikke-opdelt udbud, har en større kontraktværdi end de kontrakter, der er en del af et opdelt udbud. Når der tages højde for kontraktværdiens størrelse og andre kendetegn ved udbuddet, er der imidlertid ingen signifikant forskel på tilbudsgivernes transaktionsomkostninger, for så vidt angår kontrakter i forbindelse med henholdsvis opdelte og ikke-opdelte udbud, jf. tabel B.1 i bilag.

⁶ Der er forskel på ordregivers og vindende tilbudsgivers afrapportering ved opdelte udbud. For ordregiver opgøres de samlede transaktionsomkostninger ved alle delkontrakter i et udbud, mens vindende tilbudsgiver kun angiver deres transaktionsomkostninger for den delaftale, som de har vundet. For ordregivere er den gennemsnitlige kontraktværdi for opdelte udbud 13,0 mio. kr., hvor det for ikke-opdelte udbud er 3,8 mio. kr. Det omvendte er tilfældet for vindende tilbudsgiver, hvor opdelte udbud i gennemsnit har en kontraktværdi på 1,5 mio. kr., og ikke-opdelte udbud har en gennemsnitlig værdi på 6,1 mio. kr.

3.4 Vindende tilbudsgiver oplever højere omkostninger ved kommunale udbud

De vindende tilbudsgivere har relativt større omkostninger, når tilbuddet vedrører kommunale opgaver, end når der er tale om statslige opgaver, jf. figur 3.5. Det gælder også, når der tages højde for andre kendetegn ved udbuddet, såsom kontraktværdi, jf. tabel B.1 i bilaget. Det kan bl.a. afspejle, at kommunerne har andre opgaver end regioner og stat, men evt. også, at kommunernes udbud tilrettelægges mindre hensigtsmæssigt end udbud på de andre forvaltningsniveauer.

Figur 3.5 Ordregivertype i forhold til transaktionsomkostninger



Anm.: Baseret på 161 observationer for ordregiver og 186 observationer for vindende tilbudsgivere. Ordregivertypen "Andre" er ikke med i figuren, da der kun er besvarelser fra to ordregivere og to vindende tilbudsgivere i denne kategori. Figuren tager udgangspunkt i offentlige kontrakter.

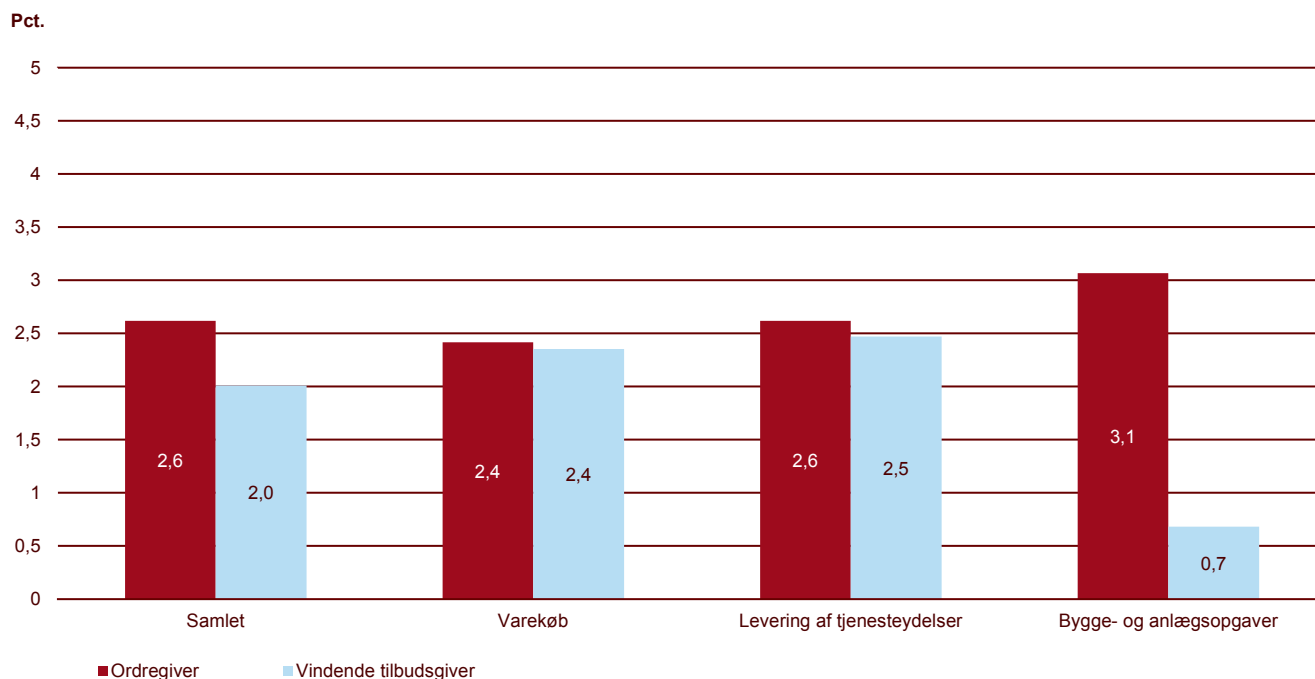
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse foretaget af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen til alle ordregivere og vindende virksomheder med gennemførte udbud i perioden januar til og med maj 2018 samt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

Statslige og kommunale ordregivere har umiddelbart højere transaktionsomkostninger (som andel af kontraktværdien) end andre offentlige ordregivere, jf. figur 3.5. Det billede ændres imidlertid, når der tages hensyn til andre karakteristika såsom kontraktværdi og udbudsprocedure, jf. tabel B.1 i bilag. Tages der hensyn til disse kendetegn, er der ikke fundet signifikante forskelle på transaktionsomkostningernes andel af kontraktværdien for ordregivere.

3.5 Relativt lave transaktionsomkostninger for vindende tilbudsgiver ved bygge- og anlægsopgaver

Ved udbud af bygge- og anlægsopgaver har vindende tilbudsgiver lavere transaktionsomkostninger (ift. kontraktværdi) end ved udbud, som vedrører andre vare- og tjenesteydelser, jf. figur 3.6. Det gælder fortsat, når der tages højde for kontraktens størrelse – og en række andre kendetegn ved udbuddet. Størrelsesordenen er i omegnen af én pct. af kontraktværdien sammenlignet med udbud, som vedrører varekøb – og givet de øvrige forhold, som der er korrigeret for i beregningen, jf. tabel B.1 i bilag. Omvendt er der en tendens til, at ordregivernes transaktionsomkostninger er lidt større ved bygge- og anlægsopgaver end ved fx varekøb.

Figur 3.6 Transaktionsomkostninger i forhold til opgavetype



Anm.: Baseret på 163 observationer for ordregiver og 188 observationer for vindende tilbudsgivere. Figuren tager udgangspunkt i offentlige kontrakter.

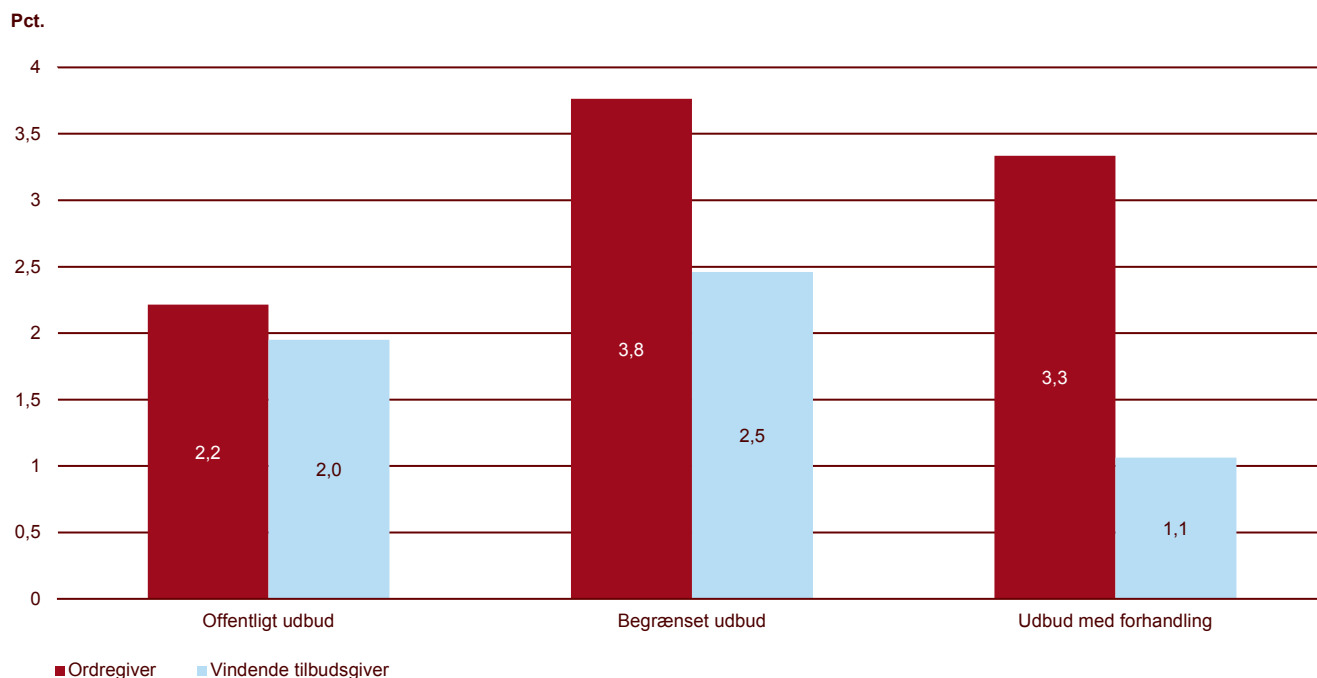
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse foretaget af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen til alle ordregivere og vindende virksomheder med gennemførte udbud i perioden januar til og med maj 2018 samt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

3.6 Udbudsprocedure og transaktionsomkostninger

Begrænset udbud er den udbudsprocedure, hvor både ordregiverne og de vindende tilbudsgivere ser ud til at have de største transaktionsomkostninger i forhold til kontraktværdien. I gennemsnit er transaktionsomkostningerne i de udbud, der anvender denne udbudsprocedure, næsten dobbelt så store som for udbudsproceduren *offentligt udbud*, jf. figur 3.7. Sammenhængen er dog til dels drevet af, at udbud med *begrænset udbud* oftere har lavere kontraktværdier. Når der tages hensyn til andre af udbuddets karakteristika, er der dog fortsat signifikant forskel for både tilbudsgiver og ordregiver.

Derudover kan det være udtryk for, at begrænset udbud særligt benyttes ved komplekse udbud, hvor transaktionsomkostningerne på forhånd forventes at være høje.

Figur 3.7 Gennemsnitlige transaktionsomkostninger fordelt på udbudsprocedure



Anm.: Baseret på 158 observationer for ordregiver og 185 for vindende tilbudsgiver. Figuren tager udgangspunkt i offentlige kontrakter og viser kun de tre mest anvendte udbudsprocedurer. Fem observationer for ordregiver og tre observationer for vindende tilbudsgiver er ikke med i oversigten, fordi de er udbudt efter procedurerne *konkurrencepræget dialog*, *koncessionstildeling* og *tildeling uden forudgående offentliggørelse af en udbudsbekendtgørelse*.

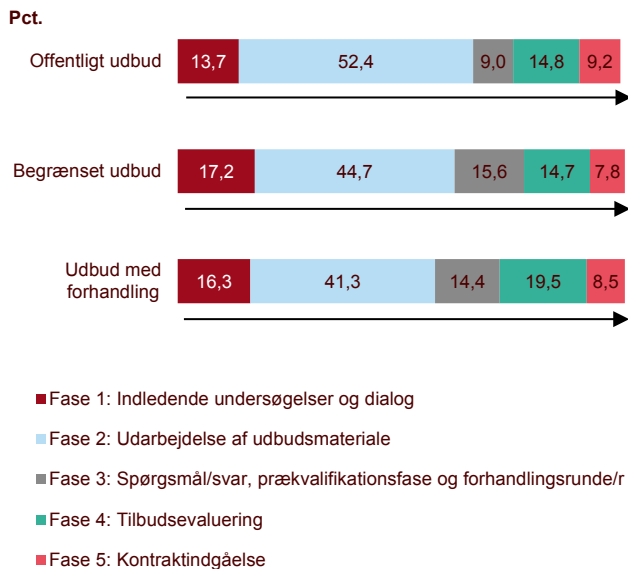
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse foretaget af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen til alle ordregivere og vindende virksomheder med gennemførte udbud i perioden januar til og med maj 2018 samt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

Udbud med forhandling er den udbudsprocedure, hvor vindende tilbudsgivere umiddelbart har lavest transaktionsomkostninger. Det skal også ses i sammenhæng med, at udbud med forhandling ofte vedrører relativt større udbud. Vindende tilbudsgiveres transaktionsomkostninger er i gennemsnit 1,1 pct. af kontraktværdien ved udbud med forhandling. Der er dog ikke signifikant forskel mellem udbudsproceduren *udbud med forhandling* og *begrænset udbud*, når der tages højde for andre kendetegn såsom kontraktværdi, jf. tabel B.1 i bilaget.

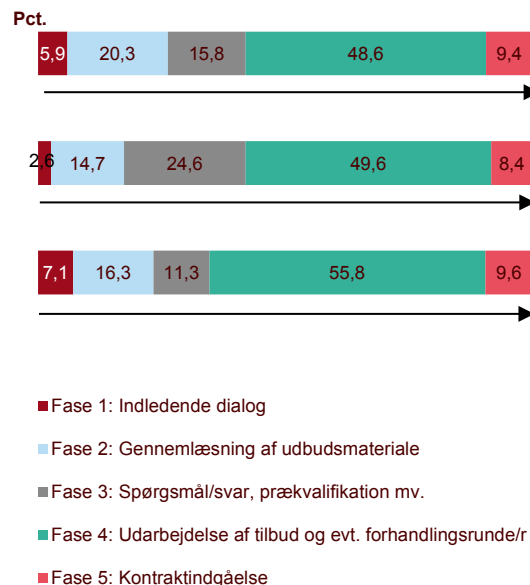
I udbud under proceduren *begrænset udbud* er det i gennemsnit 17 pct. af ordregiverens transaktionsomkostninger, der vedrører den indledende markedsundersøgelse, interne afklaringsprocesser og dialogmøder med leverandørerne, jf. figur 3.8a. Det er lidt mere end under de øvrige procedurer. De vindende tilbudsgivere anvender omvendt omkring en fjerdedel af deres omkostninger til at blive prækvalificeret og til at spørge ind til udbudsmaterialet, jf. figur 3.8b. Det er ca. dobbelt så meget som ved udbudsproceduren *udbud med forhandling*.

Figur 3.8 Ordregivers og vindende tilbudsgivers fordeling af faser i forhold til udbudsprocedure

(a) Ordregiver



(b) Vindende tilbudsgiver



Anm.: Baseret på 156 observationer for ordregiver og 182 observationer for vindende tilbudsgivere på offentlige kontrakter. Figuren tager udgangspunkt i de tre mest anvendte udbudsprocedurer. Fire observationer for ordregiver og tre observationer for vindende tilbudsgiver er ikke med i oversigten, fordi de er udbudt efter procedurerne *konkurrencepræget dialog*, *koncessionstildeling* og *tildeling uden forudgående offentliggørelse af en udbudsbekendtgørelse*. Derudover er fordelingen af transaktionsomkostninger ikke angivet i spørgeskemabesvarelsen for tre ordregivere og tre vindende tilbudsgivere.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse foretaget af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen til alle ordregivere og vindende virksomheder med gennemførte udbud i perioden januar til og med maj 2018 samt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

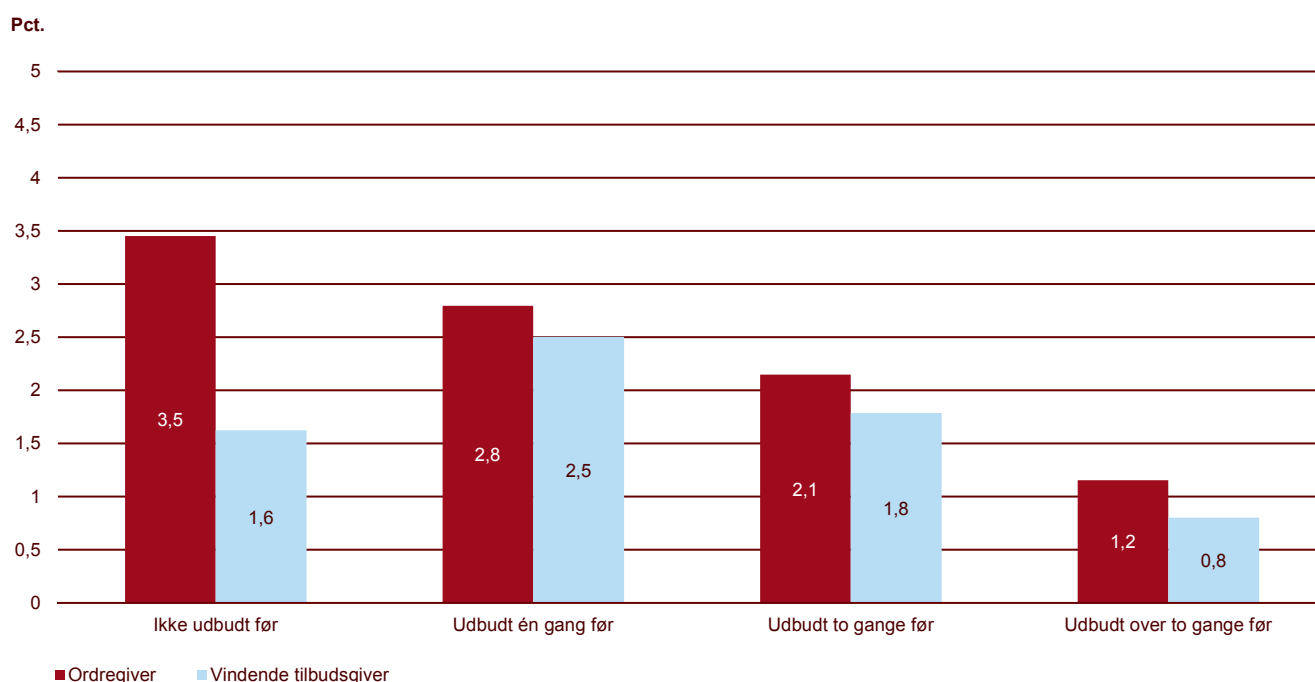
Ved brug af udbudsproceduren *offentligt udbud* anvender ordregiverne mere end halvdelen af transaktionsomkostningerne i forbindelse med fase to om udarbejdelse og offentliggørelse af udbudsmaterialet. Vindende tilbudsgivere bruger en større andel af deres samlede transaktionsomkostninger i udbudsprocessen til at gennemlæse udbudsmaterialet end for de øvrige udbudsprocedurer.

Proceduren *udbud med forhandling* indebærer en eller flere forhandlingsrunder, der potentielt kan være omkostningstunge. Ved *udbud med forhandling* har de vindende tilbudsgivere derfor naturligt brugt relativt flere ressourcer på fase tre om forhandlingsrunder, prækvalifikation og spørgsmål/svar. Ordregivere har samtidig anvendt flere ressourcer på at evaluere tilbud og udarbejde et evalueringsnotat ved proceduren.

3.7 Erfaring med at udbyde opgaven giver lavere transaktionsomkostninger

En offentlig myndigheds erfaring med at udbyde en konkret opgave har betydning for ordregivers transaktionsomkostninger. Hvis en opgave tidligere har været udbudt, er transaktionsomkostningerne for ordregiver således typisk lavere end første gang, den pågældende opgave udbydes⁷, jf. figur 3.9. Dette tyder på, at ordregivere, der ikke har erfaring, også kan mindske deres transaktionsomkostninger ved at udbyde opgaven i fællesskab med andre ordregivere, der har udbudt opgaven før, eller ved på anden måde at udnytte andre ordregivers erfaring.

Figur 3.9 Transaktionsomkostninger i forhold til ordregivers erfaring med at udbyde opgaven



Anm.: Baseret på 160 observationer for ordregiver og 84 observationer for vindende tilbudsgiver. Figuren tager udgangspunkt i offentlige kontrakter. Opgørelsen indeholder observationer, hvor ordregiver har angivet deres erfaring med at udbyde opgaven. Observationer for vindende tilbudsgiver indgår kun, hvis ordregiver på samme udbud har angivet deres erfaring.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse foretaget af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen til alle ordregivere og vindende virksomheder med gennemførte udbud i perioden januar til og med maj 2018 samt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

Transaktionsomkostningerne for de vindende tilbudsgivere falder også med deres erfaring. Sammenhængen er signifikant ved udbud, hvor ordregiver har udbudt opgaven mere end to gange før.

⁷ Det er dog kun udbud, der er udbudt over to gange tidligere, der har signifikant lavere omkostninger, når der tages højde for andre karakteristika ved udbuddet.

De opgaver, som ikke har været udbudt tidligere, består både af opgaver, som på et senere tidspunkt vil blive udbudt igen, og opgaver, som naturligt ikke vil blive genudbudt. Fx vil et byggeprojekt eller en specifik rådgivningsydelse typisk ikke blive udbudt igen. Gruppen af førstegangsudbud kan derfor ikke direkte sammenlignes med gruppen af udbud, som har været udbudt tidligere, idet deres karakteristika og kendetegn kan afvige fra hinanden.

3.8 Interne processer har drevet ordregivers omkostninger op

Offentlige ordregivere er spurgt ind til, om egne eller tilbudsgivers transaktionsomkostninger er blevet højere i det konkrete udbud som følge af et tiltag, en proces eller hændelse, *se boks 3.1*. Lidt under en tredjedel af ordregiverne har angivet, at deres eller tilbudsgivers transaktionsomkostninger er højere i det pågældende (analyserede) udbud, end hvad der normalt er tilfældet. Det er således relativt ofte, at offentlige myndigheder oplever, at transaktionsomkostningerne er blevet højere pga. særlige processer eller lignende.

Transaktionsomkostningerne for de udbud, som efter det oplyste er forøget pga. et tiltag, en proces eller en hændelse, er dog ikke signifikant højere end i de øvrige udbud, hvor der ikke peges på omkostningsforøgende tiltag, når der korrigeres for andre kendetegn, herunder eksempelvis kontraktværdi, jf. tabel B.1. i bilag.

Boks 3.1 Åbne spørgsmål om transaktionsomkostninger

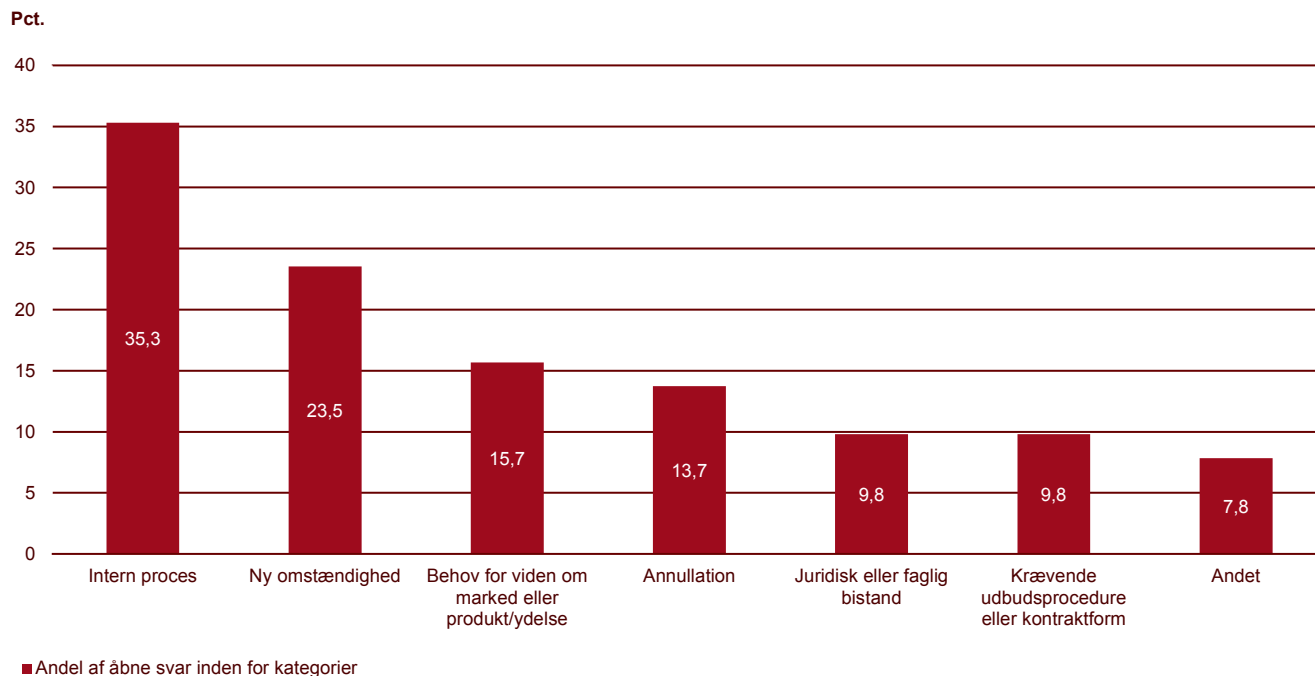
I undersøgelsen er offentlig ordregiver spurgt om, hvorvidt et tiltag, en proces eller en hændelse har drevet deres omkostninger i udbudsprocessen op, eller om de har kendskab til, om vindende tilbudsgivers omkostninger er drevet op.

I de tilfælde, hvor ordregiver har svaret, at enten deres egne eller tilbudsgivers transaktionsomkostninger har været drevet op, er de spurgt ind til, hvilke tiltag, processer eller hændelser som har været skyld i dette.

Svarerne er meget forskellige og er inddelt i overordnede kategorier, som kan give et indtryk af, hvad ordregiver mener har drevet omkostningerne.

Godt 35 pct. af offentlige ordregivere har angivet, at en intern proces har drevet deres eller tilbudsgivers transaktionsomkostninger op, *jf. figur 3.10*. Interne processer indebærer fx intern afklaring, koordinering blandt ordregivere i et udbud eller en særlig evaluering af tilbud.

Figur 3.10 Ordregivers åbne svar om, hvad der har drevet deres transaktionsomkostninger op



Anm.: Baseret på 51 åbne besvarelser fordelt på syv kategorier. Besvarelserne indeholder 59 begrundelser for, hvorfor omkostninger i det konkrete udbud er drevet op. Hver besvarelse kan indeholde flere årsager, og tallene i figuren summer derfor ikke til 100 pct., men i stedet 115,7 pct. Ordregiver er bedt om at svare på følgende spørgsmål: "Har I oplevet, at en særlig proces, et tiltag eller en hændelse har drevet jeres egne eller tilbudsgivernes transaktionsomkostninger op i det konkrete udbud?". Figuren tager udgangspunkt i offentlige kontrakter.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse foretaget af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen til alle ordregivere og vindende virksomheder med gennemførte udbud i perioden januar til og med maj 2018 samt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

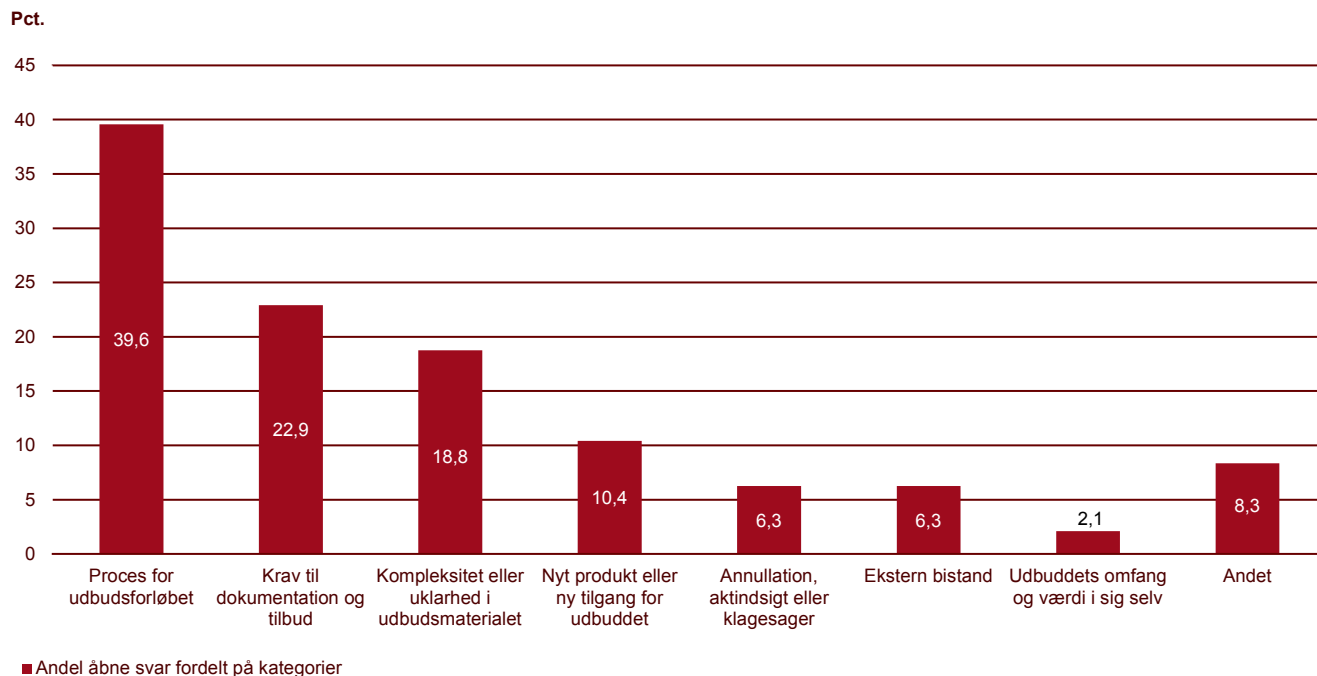
Knap en fjerdedel har angivet, at en ny omstændighed er årsag til, at transaktionsomkostningerne er drevet op. Når den offentlige sektor udbyder deres opgaver, skal de forholde sig til skiftende politiske ønsker, nye regler og nye muligheder. Fx har tre offentlige ordregivere angivet, at ny lovgivning har været skyld i, at udbudsprocessen eller det produkt, de normalt købte ind, skulle gentænkes, hvilket medførte større transaktionsomkostninger.

3.9 Krævende processer driver omkostningerne op for vindende tilbudsgiver

En fjerdedel af de vindende tilbudsgivere i undersøgelsen oplever, at en proces, et tiltag eller en hændelse i udbudsprocessen har drevet deres transaktionsomkostninger op. De udbud, hvor vindende tilbudsgiver har tilkendegivet, at et specifikt tiltag, proces eller hændelse har drevet transaktionsomkostningerne op, har dog ikke signifikant højere transaktionsomkostninger som andel af kontraktværdierne set fra tilbudsgiversiden, når der korrigeres for andre bagvedliggende forhold, se tabel B.1. i bilaget.

Størstedelen af de vindende tilbudsgivere, som har oplevet at have højere transaktionsomkostninger end forventet, henviser til en krævende proces for udbudsforløbet, krav til dokumentation eller uklarhed i udbudsmaterialet, jf. figur 3.11. Fx har flere virksomheder oplevet, at forhandlingsrunder har medvirket til større transaktionsomkostninger.

Figur 3.11 Vindende tilbudsgivers åbne svar om, hvad der har drevet deres transaktionsomkostninger op



Anm.: Baseret på 48 åbne besvarelser fordelt på otte kategorier. Besvarelsen indeholder 55 begrundelser for, hvad der har drevet vindende tilbudsgivers omkostninger. Hver besvarelse kan indeholde flere årsager, og tallene i figuren summer derfor ikke til 100 pct., men i stedet 114,6 pct. Vindende tilbudsgiver er bedt om at svare på følgende spørgsmål: "Har I ved det konkrete udbud oplevet processer, tiltag eller oplevet hændelser, som har bidraget til, at jeres transaktionsomkostninger har været større end ved andre udbud?". Figuren tager udgangspunkt i offentlige kontrakter.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse foretaget af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen til alle ordregivere og vindende virksomheder med gennemførte udbud i perioden januar til og med maj 2018 samt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

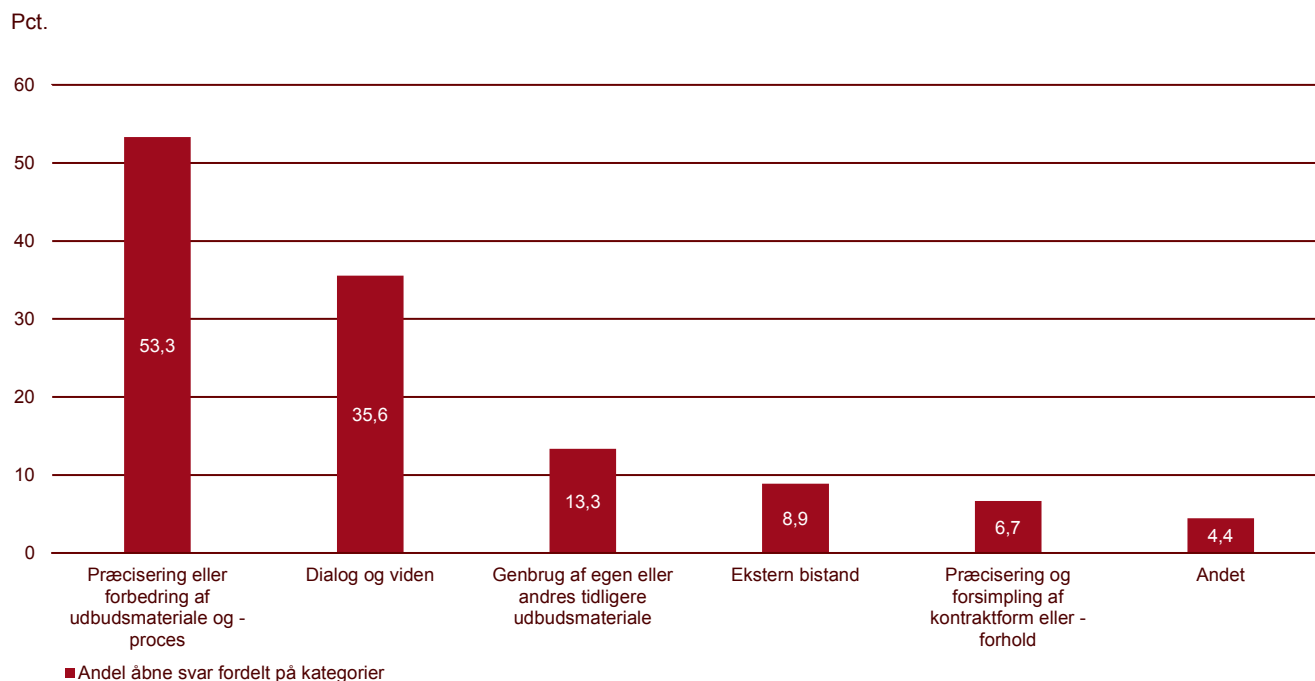
3.10 Nogle ordregivere gennemfører tiltag, der har til formål at begrænse transaktionsomkostningerne

Knap 30 pct. af ordregiverne har angivet, at de har gennemført tiltag for at begrænse enten deres egne eller tilbudsgivers transaktionsomkostninger. Blandt de vindende tilbudsgivere er det ca. 10 pct., der har angivet, at deres transaktionsomkostninger har været mindre end forventet på grund af et tiltag fra ordregiver.

De vindende tilbudsgivere, som har oplevet, at ordregiver har gennemført tiltag for at begrænse transaktionsomkostningerne, peger på, at en forenklet tilbudsafgivning har haft en positiv effekt på transaktionsomkostningerne. Tilbudsgiverne har bl.a. peget på, at en mere simpel kravspecifikation har reduceret vindende tilbudsgivers transaktionsomkostninger.

Ordregiver har hovedsageligt forsøgt at sænke transaktionsomkostningerne ved at præcisere eller forenkle udbudsmaterialet eller udbudsprocessen, jf. figur 3.12. Fx har ordregiver forsøgt at gøre kravspecifikationen i udbudsmaterialet faglig, forståelig og fokuseret samt anvendt skabeloner for dokumentation og tilbudsafgivelse. Derudover har godt en tredjedel af ordregiverne angivet, at dialog med markedet samt mere viden om den opgave, der ønskes udbudt, har bidraget til at reducere transaktionsomkostningerne.

Figur 3.12 Ordregivers tiltag for at mindske egne eller tilbudsgivers omkostninger i udbudsprocessen



Anm.: Baseret på 45 åbne svar fra ordregiver fordelt på seks kategorier. Besvarelsen indeholder 55 begrundelser for ordregivers tiltag for at mindske transaktionsomkostninger i udbudsprocessen. Hver besvarelse kan indeholde flere årsager, og tallene i figuren summer derfor ikke til 100 pct., men i stedet 122,2 pct. Ordregiver er bedt om at svare på følgende spørgsmål: "Har I gennemført konkrete tiltag, der havde til hensigt at reducere jeres egne eller tilbudsgivers transaktionsomkostninger ved gennemførelsen af dette udbud?". Figuren tager udgangspunkt i offentlige kontrakter.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse foretaget af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen til alle ordregivere og vindende virksomheder med gennemførte udbud i perioden januar til og med maj 2018 samt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

Foruden de konkrete tiltag, som ordregiver har gennemført for at sænke deres eller tilbudsgivers transaktionsomkostninger, er ordregiver blevet spurgt til, om de anvender generelle tiltag for at sænke transaktionsomkostningerne. Godt 38 pct. af ordregiverne bekræfter, at de har fokus på mere generelle tiltag for at begrænse transaktionsomkostningerne. Af disse angiver de fleste ordregivere, at de bruger paradigmer, skabeloner og genbruger materiale fra tidligere udbud som generelle tiltag for at sænke transaktionsomkostninger i udbud.

Kapitel 4

Transaktionsomkostninger ved rammeaftaler

Rammeaftaler udgjorde en tredjedel af alle EU-udbud i Danmark i 2017. En rammeaftale er en aftale mellem en eller flere ordregivere på den ene side og en eller flere tilbudsgivere på den anden om de nærmere vilkår for levering af en eller flere ydelser i en på forhånd fastlagt periode. Formålet med en rammeaftale er at fastsætte vilkårene for de kontrakter, der skal indgås i løbet af en nærmere fastsat periode og afgrænse den kreds af virksomheder, som skal levere ydelserne under rammeaftalen.

Når selve rammeaftalen har været sendt i udbud, kan de konkrete aftaler om indkøb efterfølgende indgås uden et nyt EU-udbud, også selv om kontraktværdien af den konkrete aftale er over tærskelværdien. Rammeaftalen afløser således udbudspligten for de ordregivere og de anskaffelser, der er omfattet af rammeaftalen.

Tildelingen af en opgave til en leverandør under en rammeaftale kan gøres direkte eller som miniudbud, som skaber konkurrence mellem virksomhederne på rammeaftalen. Der kan også fastlægges andre modeller for, hvem på listen af potentielle leverandører der får opgaven.

Kapitlet sætter fokus på de transaktionsomkostninger, der er knyttet udbuddet af rammeaftaler, og hvilke forhold der har indflydelse på størrelsen af transaktionsomkostninger ved disse udbud. De transaktionsomkostninger, som knytter sig til den efterfølgende tildeling af kontrakten (fx via miniudbud), indgår derimod ikke.

4.1 Niveaue for transaktionsomkostninger ved rammeaftaler

Transaktionsomkostninger ved indgåelse af en rammeaftale udgør i gennemsnit henholdsvis 1,4 og 2,1 pct. af kontraktværdien for ordregivere og vindende tilbudsgivere, jf. tabel 4.1. Til sammenligning er de tilsvarende tal 2,6 og 2,0 pct. for offentlige kontrakter. Offentlige ordregivere har således betydeligt lavere transaktionsomkostninger ved rammeaftaler, mens det ikke er tilfældet for vindende tilbudsgiver. Resultaterne skal dog selvsagt bl.a. ses i sammenhæng med, at ordre- og tilbudsgivernes omkostninger ved den endelige tildeling af en kontrakt (fx via miniudbud), som nævnt, ikke er medregnet. Samtidig kan andre forhold spille en rolle, herunder opgavernes karakter og kontrakternes størrelse.

Målt ved medianen er transaktionsomkostningerne for rammeaftaler også mindre end gennemsnittet, jf. tabel 4.1. Det skyldes, at nogle få udbud med meget store relative transaktionsomkostninger (målt ift. forventet kontraktværdi) trækker gennemsnittet op.

Tabel 4.1 Niveaueet for transaktionsomkostninger ved udbud med en tilknyttet rammeaftale

	Ordregiver	Vindende tilbudsgiver
Transaktionsomkostninger som andel af kontraktværdi	1,4 pct.	2,1 pct.
Median for transaktionsomkostning	0,6 pct.	0,6 pct.
Maksimum observation	10,2 pct.	33,3 pct.
Minimum observation	0,002 pct.	0,003 pct.
Antal observationer	197	426

Anm.: Tabellen tager udgangspunkt i udbud med en tilknyttet rammeaftale.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse foretaget af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen til alle ordregivere og vindende virksomheder med gennemførte udbud i perioden januar til og med maj 2018 samt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

Rammeaftalernes samlede kontraktværdi er ukendt, når kontrakten indgås, og er baseret på et skøn fra ordregiver. Det betyder, at opgørelsen af transaktionsomkostningernes andel af kontraktværdien er mere usikker end opgørelsen for offentlige kontrakter, *jf. boks 4.1.*

Boks 4.1 Kontraktværdi ved rammeaftaler

Udarbejdelse af en rammeaftale indebærer som udgangspunkt ikke en endelig forpligtelse for ordregiveren til at købe bestemte mængder på bestemte tidspunkter. Da de endelige kontrakter under rammeaftalen ikke er fastsat, er det uvist, hvad den endelige kontraktværdi kommer til at udgøre.

Ordregiver angiver en kontraktværdi i udbudsbekendtgørelsen ud fra et skøn for deres maksimale forbrug på rammeaftalen. Skønnet kan være baseret på tidligere brug af samme eller lignende rammeaftale, en undersøgelse af markedet og markedsdialog eller en kalkule af en ydelsesværdi internt hos myndigheden, *jf. også afsnit 5.4 om databehandling.*

Den samlede sum af ordregivernes transaktionsomkostninger for de rammeaftaler, som indgår i undersøgelsen, udgør 0,6 pct. af summen af kontraktværdierne, *jf. tabel 4.2.* For de vindende tilbudsgivere udgør de samlede transaktionsomkostninger 0,3 pct. af den samlede kontraktværdi. For både ordre- og tilbudsgivere er dette betydeligt mindre end de gennemsnitlige transaktionsomkostninger på henholdsvis 1,4 pct. og 2,1 pct., *jf. tabel 4.1.* Denne forskel skyldes, at det særligt er rammeaftaler med små kontraktværdier, der har høje relative transaktionsomkostninger.

Det er muligt at have flere vindende virksomheder på en rammeaftale. Der er en tendens til, at jo flere vindende virksomheder, der er på en rammeaftale, jo højere transaktionsomkostninger oplever ordregiver – i hvert fald indtil en vis grænse, *jf. tabel B.2.*

I godt 20 pct. af de udbud i undersøgelsen, hvor der har været flere vindere på rammeaftalen, er der information fra mere end én vindende tilbudsgiver på den samme opgave. Ved disse udbud varierer omkostningerne for de vindende tilbudsgivere på udbuddet i gennemsnit med 1,2 procentpoint. Den største forskel mellem den vindende tilbudsgiver med mindst og størst transaktionsomkostninger på det samme udbud er på 10 procentpoint. Der er altså en tendens til, at vindende tilbudsgivere kan opleve forskelle i deres afholdte transaktionsomkostninger, selvom de har budt på den samme rammeaftale. Det kan fx skyldes, at tilbudsgivere har forskellig erfaring med at byde på offentlige opgaver, eller at den enkelte virksomhed forsøger at øge sandsynligheden for at vinde ved at bruge flere ressourcer på tilbudsafgivningen.

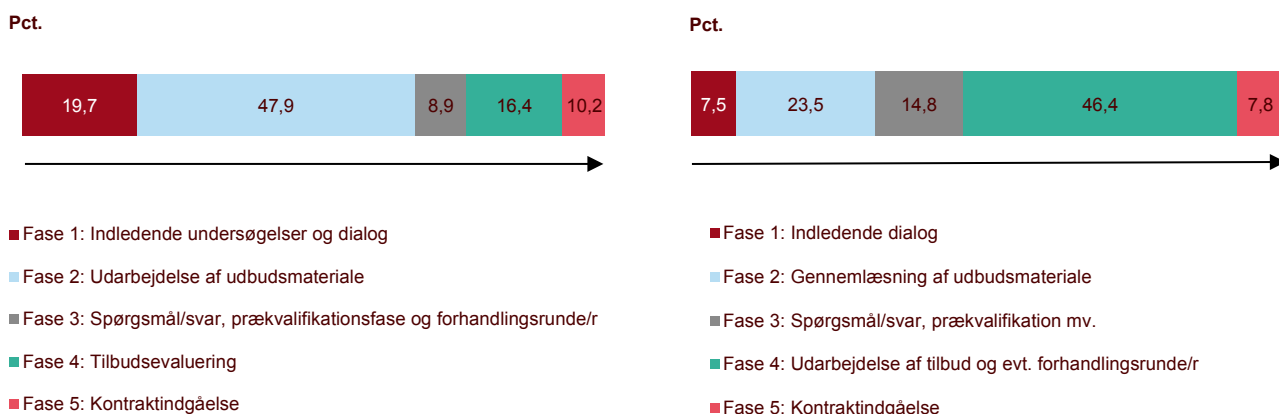
4.2 Mere dialog ved udbud med rammeaftaler

Når ordregivere udbyder en rammeaftale, er det udarbejdelse og offentliggørelse af udbudsmaterialet, som giver anledning til flest transaktionsomkostninger, jf. figur 4.1a. Det samme er tilfældet med udbud af offentlige kontrakter, jf. figur 2.3. Ordregiverne benytter dog flere ressourcer på dialog med markedet, når de udbyder en rammeaftale relativt til en offentlig kontrakt.

Figur 4.1 Fordeling af transaktionsomkostninger i faser ved rammeaftaler

(a) Ordregiver

(b) Vindende tilbudsgiver



Anm.: Figurerne er baseret på 195 observationer for ordregiver og 417 observationer for vindende tilbudsgiver. Figuren tager udgangspunkt i udbud med en tilknyttet rammeaftale. Der er ikke angivet en besvarelse af spørgsmålet ved to rammeaftaleudbud for ordregiver og tilsvarende ni hos vindende tilbudsgiver.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse foretaget af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen til alle ordregivere og vindende virksomheder med gennemførte udbud i perioden januar til og med maj 2018 samt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

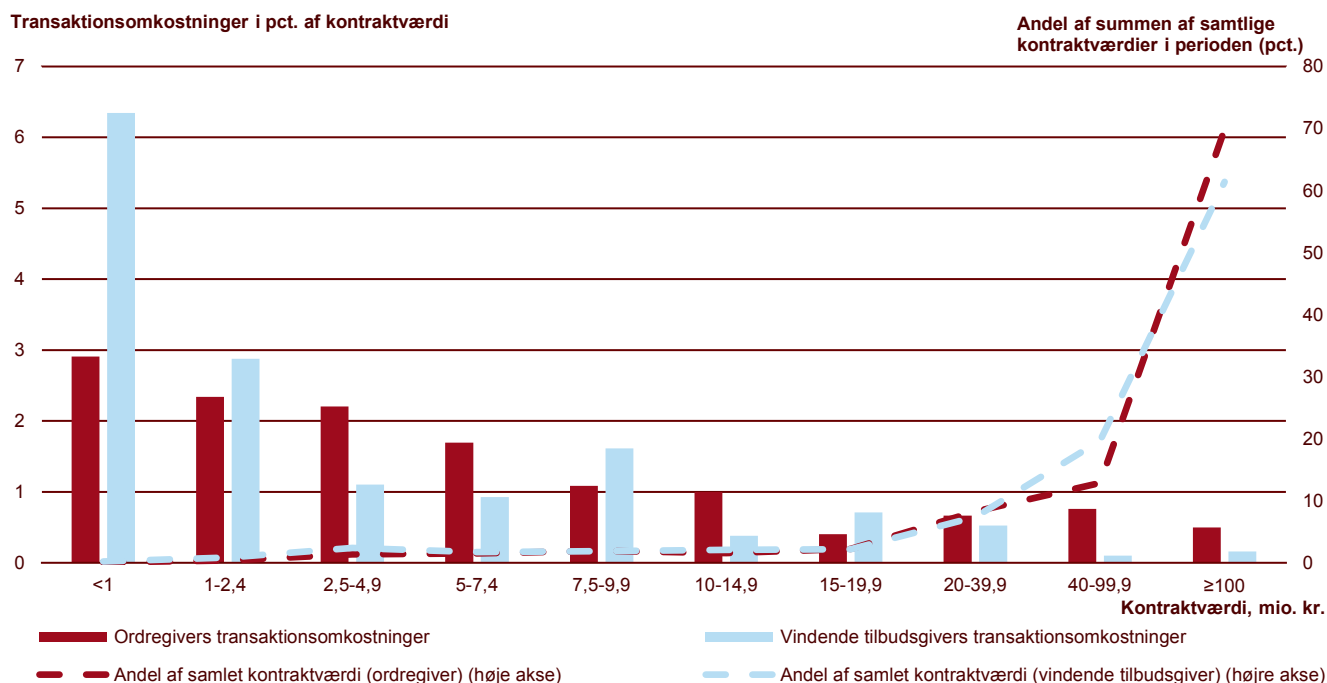
Vindende tilbudsgiver benytter en større andel af deres omkostninger på at gennemlæse udbudsmaterialet, men anvender en mindre andel på udarbejdelsen af tilbud ved udbud med rammeaftaler end ved offentlige kontrakter, jf. figur 4.1b.

Det skal ses i sammenhæng med, at der ved rammeaftaler kan være en genåbning af konkurrencen gennem mini-udbud, som foreligger efter indgåelsen af en kontrakt. Desuden specificeres dele af kontraktens indhold yderligere efter indgåelse af rammeaftalen, når de endelige kontrakter indgås. Tilbudsgivers tilbud behøver derfor ikke nødvendigvis at være lige så detaljeret som ved offentlige kontrakter.

4.3 Rammeaftaler med høje kontraktværdier har lavere transaktionsomkostninger

Udbud af større rammeaftaler har markant lavere transaktionsomkostninger målt i forhold til kontraktværdiens størrelse, jf. figur 4.2. Forholdet er signifikant for både ordregiver og vindende tilbudsgiver, jf. tabel B.2 i bilaget.

Figur 4.2 Transaktionsomkostningsniveau i forhold til kontraktværdistørrelse ved rammeaftaler



Anm.: Baseret på 197 observationer for ordregiver og 426 observationer for vindende tilbudsgiver. Skillelinjen for den første kategori "<1" er sat til 1.006.628 kr., som var den laveste af EU's tærskelværdier i 2017. Figuren tager udgangspunkt i udbud med en tilknyttet rammeaftalekontrakt.

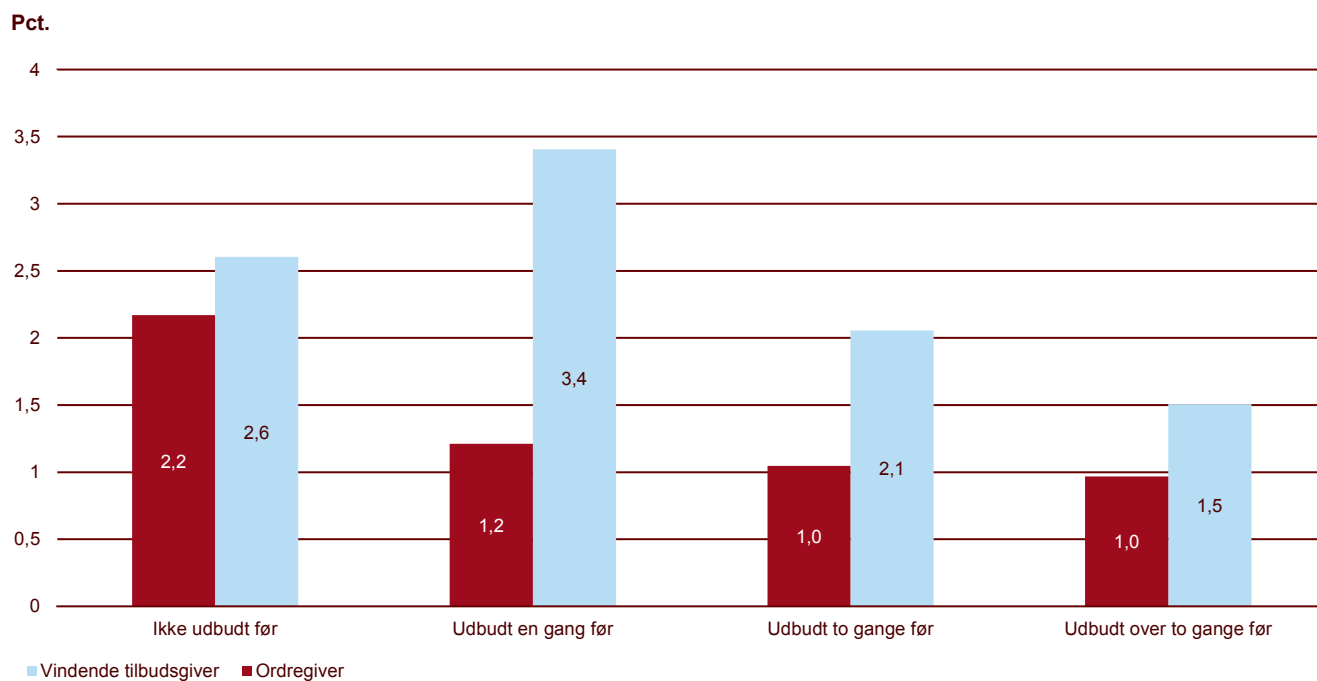
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse foretaget af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen til alle ordregivere og vindende virksomheder med gennemførte udbud i perioden januar til og med maj 2018 samt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

For rammeaftaler med en forventet kontraktværdi på under den laveste af EU's tærskelværdier har vindende tilbudsgiver transaktionsomkostninger på godt seks pct. af kontraktværdien. Men der er også stor spredning i omkostningerne i disse udbud, og for nogle rammeaftaler med lav kontraktværdi er transaktionsomkostningerne relativt små. Ved opgaver under tærskelværdierne, hvor der ikke er krav om at benytte EU-udbudsprocedurerne kan ordregiver overveje, om det kan være formålstjenstligt at benytte en enklere procedure, som fortsat sikrer effektiv konkurrence.

4.4 Erfaring er væsentlig for at opnå lave omkostninger ved rammeaftaler

Rammeaftaler, der udbydes for første gang, er mere omkostningstunge for offentlig ordregiver, end når udbuddet gennemføres for anden eller tredje gang, jf. figur 4.3. Sammenhængen er signifikant, når der korrigeres for andre kendetegn ved udbuddet. Førstegangsudbud har således i gennemsnit næsten dobbelt så store transaktionsomkostninger som udbud, hvor ordregiver har erfaring med at udbyde opgaven. Det gælder dog primært for ordregiverne.

Figur 4.3 Ordregivers erfaring med at udbyde opgaven



Anm.: Baseret på 197 observationer for ordregiver og 242 observationer for vindende tilbudsgiver. Figuren tager udgangspunkt i udbud med en tilknyttet rammeaftalekontrakt. Observationer for vindende tilbudsgiver indgår kun, hvis ordregiver på samme udbud har angivet deres erfaring.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse foretaget af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen til alle ordregivere og vindende virksomheder med gennemførte udbud i perioden januar til og med maj 2018 samt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

Kapitel 5

Metode

5.1 Datagrundlag og afgrænsning

Analysens datagrundlag er baseret på Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af *bekendtgørelse om indgået kontrakt* i databasen Tenders Electronic Daily (TED), hvor alle EU-udbud skal offentliggøres. Analysen tager udgangspunkt i EU-udbud, som er afsluttet i perioden januar til maj 2018. Udbuddet kan afsluttes ved, at der er fundet en vinder, eller at udbuddet er annulleret.

5.2 Spørgeskemaundersøgelse

I bekendtgørelse om indgået kontrakt angiver ordregiver, hvem den eller de vindende tilbudsgivere er ved et udbud. Både ordregiver og vindende tilbudsgiver er blevet spurgt om deres transaktionsomkostninger i et spørgeskema ved det samme konkrete udbud kort tid efter, at udbudsprocessen er afsluttet.

Der er udsendt ét spørgeskema for hvert udbud til ordregiver, uanset om det pågældende udbud er opdelt i delkontrakter. Vindende tilbudsgiver har modtaget et spørgeskema for hver kontrakt eller delkontrakt, som de har vundet. Der blev i alt udsendt 984 spørgeskemaer til ordregiver, og 1.990 spørgeskemaer til vindende tilbudsgivere. For ordregiver var svarprocenten (dvs. for gennemførte spørgeskemaer) 38,3 pct. og tilsvarende 33,3 pct. for vindende tilbudsgiver. For at mindske respondentbyrden er der ved udbud, hvor den samme virksomhed har vundet mere end syv delkontrakter, kun udsendt ét spørgeskema til den vindende tilbudsgiver.

5.3 Datarensning

Der er foretaget en omfattende rensning af data, hvor bl.a. åbenlyse fejl i besvarelser eller kontraktværdi er korrigeret. Samtidig er respondenterne kontaktet ved tvivl om korrektheden af oplysningerne. Det er bl.a. sket ved ekstremt store eller ekstremt små transaktionsomkostninger. Besvarelser, hvor der er angivet 0 kr. eller 0 timer som transaktionsomkostning for udbuddet, er ikke medtaget i undersøgelsen, da disse ikke anses for at være korrekte besvarelser.

Transaktionsomkostningerne sættes i analysen i forhold til kontraktværdien for udbuddet/delkontrakten. For nogle observationer har det ikke været muligt at få oplyst kontraktværdien. Disse er derfor udeladt af analysen. Ved udbud, hvor vindende tilbudsgiver har tilkendegivet, at deres besvarelse dækker over flere delaftaler, er omkostningerne fordelt ligeligt mellem de vundne kontrakter.

Efter datarensningen er der identificeret 17 statistiske "outliers", som ikke medtages i beregningerne. For både offentlige kontrakter og rammeaftaler er der frasorteret 13 observationer for ordregiver og fire observationer for vindende tilbudsgiver. Outliers er identificeret ud fra residualerne i en lineær regression mellem de relative transaktionsomkostninger og kontraktværdien samt kontraktværdien i anden.

Uden outliers udgør det endelige antal besvarelser for offentlige kontrakter 163 for ordregiver og 188 for vindende tilbudsgivere. Ved udbud med en tilknyttet rammeaftale indgår 197 observationer for ordregivere og 426 for vindende tilbudsgivere. Antallet af besvarelser, som ligger til grund for de forskellige figurer og tabeller, kan afvige herfra, hvis respondenter eksempelvis har undladt at besvare bestemte spørgsmål i undersøgelsen.

5.4 Databehandling

Opgørelsen af transaktionsomkostningerne tager udgangspunkt i ordregiver og vindende tilbudsgivers skøn for, hvor mange ressourcer der er anvendt i forbindelse med udbuddet frem til kontraktindgåelse.

Spørgeskemaets indhold og opbygning blev testet hos ordregivere og tilbudsgivere ved interview. De ordregivere, der deltog, gav udtryk for, at de bedst kunne vurdere deres interne transaktionsomkostninger i timer.

De interne timer er desuden fordelt på stillingskategorier af ordregiver. Timelønnen for de specifikke stillingskategorier er herefter skønsmæssigt fastlagt med baggrund i Danmarks Statistiks lønopgørelse. Timelønningen er baseret på uddannelsesniveaue og tilnærmelsesvis stillingsbetegnelser, jf. boks 5.1. Den gennemsnitlige timefordeling er anvendt for de offentlige ordregivere, som ikke har inddelt deres timer i stillingskategorier.

Boks 5.1 Danmarks Statistiks opgørelse af løn pr. præsteret arbejdstime

Timelønningen for offentlig ordregiver tager udgangspunkt i fem stillingskategorier, som tildeles en repræsentativ timeløn, jf. også tabel 5.1 nedenfor. Der er taget udgangspunkt i Danmarks Statistik opgørelse af løn pr. præsteret arbejdstime (se Danmarks Statistiks "Statistikdokumentation for Lønstruktur 2017" for nærmere beskrivelse).

De individuelle stillingsbetegnelseres timelønninger er følgende:

Studenter tager udgangspunkt i studiemedarbejderlønning for personer, som er i gang med en lang videregående uddannelse.

Udbuds- og indkøbskonsulenters løn bygger på oplysninger for personer med en lang videregående uddannelse og stillingsbetegnelser, der tilnærmelsesvis ligner jobfunktionen (juridisk arbejde, indkøbsarbejde og arbejde med forvaltning og udøvelse af lovgivning).

Fagpersonales løn tager udgangspunkt i medianen for befolkningen generelt.

Chefer tager udgangspunkt i lederfunktionen i samme kategorier som udbuds- og indkøbskonsulentstillingen, men også stillingen "Ledelse inden for offentlig administration og virksomhedsstrategi/policy området" samt ledere med en lang videregående uddannelse.

Direktionens løn baseres på stillingskategorien "Øverste ledelse i lovgivende myndigheder, offentlige virksomheder og organisationer".

Tabel 5.1 **Oversigt over timelønninger for stillingsbetegnelser**

	Gennemsnitlig timeløn (kr. i timen)
Studenter	148,4
Udbuds- og indkøbskonsulent	341,5
Fagpersonale	286,7
Chefer	503,7
Direktion	716,9

Kilde: Danmarks Statistiks lønstatistik LONS20 og LONS11. LONS20: arbejdsfunktion, sektor, aflønningsform, lønmodtagergruppe, lønkomponenter og køn og LONS11: løn efter uddannelse, sektor, aflønningsform, lønmodtagergruppe, lønkomponenter og køn.

Vindende tilbudsgivers vurdering af transaktionsomkostninger angives i kroner. Ligeledes er ordregivers eksterne og øvrige omkostninger angivet i kroner.

Skønnet for transaktionsomkostningerne normeres med (sættes i forhold til) opgavens kontraktværdi. Kontraktværdien på et udbud kan være angivet i *bekendtgørelser om indgået kontrakter* og/eller i ordregivers besvarelse af spørgeskemaundersøgelsen. Hvis ordregiver ikke har angivet kontraktværdien i bekendtgørelsen om indgået kontrakt, anvendes den kontraktværdi, som ordregiveren har angivet i spørgeskemaet. I syv tilfælde gælder, at udbuddet er opdelt på flere delkontrakter, men kontraktværdien i bekendtgørelsen er kun angivet for det samlede udbud. I det tilfælde opdeles den samlede kontraktværdi ligeligt på de delaftaler, der er i udbuddet.

Kontraktværdien er vanskeligere at bestemme i udbud af rammeaftaler. En rammeaftale fastlægger vilkår for levering af visse ydelser og kriterier for, hvilke af de på forhånd udvalgte virksomheder (vinderne på rammeaftalen) som tildeles opgaver, men indebærer ikke en forpligtelse for de enkelte virksomheder til at levere på forhånd bestemte mængder på bestemte tidspunkter. Da de endelige kontrakter under rammeaftalen ikke er fastsat, er det vanskeligt præcis at afgøre for ordre- og tilbudsgiver, hvad den endelige kontraktværdi kommer til at udgøre.

Ordregiver kan vælge at tildele en rammeaftale til flere vindere. I dette tilfælde kan ordregiver vælge at tildele kontrakter på baggrund af et miniudbud, hvor vinderne af rammeaftalen deltager. Der kan også være tale om en såkaldt kaskade-model, hvor vinderne på rammeaftalen rangeres efter den pris, de har givet i det oprindelige udbud. Den virksomhed med den bedste pris får opgaven tildelt. Hvis denne virksomhed ikke kan udføre opgaven, går opgaven til den næste på listen.

Kontraktværdien, som er angivet i spørgeskemaet, er angivet efter rammeaftalen har været i funktion i en kortere periode. Ordregiver har derfor indblik i brugen af rammeaftalen, og dermed større chance for at estimere en korrekt kontraktværdi end på det tidspunkt, hvor bekendtgørelsen om indgåede kontrakter udformes. Derfor tages der udgangspunkt i kontraktværdien fra spørgeskemaet ved beregning af transaktionsomkostningen som andel af kontraktværdien ved rammeaftaler.

Kapitel 6

Bilag

I dette bilag vises resultatet af en række regressioner, som estimerer sammenhængene mellem transaktionsomkostningernes størrelse og en række karakteristika ved de forskellige udbud. Der er foretaget regressioner for hhv. ordregivers og vindende tilbudsgivers transaktionsomkostninger samt for offentlige kontrakter og rammeaftaler.

Boks 6.1 Metode for regressions- analyser

Sammenhænge mellem transaktionsomkostninger og observerbare kendetegn ved udbud undersøges ved at estimere en "fractional logit model".

Logit-modeller anvendes typisk, når responsvariablen er binær, dvs. antager værdien nul eller en. Men Papke og Wooldridge (1996) viste, at logit-modellen også kan være hensigtsmæssig, hvis responsvariablen er en andel mellem nul og en – en fraction – men altså uden at være en sandsynlighed. Ved en fractional logit-model holdes estimaterne af responsvariablen (transaktionsomkostningerne som andel af kontraktværdien) mellem nul og en. Da modellen ikke er lineær, kan koefficienterne ikke tolkes direkte. Derfor beregnes i stedet de gennemsnitlige marginale effekter for de enkelte forklarende variable. De gennemsnitlige marginale effekter beregnes for hver enkelt variabel ved at foretage en marginal ændring i hver enkelt variabel ud fra de faktiske observationer, mens alle andre variable antages at svare til deres gennemsnit.

Effekterne beregnes desuden ift. en reference. Fx skal et resultat, der viser, at transaktionsomkostningerne er signifikant lavere ved udbud, hvor der har været tiltag for at mindske omkostningerne ses i forhold til referencen, som er de besvarelser, hvor der ikke er foretaget tiltag, eller hvor respondenterne har svaret "ved ikke" til det pågældende spørgsmål.

6.1 Ordregivers og vindende tilbudsgivers transaktionsomkostninger på offentlige kontrakter

Tabel B.1 viser, hvordan ordregiveres og vindende tilbudsgiveres transaktionsomkostninger på offentlige kontrakter korrelerer med en række forklarende variable.

Ordregivers transaktionsomkostninger

De variable, der har signifikant betydning for ordregivers transaktionsomkostninger, er når ordregiver har oplevet, at et tiltag, en hændelse eller en proces har øget deres transaktionsomkostninger på det pågældende udbud, samt om kontrakten har været udbudt før.

I regressionsmodellen (1.1) ses det, at ordregiver har signifikant lavere transaktionsomkostninger ved kontrakter, som er udbudt mere end to gange før i forhold til dem, der aldrig har været udbudt før, jf. også afsnit 3.7. Modellen viser desuden, at ordregivere, der har angivet, at noget har drevet transaktionsomkostninger for det pågældende udbud op, har lavere transaktionsomkostninger end dem, der ikke har angivet det.

Model (1.2) svarer til (1.1) med den ene forskel, at den indeholder en dummy for, om den samlede kontraktværdi er over EU's tærskelværdier på 1.006.628 kr. (2016-2017). Modellen viser, at udbud, der er udbudt som EU-udbud, men har en værdi under tærskelværdien, har signifikant højere transaktionsomkostninger end udbud over tærskelværdien. Samtidig peger modellen på, at ordregivere, der anvender udbudsproceduren *begrænset udbud*, har højere transaktionsomkostninger end ved proceduren *offentligt udbud*, og udbud inden for bygge- og anlægsopgaver har lavere transaktionsomkostninger end varekøb.

Vindende tilbudsgivers transaktionsomkostninger

De signifikante variable for de vindende tilbudsgivere er myndighedstype, kontrakttype, udbudsprocedure og kontraktværdi. Der er to betydelige forskelle mellem ordregiver og vindende tilbudsgiver. De vindende tilbudsgivere er spurgt ind til den delkontrakt, de har vundet, hvorimod ordregiver er spurgt ind til det samlede udbud. Ordregivere og vindende tilbudsgivere har desuden fået forskellige spørgsmål til deres transaktionsomkostninger.

Modellen (2.1) og (2.2) viser, at de vindende tilbudsgivere har signifikant lavere transaktionsomkostninger ved kontrakter vedrørende bygge- og anlægsopgaver, end når der er tale om varekøb. Dette resultat er undersøgt nærmere i afsnit 3.5. Desuden ses det, at transaktionsomkostningerne er højere, når de vindende virksomheder har budt på opgaver udbudt af kommunale ordregivere i forhold til, hvis det er statslige ordregivere. Derudover viser modellen, at tilbudsgiver oplever højere transaktionsomkostninger ved udbudsproceduren *begrænset udbud* i forhold til ved *offentlige udbud*.

Tabel B.1 Transaktionsomkostninger som andel af kontraktværdien på offentlige kontrakter

	(1.1) Ordregiver TED-data og spørgeskema	(1.2) Ordregiver TED-data og spørgeskema m. dummy om tærskelværdi	(2.1) Vindende tilbudsgiver TED-data og spørgeskema	(2.2) Vindende tilbudsgiver TED-data uden variabelen "opdelt"
Kontraktværdi i 100.000 kr.	-0.0000943 (-0.73)	-	-0.000856*** (-3.83)	-0.000849*** (-3.88)
Kontraktværdi i 100.000 kr. i anden	2.97e-08 (0.72)	-	1.01e-08*** (3.85)	9.99e-09*** (3.90)
Over 1 mio. kr. (reference)				
Under 1 mio. kr.	-	0.0329*** (4.45)	-	-
Ikke opdelt (reference)				
Opdelt	-0.00788 (-1.40)	-0.00477 (-0.82)	0.00301 (0.85)	-
Stat (reference)				
Region	-0.0918 (-0.58)	-0.00807 (-0.55)	0.00672 (1.40)	0.00588 (1.19)
Kommune	0.0101 (0.01)	0.00151 (0.16)	0.00982*** (2.70)	0.00947** (2.51)
Offentligt organ	-0.00767 (-0.84)	-0.00878 (-0.97)	0.00501 (1.14)	0.00464 (1.04)
Varekøb (reference)				
Levering af tjenesteydelser	-0.00311 (-0.37)	0.00167 (0.24)	0.00342 (0.69)	0.00328 (0.67)
Bygge- og anlægsgaver	-0.000376 (0.03)	0.0288* (1.83)	-0.0123*** (-2.77)	-0.0112** (-2.52)
Offentlige udbud (reference)				
Begrænset udbud	0.0150 (1.42)	0.0199** (1.97)	0.0177*** (3.61)	0.0170*** (3.50)
Udbud med forhandling	0.00674 (0.81)	0.00674 (0.81)	0.00829 (1.10)	0.00795 (1.06)
Ikke budt på andre delaftaler (reference)				0.00455
Budt på flere delaftaler				(1.28)
Ikke drevet transaktionsomkostningerne op (reference)				
Drevet transaktionsomkostningerne op	-0.00898* (-1.71)	-0.00792 (0.81)	-0.0000496 (-0.13)	-0.000169 (-0.04)
Ingen tiltag (reference)				
Tiltag	0.00498 (0.76)	0.00770 (1.15)	0.00812 (1.03)	0.00786 (1.03)
Ingen generelle tiltag (reference)				
Generelle tiltag	-0.00127 (0.22)	-0.00160 (0.28)	-	-
Ikke udbudt før (reference)				
Udbudt 1 gang før	-0.00391 (-0.41)	-0.00310 (-0.35)	-	-
Udbudt 2 gange før	-0.0945 (-0.94)	-0.0117 (-1.42)	-	-
Udbudt over 2 gange før	-0.0198*** (-3.52)	-0.0165*** (-2.95)	-	-
Observationer	158	158	188	188

Anm.: Baseret på 158 observationer for ordregiver og 188 observationer for vindende tilbudsgiver. Figuren tager udgangspunkt i offentlige kontrakter, hvor det har været muligt at finde alle oplysninger, der er medtaget i modellen. Der er perfekt korrelation mellem variablene "opdelt udbud" og "budt på flere delkontrakter", idet det kun er muligt at byde på flere delkontrakter, hvis udbuddet er opdelt. Derfor er "opdelte udbud" medtaget i model (2.1), mens "budt på flere delkontrakter" er med i model (2.2). Variablen "Drevet transaktionsomkostningerne op" omhandler hhv. ordregivers og tilbudsgivers besvarelse af spørgsmålet: "Har I oplevet, at en særlig proces, et tiltag eller en hændelse har drevet jeres egne [eller tilbudsgivernes] transaktionsomkostninger op i det konkrete udbud?" Variablen "Tiltag" omhandler hhv. ordregivers besvarelse af spørgsmålet: "Har I gennemført/oplevet konkrete tiltag, der havde til hensigt at reducere jeres egne [eller tilbudsgivernes] transaktionsomkostninger ved gennemførelsen af dette udbud?" Variablen "Generelle tiltag" omhandler ordregivers besvarelse af spørgsmålet: "Foruden de eventuelle tiltag, I har anvendt for at reducere transaktionsomkostninger ved det konkrete udbud, gennemfører I så generelle tiltag for at reducere jeres egne eller tilbudsgivernes transaktionsomkostninger i udbudsprocessen?"

Resultaterne angiver den gennemsnitlige marginale effekt på transaktionsomkostninger i forhold til referencekategorien. Effekten er signifikant, hvis der er en stjerne ved. * angiver signifikans på 10 pct. signifikansniveau, ** angiver på 5 pct., mens *** angiver på 1 pct. eller mindre.

Bemærk, at kontraktværdi er medtaget i anden og i 100.000 kr. Effekten angiver derfor ændringen i transaktionsomkostninger ved en forhøjelse på 100.000 kr. i kontraktværdi.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse foretaget af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen til alle ordregivere og vindende virksomheder med gennemførte udbud i perioden januar til og med maj 2018 samt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

6.2 Ordregivers og vindende tilbudsgivers transaktionsomkostninger på rammeaftaler

Tabel B.2 viser ordregivers og vindende tilbudsgivers transaktionsomkostninger målt som andel af kontraktværdi på rammeaftaler.

Ordregiver

Variable, der har signifikant betydning for ordregivers transaktionsomkostninger på rammeaftaler, er kontraktværdi, og om der er erfaring med at udbyde kontrakten.

Model (3.1) viser, at ordregivers transaktionsomkostninger på rammeaftaler er negativt afhængige af kontraktværdien. Altså vil højere kontraktværdier have relativt lavere transaktionsomkostninger. Hvis kontraktværdi medtages i anden, er effekten dog positiv. Bemærk, at der ved rammeaftaler tages stærke forbehold for kontraktværdierne. Resultatet er uddybet i afsnit 4.3. Ordregivers erfaring med at have udbudt rammeaftalen tidligere giver derudover signifikant lavere transaktionsomkostninger for ordregiveren. Dette er uddybet i afsnit 4.4.

Model (3.2) svarer til (3.1) med den ene forskel, at den indeholder en dummy for, om den samlede kontraktværdi er over EU's tærskelværdier på 1.006.628 kr. (2016-2017). Modellen viser, at udbud, der er udbudt som EU-udbud, men har en værdi under tærskelværdien, har signifikant højere transaktionsomkostninger end udbud over tærskelværdien. Offentligretlige organer har signifikant lavere transaktionsomkostninger end statslige ordregivere, og ordregivere har lavere transaktionsomkostninger ved opgaver, som er udbudt en eller to gange før, hvorefter effekten forsvinder.

Vindende tilbudsgiver

Variable, der har signifikant betydning for de vindende virksomheders transaktionsomkostninger på rammeaftaler, er kontraktværdi, ordregivertype, kontrakttype, og om noget i processen har øget deres transaktionsomkostninger.

Model (4.1) viser, at vindende tilbudsgivers transaktionsomkostninger er negativt afhængige af kontraktværdien. Dette er uddybet i afsnit 4.3. Når kontraktværdien sættes i anden, er forholdet dog positivt. Desuden ses, at alle ordregivertyperne har signifikant lavere transaktionsomkostninger end staten, mens varekøb har signifikant højere transaktionsomkostninger end udbud af bygge- og anlægsopgaver. Model (4.2) og (4.1) er ligesom ved model (2.1) og (2.2) med og uden variabelen om udbuddet er opdelt eller ej. Der ses ikke nogen effekt ved, at vindende tilbudsgiver har budt på flere delkontrakter.

Tabel B.2 Transaktionsomkostninger som andel af kontraktværdi på rammeaftaler

	(3.1) Ordregiver TED-data og spørgeskema	(3.2) Ordregiver TED-data og spørgeskema m. dummy om tærskelværdi	(4.1) Vindende tilbudsgiver TED-data og spørgeskema	(4.2) Vindende tilbudsgiver TED-data og spørgeskema uden variabelen "opdelte"
Kontraktværdi i 100.000 kr.	-0.000249*** (-3.68)	-	-0.00206*** (-4.55)	-0.00200*** (-4.55)
Kontraktværdi i 100.000 kr. (i anden)	3.44e-09*** (3.45)	-	2.49e-08*** (4.45)	2.43e-08*** (4.45)
Over 1 mio. kr. (reference)				
Under 1 mio. kr.	-	0.0146*** (6.35)	-	-
Ikke opdelt (reference)				
Opdelt	0.00262 (0.85)	0.00236 (0.78)	0.00163 (0.34)	-
Stat (reference)				
Region	0.00777 (1.11)	0.00573 (0.86)	0.0132** (2.42)	0.0129** (2.41)
Kommune	-0.00352 (-0.92)	-0.00306 (-0.81)	0.0128*** (3.48)	0.0133*** (3.77)
Offentligt organ	-0.00618 (-1.55)	-0.00678* (-1.69)	0.0177*** (2.93)	0.0185*** (2.99)
Varekøb (reference)				
Levering af tjenesteydelser	0.0386 (1.27)	0.00286 (0.97)	-0.00753 (-1.42)	-0.00673 (-1.29)
Bygge- og anlægsopgaver	0.000242 (0.03)	-0.00435 (-1.12)	-0.0194*** (-3.14)	-0.0192*** (-3.16)
Offentlige udbud (reference)				
Begrænset udbud	-0.000444 (-0.13)	-0.000170 (-0.05)	0.00127 (0.26)	0.00171 (0.36)
Udbud med forhandling	0.00370 (0.92)	0.00649 (1.48)	0.0117 (1.47)	0.0106 (1.38)
Ikke budt på andre (reference)	-	-	-	0.00508 (1.48)
Budt på flere				
Ikke drevet transaktionsomkostningerne op (reference)				
Drevet transaktionsomkostningerne op	0.00370 (1.36)	0.00169 (0.64)	0.0226*** (4.69)	0.0224*** (4.83)
Ingen tiltag (reference)				
Tiltag	2.09e-07 (-0.01)	0.00395 (1.28)	-0.00311 (-0.72)	-0.00322 (-0.75)
Ingen generelle tiltag (referencer)				
Generelle tiltag	0.00464 (1.49)	0.00395 (1.28)	-	-
Ikke udbudt før (referencer)				
Udbudt 1 gang før	-0.00892** (-2.57)	-0.00756** (-2.21)	-	-
Udbudt 2 gange før	-0.00971*** (-2.60)	-0.00991*** (-2.84)	-	-
Udbudt over 2 gange før	-0.00671 (-1.46)	-0.00645 (-1.47)	-	-
Observationer	196	196	417	417

Anm.: Baseret på 196 observationer for ordregiver og 417 observationer for vindende tilbudsgiver. Figuren tager udgangspunkt i rammeaftaler, hvor det har været muligt at finde alle oplysninger, der er medtaget i modellen. Der er perfekt korrelation mellem variablene "opdelt udbud" og "budt på flere delkontrakter", idet det kun er muligt at byde på flere delkontrakter, hvis udbuddet er opdelt. Derfor er "opdelte udbud" medtaget i model (4.1), mens "budt på flere delkontrakter" er med i model (4.2).

Variablen "Drevet transaktionsomkostningerne op" omhandler hhv. ordregivers og tilbudsgivers besvarelse af spørgsmålet: "Har I oplevet, at en særlig proces, et tiltag eller en hændelse har drevet jeres egne [eller tilbudsgivernes] transaktionsomkostninger op i det konkrete udbud?" Variablen "Tiltag" omhandler hhv. ordregivers besvarelse af spørgsmålet: "Har I gennemført/oplevet konkrete tiltag, der havde til hensigt at reducere jeres egne [eller tilbudsgivernes] transaktionsomkostninger ved gennemførelsen af dette udbud?" Variablen "Generelle tiltag" omhandler ordregivers besvarelse af spørgsmålet: "Foruden de eventuelle tiltag, I har anvendt for at reducere transaktionsomkostninger ved det konkrete udbud, gennemfører I så generelle tiltag for at reducere jeres egne eller tilbudsgivernes transaktionsomkostninger i udbudsprocessen?"

Resultaterne angiver den gennemsnitlige marginale effekt på transaktionsomkostninger i forhold til referencekategorien. Effekten er signifikant, hvis der er en stjerne ved. * angiver signifikans på 10 pct.'s signifikansniveau, ** angiver på 5 pct., mens *** angiver på 1 pct. eller mindre.

Bemærk, at kontraktværdi er medtaget i anden og i 100.000 kr. Effekten angiver derfor ændringen i transaktionsomkostninger ved en øgning på 100.000 kr. i kontraktværdi.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse foretaget af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen til alle ordregivere og vindende virksomheder med gennemførte udbud i perioden januar til og med maj 2018 samt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.