



NOTAT

13. september 2022
2022 - 13149
magjak

Analyse vedr. udbudssystem

Baggrund

Med aftale om *En ny reformpakke for dansk økonomi* aftalte regeringen med SF, RV, DF og KD at etablere en national SMV-venlig udbudsplatform, som skal mindske barriererne for, at virksomhederne kan sælge til det offentlige - til særlig gavn for SMV'er. Udbudsplatformen skal yderligere give mulighed for datagenbrug, stordriftsfordele og lavere transaktionsomkostninger og dermed færre administrative omkostninger for erhvervslivet.

En national udbudsplatform vil også være til gavn for offentlige ordregivere i form af forventet større regelefterlevelse, ligesom der er samfundsmæssige gevinster ved, at forventet flere virksomheder vil byde på offentlige opgaver, hvilket alt andet lige øger konkurrencen og kan bidrage til lavere priser, øget innovation og bedre kvalitet.

I *Lov om ændring af udbudsloven*, som trådte i kraft den 1. juli 2022, indgår på den baggrund en hjemmel til erhvervsministeren til at fastsætte regler om elektroniske udbud, herunder om der skal bruges bestemte elektroniske løsninger.

I forbindelse med betænkningen til lovforslaget blev følgende bemærket: ”
.... *Partierne bemærker i den forbindelse, at ministeren i lovbehandlingen har oplyst, at arbejdet indebærer en afdækning af de konkrete behov for både ordretagere og ordregivere, således at der i højere grad sikres gennendelighed på tværs og datagenbrug for tilbudsgivere. I den forbindelse ønsker partierne, at der sker en vurdering af, om standarder og krav til de eksisterende løsninger kan udfylde behovet for at mindske barrierer for SMV'ere og give en nemmere sagsbehandling for alle parter. Det er således ikke med lovforslaget givet, at der nødvendigvis skal udvikles en ny statslig it-løsning til at håndtere udbud i den offentlige sektor. Partierne vil tage stilling til nødvendigheden af en eventuel statslig it-løsning, når analysearbejdet foreligger.*”

Dette analysenotat præsenterer resultatet af analysearbejdet og afdækningen af de konkrete behov for tilbudsgivere og ordregivere.

I forbindelse med afdækningen er der blevet afholdt bilaterale møder med små og mellemstore virksomheder, som har afgivet tilbud på et offentlige tilbud inden for den sidste måned. Derudover er der blevet afholdt workshops med små- og mellemstore virksomheder, statslige ordregivere, Forsvaret og Politiet. Yderligere er der afholdt møder med samtlige platformsudbydere - de virksomheder som sælger IT-løsninger til at gennemføre offentlige udbud - samt bilaterale møder med erhvervsorganisationer.

Resultater af analysearbejdet - afdækning af mulige modeller

I analysearbejdet afdækkes følgende 3 modeller:

1. *MitUdbud – platform*
2. *MitUdbud – standarder*
3. *MitUdbud – dokumenter*

Nedenfor gennemgås tre modeller i forhold til, hvordan de vurderes at kunne indfri de politiske mål, behov hos virksomheder og ordregivere, ligesom implementeringstid og de samfundsøkonomiske gevinster ved de forskellige modeller er beskrevet. Modellerne opsummeres i skemaet til sidst i analysen.

Det anbefales på baggrund af undersøgelsen, at der arbejdes videre med *MitUdbud – platform*. Konkret vil det foregå ved, at der først udvikles og implementeres *MitUdbud – dokumenter*, samtidig med at den resterende del af *MitUdbud – platform* udvikles. Herefter implementeres den resterende del af *MitUdbud – platform*. *MitUdbud – dokumenter* gøres tilgængelig efter 1½ år, mens den fulde platformsløsning forventes tilgængelig efter 3 år, hvor de fulde gevinster kan opnås. Denne fremgangsmåde giver mulighed for trinvist at høste gevinsterne ved arbejdet med udbudssystemet

Ad 1. MitUdbud - platform

MitUdbud - platform er en statslig udbudsplatform, som understøtter en standardiseret implementering af det europæiske udbudsdokument (ESPD) og på sigt e-forms. ESPD'et er egenerklæring, som virksomheder afgiver, når de deltager i offentlige udbud. Dermed vil det være nemmere for virksomheder at sælge til det offentlige uden brug af professionel rådgivning, ligesom løsningen sikrer datagenbrug, stordriftsfordele og dermed lavere transaktionsomkostninger. *MitUdbud – platform* skal håndtere alle danske udbudsbekendtgørelser, tilbudsafgivelser, miniudbud mv. Løsningen gør det således lettere for især SMV'er at byde på offentlige opgaver.

Det vurderes, at løsningen vil medføre gevinster for offentlige ordregivere i form af sparede udgifter til licenser, da der ikke skal betales for at få adgang til et udbudssystem, da løsningen håndterer alle udbud, *jf. tabel 1*. Denne løsning understøtter yderligere en større regelefterlevelse samt øget konkurrence om opgaverne. Flere af de små- og mellemstore virksomheder, som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har talt med, har nævnt, at det vil være positivt, hvis der kun skal afgives tilbud i ét system.

Omvendt vil ét offentligt udbudssystem erstatte det nuværende private marked for udbudssystemer for offentlige ordregivere, som er kendetegnet ved at have en stor aktør. Markedet kan derfor have tendens af at være et monopolmarked, hvilket bl.a. kan medføre udgifter til licenser for ordregiverne.

Det vurderes at tage ca. 3 år at udvikle platformsløsningen. Systemet udvikles af Erhvervsstyrelsen, som har lang erfaring med udvikling af IT-systemer og datagenbrug til gavn for virksomhederne. Det gælder også for de to andre modeller.

Ad 2. MitUdbud - standarder

Løsningen *MitUdbud – standarder* indebærer udvikling af tekniske standarder for fx dataudveksling, it-sikkerhed, tilgængelighed og brugergrænseflade. Standarder for brugergrænseflade er normalt ikke en del af standardiseringsløsninger, men i dette tilfælde vil det være nødvendigt, såfremt der skal opnås sikkerhed for ensartet og sammenhængende IT-løsning. Der findes allerede i dag standardiserede udvekslingsformater for to centrale funktionaliteter på udbudsområdet: Udbudsbekendtgørelser og ESPD'et. Disse tekniske standarder er udviklet og vedligeholdes af EU's publikationskontor, men standardiseringen er alene af teknisk karakter, og giver pt. ingen væsentlig fordele, da de private IT-platforme ikke giver mulighed for at genbruge data.

Der har i regi European Committee for Electrotechnical Standardization (CEN) været nedsat en arbejdsgruppe (TC440), hvor der har været forsøgt gennemført et fælleseuropæiske projekt om udvikling af standarder for udbudsprocessen. Det var ikke muligt at nå til enighed i kredsen. Den tyske standardiseringsorganisationer (DIN) har genoptaget CEN-projektet, men der eksisterer ikke i dag på europæisk plan de nødvendige standarder for dokument- og informationsudvikling i udbudsprocesser. Hvis Danmark vil benytte standarder som fundament for udvikling af en SMV-venligt udbudsløsning, så vil Danmark skulle gennemføre et nationalt standardiseringsarbejde. Et nationalt standardiseringsarbejde vil indebære risiko for manglende sammenhæng med et eventuel senere fælleseuropæisk standardiseringsarbejde.

Det forventes, ifølge Dansk Standard, at det vil tage 6-8 år at udvikle standarderne, og at udvikling af standarder på udbudsområdet vil koste et pt. ukendt mio. beløb. Gennemførelsen indebærer en omfattende regulering, da der skal stilles meget specifikke krav, hvilket kræver en høj grad af IT-arkitektonisk kompleksitet hos de private platforme, der skal implementere standarderne.

Samtidig risikerer virksomhederne fortsat at opleve det som besværligt at skulle afgive tilbud til det offentlige med denne løsning, da den hverken understøtter datagenbrug eller gør det nemmere for virksomheder at byde på offentlige opgaver. Yderligere vil de offentlige ordregivere fortsat skulle betale for licenser, som markedet er i dag, hvilket reducerer den samfundsøkonomiske gevinst ved løsningen.

Det vurderes, at en løsning, som baserer sig på standarder, i mindst grad indfrier de politiske målsætninger, behov hos interessenter og indhenter samfundsøkonomiske gevinster. Særligt vil det være tvivlsomt, om det vil

bidrage til at gøre det nemmere for virksomhederne at byde på offentlige kontrakter, da løsningen fx ikke omfatter datagenbrug. Løsningen er endvidere kompleks og dyr på grund af den omfattende regulering kombineret med de meget specifikke krav og den høje grad af IT-arkitektonisk kompleksitet hos de private platforme, der skal implementere standarderne. Løsningen vil tage lang tid (6-8 år) at udvikle og vil være svær at implementere i praksis.

Ad 3. MitUdbud - dokumenter

MitUdbud - dokumenter er en mindre løsning, hvor der udarbejdes et statsligt "datalager", som tilbudsgivere kan genbruge på tværs af forskellige udbud og platforme. Datalageret kan fx indeholde et udfyldt ESPD, en gyldig serviceattest, tro/love erklæringer mv., som virksomheden kan frigive til automatisk overførsel i forbindelse med tilbudsafgivelse. Løsningen muliggør dermed genbrug og en vis automatisering af virksomhedernes dokumentation i udbudsprocessen.

Det vurderes, at dokumentløsningen delvist vil kunne gøre det lettere for virksomhederne på grund af muligheden for datagenbrug. Der vil dog fortsat være flere systemer, som skal afgives tilbud i, og virksomhederne vil dermed ikke opleve genkendelighed på tværs af løsninger. Løsningen forudsætter, at udbydere af udbudsplatforme forpligtes til at anvende datalageret.

Det vurderes ligeledes, at løsningen i mindre grad indhenter de samfundsøkonomiske gevinster, da offentlige ordregivere fortsat betaler for licenser. Offentlige udbud skal således fortsat udbydes via private it-løsninger, hvor der opkræves licens for anvendelse. Det gør samlet set løsningen mindre økonomisk favorabel, ligesom de offentlige ordregivere ikke vil opleve en hjælp fx til større regelefterlevelse. Det vurderes at tage 1½ år at udvikle dokumentløsningen.

Dokumentløsningen er en delmængde af den fulde platformsløsning *MitUdbud – platform*.

Samlet vurdering

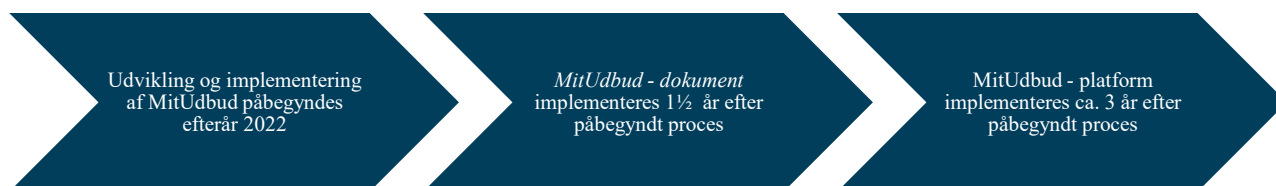
Det anbefales på baggrund af undersøgelsen, at der arbejdes videre med *MitUdbud – platform*. Implementeringen vil ske trinvist. Først udvikles og implementeres *MitUdbud – dokumenter*, samtidig med at den resterende del af *MitUdbud – platform* udvikles. Herefter implementeres den resterende del af *MitUdbud – platform*. *MitUdbud – dokumenter* gøres tilgængelig efter 1½ år, mens den fulde platformsløsning forventes tilgængelig efter 3 år, hvor de fulde gevinster kan opnås.

For virksomhederne vil gevinsterne bestå i datagenbrug, stordriftsfordele og dermed lavere transaktionsomkostninger. Dertil vil det også være nemmere for især SMV'ere at byde på offentlige udbud, da der kun skal afgives tilbud i ét system. For offentlige ordregivere vil der være forventede gevinster i form af øget konkurrence om opgaverne, når flere byder på offentlige

udbud. Hertil kommer bedre regelefterlevelse og sparede udgifter til licenser, fordi der ikke skal betales for adgang til udbudssystemer, da løsningen håndterer alle udbud.

Nedenfor fremgår en procesplan for den forslåede løsning for MitUdbud. Denne fremgangsmåde giver mulighed trinvist at høste alle gevinsterne ved arbejdet med udbudssystemet – til glæde for især SMV'erne.

Figur 1: Procesplan for MitUdbud



Tabel 1. Oversigt over undersøgte muligheder for implementering af MitUdbud.

	1. MitUdbud Platform	2. MitUdbud Standarder	3. MitUdbud Dokumenter
<i>Grad af indfrielse af politiske målsætninger</i>	Høj	Lav	Mellem
<i>Forventede samfundsgevinster</i>	Flere virksomheder byder på offentlige opgaver, øget konkurrence om opgaverne til gavn for innovation og kvalitet. Bedre regelefterlevelse og det offentlige undgår at betale for adgang til udbudssystem	Ukendt	Færre transaktionsomkostninger for virksomhederne ved offentlige udbud gennem datagenbrug. Få gevinster for offentlige ordregivere.
<i>IT-Kompleksitet</i>	Høj	Meget høj	Mellem
<i>IT-Udviklingstid fra beslutning</i>	Ca. 3 år	6-8 år	Ca. 1 1/2 år
<i>Omkostning til udvikling for staten</i>	Som forudsat	Forventet væsentligt højere end forudsat	Lavere end forudsat
<i>Årlige driftsomkostninger</i>	Som forudsat	Forventet væsentligt højere end forudsat	Som forudsat
<i>Omkostning til udvikling for private platforme</i>	Lav	Høj	Middel
<i>Betaling fra offentlige ordregivere til privat udbudsløsning¹</i>	Delvis betaling indtil fuld implementering. Derefter ingen betaling.	Fuld betaling.	Fuld betaling.
<i>Betaling fra tilbudsgiver</i>	Ingen betaling	Betaling for ekstra funktionalitet ²	Betaling for ekstra funktionalitet ³
<i>Offentlige finanser ift status quo over 10 år⁴</i>	Nettobesparelse	Nettoudgift.	Nettoudgift.

¹ Den præcise størrelse på betalingen afhænger af, hvordan projektet gennemføres.

² En ekstra funktionalitet kan eksempelvis være, at den private udbudsplatform tilbyder et udvidet abonnement, som koster ekstra at tilkøbe.

³ En ekstra funktionalitet kan eksempelvis være, at den private udbudsplatform tilbyder et udvidet abonnement, som koster ekstra at tilkøbe.

⁴ Den præcise størrelse på beløbet afhænger af hvordan projektet gennemføres.