



KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSEN

VELFUNDERENDE MARKEDER

NR 26 | 2019

SMÅ VIRKSOMHEDERS ANDEL AF OFFENTLIGE KONTRAKTER

I artiklen fremlægges nye data, som belyser små virksomheders andel af de offentlige opgaver, som sendes i EU-udbud.

Analysen viser bl.a., at den andel af de offentlige udbud (såkaldte EU-udbud), der vindes af små virksomheder med under 50 ansatte, er steget med ca. 30 pct. fra 2015 til 2017.

En stærk konkurrence om opgaverne bidrager til at sikre den bedst mulige pris og kvalitet. Det er typisk opgaver med relativt små kontraktværdier, der varetages af små virksomheder. Virksomhedernes aktuelle kapacitet målt ved antallet

af ansatte er i mange tilfælde dog ikke afgørende for, om de kan byde på og endda vinde relativt store offentlige opgaver.

Læs den fulde artikel →

2017 var det omkring 46 pct. af de danske EU-udbud, som blev vundet af små virksomheder med under 50 ansatte. Fra 2015 til 2017 er denne andel desuden steget med godt 30 pct.

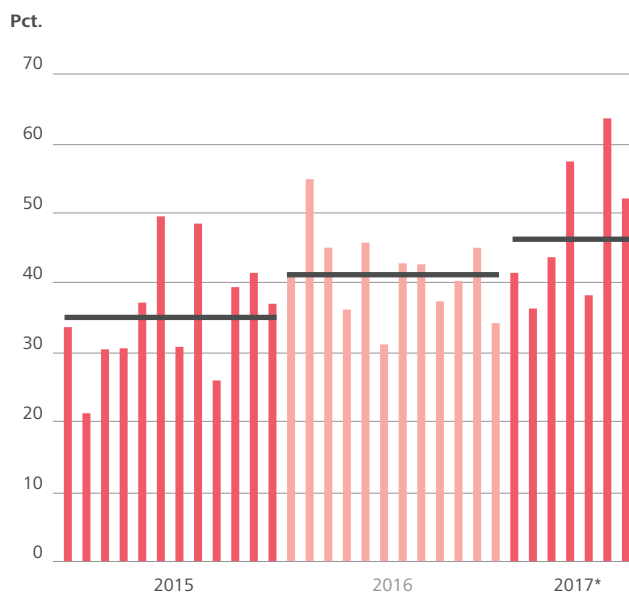
Kontraktværdien har væsentlig betydning for, om en lille virksomhed kan byde på og vinder en offentlig kontrakt. Omkring halvdelen af de mindre kontrakter vindes af små virksomheder, og jo større kontrakten er, desto mindre er sandsynligheden for, at små virksomheder vinder opgaven. Men alligevel er der ganske mange relativt store kontrakter, der vindes af små virksomheder.

Små virksomheder vinder også opgaver, som har en relativt stor værdi for den pågældende virksomhed. Den offentlige kontraktværdi *pr. beskæftiget* er således ca. 10 gange større for små virksomheder med under 50 ansatte end for de større virksomheder.

Små virksomheders andel af offentlige kontrakter
Den andel af de offentlige kontrakter, der vindes af små virksomheder, er steget i undersøgelsesperioden, dvs. fra 2015 og frem til medio 2017, jf. figur 1.

I 2015, inden den nye udbudslov trådte i kraft, blev 35 pct. af udbuddene vundet af små virksomheder. Andelen er siden steget til 41 pct. i 2016 og 46 pct. i første del af 2017. Små virksomheder defineres som nævnt som virksomheder med mindre end 50 ansatte, jf. boks 1 nedenfor.

Figur 1
Andel af offentlige kontrakter, der vindes af små virksomheder



Anm.: * Opgørelsen indeholder offentlige kontrakter, som både er udbudt og gennemført inden udgangen af juli 2017. Antallet af observationer i de enkelte måneder falder derfor hen mod slutningen af perioden. Opgørelsen er baseret på 4.860 observationer. De vandrette streger angiver årsgennemsnittet.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af KFST-data.

De udbud, der er medtaget i denne analyse, er såkaldte EU-udbud, som typisk har kontraktværdier, der ligger over tærskelværdierne i udbudsloven.

Der er dermed tale om relativt store opgaver, mens de mindre (ikke udbudspligtige) opgaver ikke indgår i analysen. Forudsat, at små virksomheder i højere grad byder på de mindre opgaver, er de små virksomheders andel af de offentlige opgaver derfor sandsynligvis i et vist omfang undervurderet i analysen.

Små virksomheder har også mulighed for at indgå i et konsortiesamarbejde med andre virksomheder om at byde på en opgave – eksempelvis hvis opgaven er for stor ift. virksomhedens umiddelbare kapacitet.

Når virksomheder går sammen i et konsortium og vinder et udbud, er der imidlertid i analysen kun registreret én virksomhed fra konsortiet. Der kan derfor være flere små vinder-virksomheder, som ikke er medtaget. Endelig kan små virksomheder være underleverandører til de større virksomheder, som vinder kontrakterne. Det opfanges heller ikke i opgørelsen.

Boks 1: Små virksomheder

Små virksomheder defineres i denne opgørelse som virksomheder med færre end 50 ansatte. Der tages ikke højde for omsætningen i kategoriseringen. I gruppen af små virksomheder kan der således optræde enkelte virksomheder med meget stor omsætning, men kun få ansatte.

Det bemærkes, at evt. koncernforbundne virksomheder kan medføre, at en virksomhed har større kapacitet, end antallet af ansatte umiddelbart indikerer.

Små virksomheder med under 50 ansatte udgør ca. 97 pct. af alle danske virksomheder, og de står for omkring 38 pct. af den samlede omsætning i Danmark.

Metode og datagrundlag er nærmere beskrevet i boks 5 bagerst.

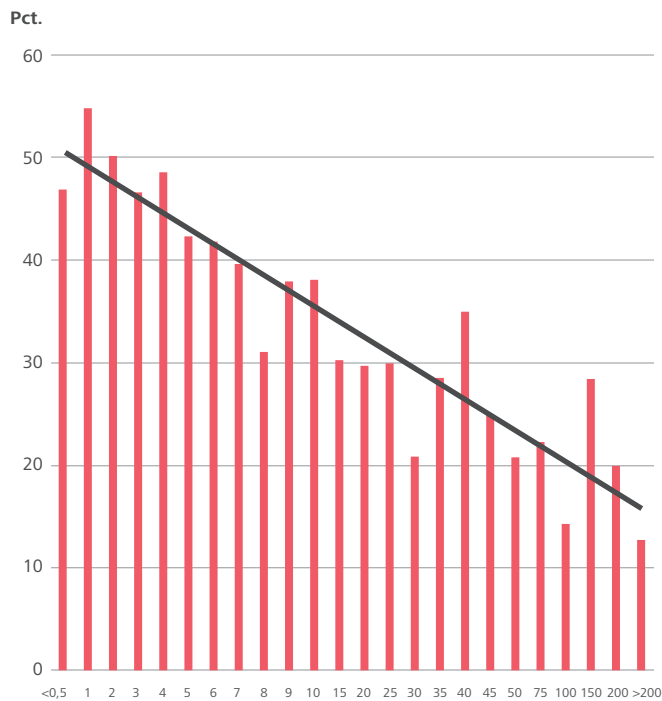
Små virksomheder vinder ofte også udbud med relativt høje kontraktværdier

Små virksomheder vinder især de EU-udbud, som har relativt lave kontraktværdier. Den andel af de offentlige kontrakter, som vindes af små virksomheder, er således højest for EU-udbud med kontraktværdier mellem 0,5-1 mio. kr. Det er godt halvdelen af disse udbud, som vindes af små virksomheder. Andelen aftager herefter med kontraktværdien, jf. figur 2.

Der er dog samtidig en række eksempler på, at virksomheder med under 50 ansatte vinder relativt store kontrakter. Eksempelvis er det knap 13 pct. af de offentlige kontrakter

med kontraktværdi på over 200 mio. kr., der vindes af disse virksomheder.

Figur 2
Andelen af offentlige kontrakter, der vindes af små virksomheder, opdelt på kontraktværdiens størrelse



Anm.: Opgørelsen indeholder 2.941 offentlige kontrakter, som både er udbudt og gennemført inden udgangen af juli 2017, og hvor der foreligger oplysninger om kontraktværdi. Antallet af observationer i de enkelte måneder falder derfor hen mod slutningen af perioden. De enkelte deludbud i opdeltede udbud optræder som selvstændige observationer. Tallet under søjlerne repræsenterer den øvre værdi, således dækker "10" fx over udbud med kontraktværdi på 9 til 10 mio. kr.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af KFST-data.

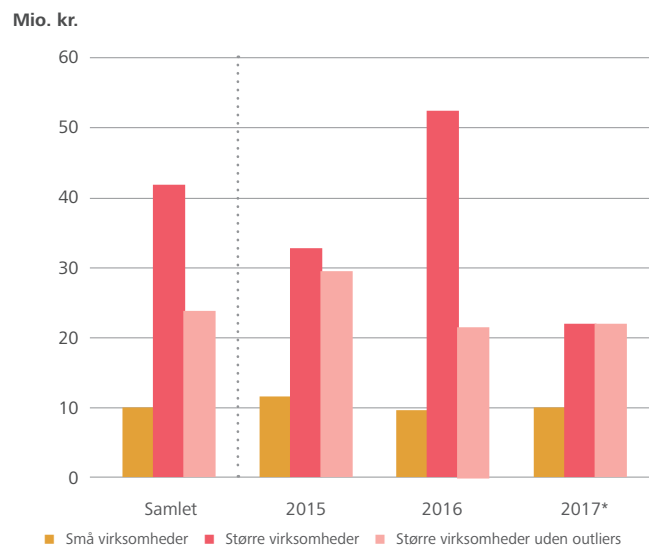
De kontrakter, som de små virksomheder vinder, er i gennemsnit relativt store ift. virksomhedernes kapacitet (målt ved deres beskæftigelse). Den offentlige kontraktværdi *pr. beskæftiget* er således ca. 10 gange større for små virksomheder end for de større virksomheder (med mere end 50 ansatte).

Der er dermed en tendens til, at små virksomheder vinder opgaver med relativt stor værdi for den pågældende virksomhed.

For de små virksomheder, der vinder kontrakter med en værdi på mere end 200 mio. kr., er den gennemsnitlige kontraktværdi *pr. ansat* selvsagt ret stor – godt 37 mio. kr. Det peger på, at virksomhedernes aktuelle kapacitet målt ved antallet af ansatte i mange tilfælde ikke afgør, om de kan byde på og endda vinde en stor offentlig opgave.

Den gennemsnitlige værdi af de offentlige kontrakter, som er vundet af en lille virksomhed, er på 10,2 mio. kr. De kontrakter, der vindes af store virksomheder, er godt fire gange større. Når der korrigeres for meget store kontrakter (såkaldte "outliers"), er tallet nærmere en faktor to, jf. figur 3.

Figur 3
Gennemsnitlig kontraktværdi for offentlige kontrakter



Anm.: * Opgørelsen indeholder 2.941 offentlige kontrakter, som både er udbudt og gennemført inden udgangen af juli 2017, og hvor der foreligger oplysninger om kontraktværdi. Antallet af observationer i de enkelte måneder falder derfor hen mod slutningen af perioden. De enkelte deludbud i opdeltede udbud optræder som selvstændige observationer.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af KFST-data.

Den gennemsnitlige kontraktværdi for de større virksomheder er således påvirket af nogle meget store kontrakter. Hvis kontraktværdier over én mia. kr. sorteres fra (i alt seks observationer), falder den gennemsnitlige kontraktværdi for de større virksomheder fra 41,6 mio. til 23,6 mio. kr. Særligt i 2016 er gennemsnittet påvirket af store kontrakter, idet fem af de seks største kontrakter ligger i dette år.

Den samlede værdi af de kontrakter, der vindes af små virksomheder, udgjorde godt 12,3 mia. kr. eller knap 15 procent af den samlede sum af kontraktværdier, som svarede til 84,5 mia. kr. Hvis de seks kontrakter med en værdi over én mia. kr. sorteres fra, stiger de små virksomheders andel af den samlede kontraktsum til godt 23 procent. Andelen er steget siden 2015 og var i 2017 på knap 29 procent, jf. figur 4.

Figur 4
Små virksomheders andel af den samlede sum af kontraktværdier



Anm.: Opgørelsen indeholder 2.941 offentlige kontrakter, som både er udbudt og gennemført inden udgangen af juli 2017, og hvor der foreligger oplysninger om kontraktværdi. Antallet af observationer i de enkelte måneder falder derfor hen mod slutningen af perioden. De enkelte deludbud i opdelte udbud optræder som selvstændige observationer. Outliers er defineret som seks observationer med en kontraktværdi på mere end én mia. kr.

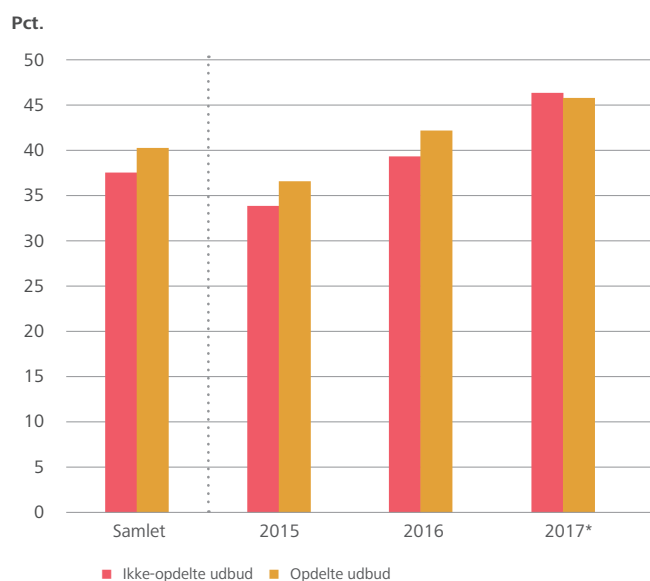
Kilde: Egne beregninger på baggrund af KFST-data.

Hvem vinder opdelte udbud?

I analysegrundlaget er der 546 udbud, der er opdelt i deludbud/delkontrakter, som man kan byde på separat. Det fremgår af udbudslovens "opdel eller forklar"-princip, at ordregivere skal overveje, om et udbud med fordel kan opdeles, og hvis det ikke opdeles, skal ordregiver forklare hvorfor. Formålet er blandt andet at styrke små virksomheders muligheder for at deltage i konkurrencen om offentlige opgaver.

De små virksomheder har i 2015 og 2016 vundet en lidt større andel af de kontrakter, som er en del af et opdelt udbud, jf. figur 5. I 2017 var billedet i nogen grad det modsatte.

Figur 5
Andel offentlige kontrakter, der vindes af små virksomheder, fordelt på opdelte/ikke-opdelte udbud



Anm.: Opgørelsen indeholder 4.860 offentlige kontrakter, som både er udbudt og gennemført inden udgangen af juli 2017. Antallet af observationer i de enkelte måneder falder derfor hen mod slutningen af perioden. De enkelte deludbud i opdelte udbud optræder som selvstændige observationer.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af KFST-data.

Det ændrer ikke ved, at en opdeling af et udbud i mindre dele i nogle tilfælde kan styrke mindre virksomheders mulighed for at deltage i konkurrencen og vinde opgaven. Det skyldes som nævnt, at små virksomheder må antages at have lettere ved at håndtere mindre opgaver.

De små virksomheder ville – rent beregningsteknisk – have vundet ca. halvt så mange af de opdelte kontrakter, hvis de pågældende udbud ikke havde været opdelt. Det er under forudsætning af, at den tidligere nævnte aftagende sammenhæng mellem kontraktværdi og små virksomheders vinderandel (i figur 2) er gældende, jf. boks 2.

Boks 2: Hvis de opdelte udbud ikke var opdelte

De udbud, der er opdelt på delkontrakter, har en gennemsnitlig kontraktværdi for delkontrakterne på 14,4 mio. kr., mens den gennemsnitlige kontraktværdi for hele udbuddet var på godt 77 mio. kr. Figur 2 viser, at små virksomheder vinder godt 30 pct. af kontrakter med en kontraktværdi på 10-15 mio. kr. og godt 14 pct. af kontrakter med værdi på 75-100 mio. kr. Hvis udbuddene ikke var opdelte, ville de små virksomheder således, alt andet lige, have vundet omkring halvt så mange af kontrakterne.

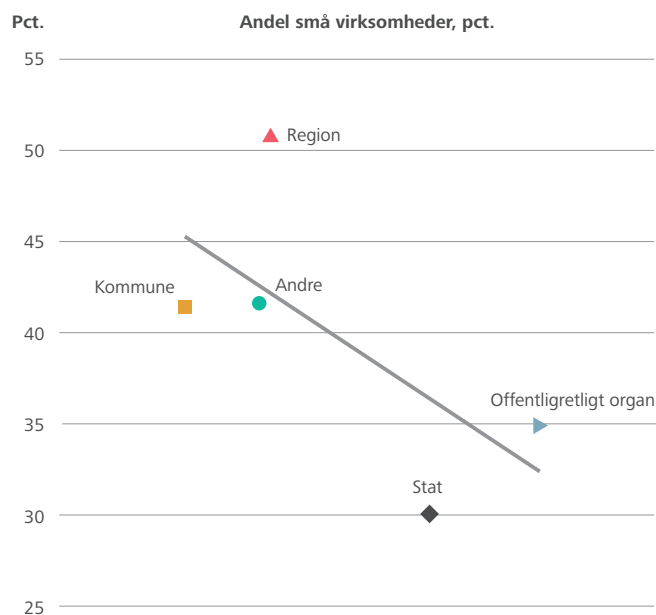
Små virksomheder vinder oftere regionale og kommunale kontrakter

De små virksomheder har overordnet en større vinderandel i kommunale og regionale udbud end i de udbud, som staten og de offentligretlige organer står for, jf. figur 6.

Det afspejler bl.a., at der er forskel på de opgaver, som skal løses i hhv. stat, kommuner og regioner – både ift. indhold og skala.

Den gennemsnitlige kontraktværdi i de udbud, som staten og de offentligretlige organer står for, er således omkring dobbelt så høje som i regioner og kommuner, jf. figur 6. Det er med til at forklare, at vinderandelen er lavere i staten og i de offentligretlige organer.¹

Figur 6
Andel offentlige kontrakter, der vindes af små virksomheder og den gennemsnitlige kontraktværdi, fordelt på ordregiver



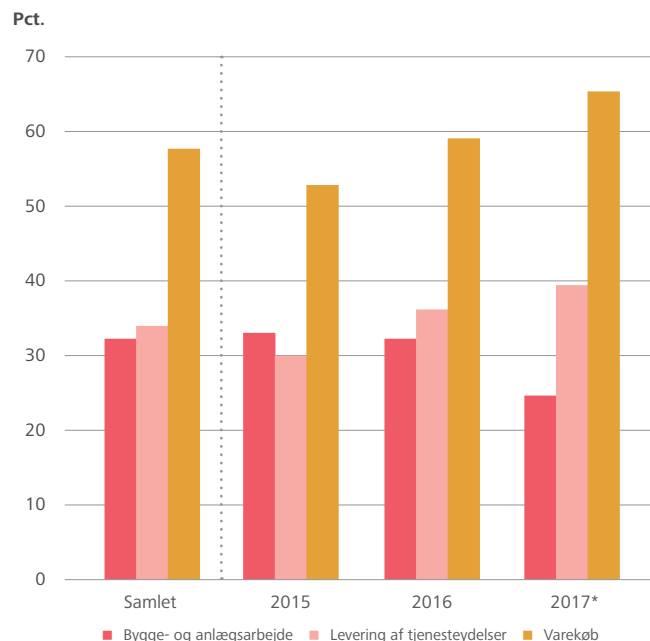
Anm.: Opgørelsen indeholder offentlige kontrakter, som både er udbudt og gennemført inden udgangen af juli 2017. Andelen af vindende virksomheder, der er små, er baseret på 4.860 offentlige kontrakter, mens den gennemsnitlige kontraktværdi er baseret på 2.941 offentlige kontrakter, hvor der foreligger oplysninger om kontraktværdien. Antallet af observationer i de enkelte måneder falder derfor hen mod slutningen af perioden. De enkelte deludbud i opdelt udbud optræder som selvstændige observationer.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af KFST-data.

Små virksomheder vinder knap halvdelen af kontrakterne vedrørende varekøb

Små virksomheder vinder oftere udbud, der vedrører varekøb, end når der er tale om tjenesteydelser og bygge- og anlægsarbejde. Knap 58 pct. af de offentlige kontrakter om varekøb bliver således vundet af små virksomheder, mens det samme er tilfældet for 30-35 pct. af tjenesteydelses- og bygge- og anlægsopgaverne, jf. figur 7.

Figur 7
Andel offentlige kontrakter, der vindes af små virksomheder, opdelt på kontraktområder



Anm.: *Opgørelsen indeholder 4.860 offentlige kontrakter, som både er udbudt og gennemført inden udgangen af juli 2017. Antallet af observationer i de enkelte måneder falder derfor hen mod slutningen af perioden. De enkelte deludbud i opdelt udbud optræder som selvstændige observationer.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af KFST-data.

Både for tjenesteydelser og varekøb vinder de små virksomheder en stigende andel af opgaverne i perioden fra 2015 til medio 2017.

For bygge- og anlægskontrakter er billedet umiddelbart det modsatte, jf. figur 7. Bygge- og anlægskontrakter har en betydeligt højere tærskelværdi end udbud af andre varer og tjenester. Det er således kun byggeopgaver med en værdi på mere end 41 mio. kr. (2018-niveau), der er med i opgørelsen. Dette kommer til udtryk ved, at den gennemsnitlige kontraktværdi for bygge- og anlægsopgaver i perioden var knap 100 mio. kr., mens værdien af tjenesteydelses- og varekøbskontrakter i gennemsnit var hhv. 17 og 9 mio. kr.

Store byggeprojekter vil ofte være totalentrepriser, og små virksomheder kan her ofte være underleverandører, hvorved de får del i kontrakten, jf. ovenfor. Det er dog ikke muligt at opgøre, i hvor stort et omfang dette er tilfældet.

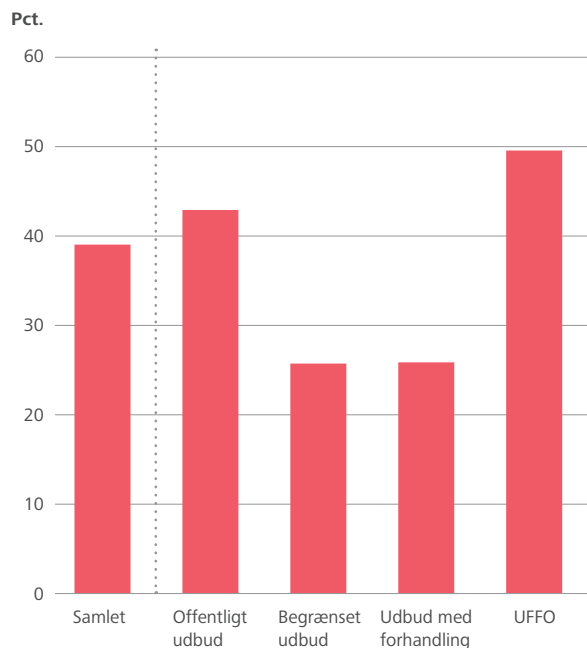
¹ Amgros, som bl.a. indkøber medicin til hospitalerne, og SKI laver typisk udbud af rammeaftaler og er derfor ikke repræsenteret i denne del af opgørelse.

Små virksomheder vinder flere kontrakter, når de udbydes som offentlige udbud

Små virksomheder vinder mere end 40 pct. af de kontrakter, der udbydes efter udbudsproceduren *offentligt udbud*, jf. figur 8. Offentligt udbud er den mest anvendte udbudsprocedure, og mere end halvdelen af alle udbud anvender denne procedure.

Figur 8

Andel offentlige kontrakter, der vindes af små virksomheder, opdelt på udbudsprocedure



Anm.: Opgørelsen indeholder 4.860 offentlige kontrakter, som både er udbudt og gennemført inden udgangen af juli 2017. Antallet af observationer i de enkelte måneder falder derfor hen mod slutningen af perioden. De enkelte deludbud i opdeltede udbud optræder som selvstændige observationer. *Koncessionstildelingsprocedure* og *konkurrencepræget dialog* er udeladt af figuren, da der er meget få udbud med disse procedurer. De er dog inkluderet i den samlede andel. UFFO står for *Udbud med forhandling uden forudgående offentliggørelse*.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af KFST-data.

Små virksomheder vandt derimod relativt færre kontrakter, når udbudsprocedurerne *begrænset udbud* og *udbud med forhandling* blev brugt. Også dette resultat skal ses i lyset af kontraktværdiens størrelse, idet *begrænset udbud* og *udbud med forhandling* har de højeste gennemsnitlige kontraktværdier.

Når de små virksomheder vinder flest udbud under proceduren *offentligt udbud*, skal det således ses i sammenhæng med, at der er systematiske forskelle på de udbud, der anvender de forskellige procedurer. Det afspejler således ikke nødvendigvis eller umiddelbart, at selve proceduren skulle tilgodese små virksomheder på en særlig måde. Udbudsprocedurerne er skitseret i boks 3.

Boks 3: Udbudsprocedurer

Ved **offentligt udbud** kan alle interesserede tilbudsgivere afgive tilbud. Offentlige udbud er derfor den procedureform, der giver mulighed for den bredeste konkurrence. Mere end halvdelen af de offentlige kontrakter udbydes via denne procedure.

Ved **begrænset udbud** er udbudsproceduren opdelt i to faser: en ansøgningsfase og en tilbudsfasen. Enhver virksomhed kan deltage i ansøgningsfasen, men kun tilbudsgivere, der af ordregiveren modtager opfordring hertil, kan afgive tilbud. Således kan ordregiver begrænse antallet af tilbudsgivere i denne udbudsform.

De fleksible udbudsprocedurer er anvendelige, når ordregiver ønsker at forhandle tilbud eller gennemføre konkurrencepræget dialog om løsningerne, så anskaffelsen tilpasses konkrete behov bedst muligt. Ved fx **udbud med forhandling** har ordregiver mulighed for, på baggrund af et indledende tilbud, at gennemføre forhandlinger eller drøftelser med tilbudsgiverne.

Udbud med forhandling uden forudgående offentliggørelse (UFFO) må kun anvendes i helt særlige tilfælde, og ordregiver skal meget nøje dokumentere, at betingelser for at anvende proceduren er til stede. Denne udbudsprocedure er tiltænkt situationer, hvor gennemførelsen af et almindeligt udbud ikke er mulig, eller hvis det med sikkerhed ikke medfører bedre indkøbsresultater. Det kan eksempelvis være situationer, hvor der ikke er modtaget relevante tilbud i tidligere udbud, eller hvis der kun findes én leverandør på markedet, der kan løfte opgaven. I disse undtagelsestilfælde vælger ordregiver selv, hvem og hvor mange tilbudsgivere de ønsker at forhandle med, eller om kontrakten skal tildeles direkte uden gennemførelse af egentlige forhandlinger.

Rammeaftaler har relativt flere små virksomhedsvindere

En rammeaftale er en løbende aftale mellem ordregiver og en eller flere virksomheder om levering af en ydelse. Ordregiver kan således i kontraktperioden "trække" på de virksomheder, der har vundet adgang til at komme på rammeaftalen fx ved at udforme et miniudbud, som de pågældende virksomheder kan byde ind på.

I gennemsnit udgør små virksomheder godt 52 pct. af de virksomheder, der vinder rammeaftaler, jf. figur 9. Det er væsentligt mere end for offentlige kontrakter, hvor andelen er knap 40 pct..

Figur 9
Små og mellemstore virksomheders andel af vindende virksomheder for rammeaftaler



Ann.: * Opgørelsen indeholder 3.072 rammeaftaler, som både er udbudt og gennemført inden udgangen af juli 2017 med i alt 4.751 vindende virksomheder. Antallet af observationer i de enkelte måneder falder derfor hen mod slutningen af perioden. De enkelte deludbud i opdelt udbud optræder som selvstændige observationer. Små virksomheder afgrænses til virksomheder med under 50 ansatte, mens små og mellemstore virksomheder afgrænses til virksomheder med under 200 ansatte.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af KFST-data.

Andelen af vindende små virksomheder har været omkring 50 procent i perioden. For de små og mellemstore virksomheder (dvs. virksomheder med op til 200 ansatte) har andelen været stigende frem mod 2017, hvor de udgjorde 83 procent af de vindende virksomheder.

Rammeaftaler adskiller sig fra andre udbud i den forstand, at der ikke er tale om en tildeling af en konkret kontrakt, men en adgang til – eventuelt sammen med få andre virksomheder – at byde ind på og modtage opgaver. Rammeaftaler kan således vindes af flere virksomheder, som de offentlige institutioner herefter kan trække på efter behov, jf. boks 4.

Boks 4: Rammeaftaler

En rammeaftale er en løbende aftale mellem ordregiver og en eller flere virksomheder om levering af en ydelse. Ordregiver kan i kontraktperioden "trække" på de virksomheder, der har vundet adgang til at komme på rammeaftalen, fx ved at udforme et miniudbud, som de pågældende virksomheder kan byde ind på. Ved rammeaftalens start kendes den faktiske brug af aftalen derfor ikke endnu, og det er derfor ikke muligt at opgøre, hvor meget der tilfalder den enkelte vindende virksomhed. I den analyserede periode havde knap 1/5 af rammeaftalerne mere end én vinder, og disse havde i gennemsnit godt fire vindere. Når de små virksomheders andel opgøres for rammeaftaler, ses der derfor på andelen af de vindende virksomheder. I alt er der i analysen medtaget 3.138 udbud af rammeaftaler med i alt 4.844 vindende virksomheder.

Boks 5 Definitioner, afgrænsninger og data

Små virksomheder er i denne opgørelse defineret som virksomheder med under 50 ansatte.² Opgørelsen baseres på alle EU-udbud (fundet i TED og kortlagt af KFST) og alle typer af udbudsprocedurer. Opgørelsen er afgrænset til udbud, hvor der er udbudt samt offentliggjort en bekendtgørelse om indgået kontrakt i 2015, 2016 og til og med juli 2017.

Da afgrænsningen i 2017 gælder udbud fra januar til juli, vil der i 2017 være en underrepræsentation af udbud, som har en længere udbudsproces end i de andre år. Rammeaftaler har i gennemsnit en længere udbudsproces³, og da rammeaftaler i gennemsnit også har flere vindende virksomheder end offentlige kontrakter, vil denne underrepræsentation være større for rammeaftaler. Knap 70 pct. af udbuddene fra januar 2017 var afsluttet inden udgangen af juli, mens kun knap 10 pct. af udbuddene fra juli 2017 også havde indgået kontrakt inden månedens udgang. Bemærk, at det typisk aldrig er 100 pct. af udbuddene, der afsluttes, da nogle ud-

bud annulleres, og andre aldrig offentliggør en vinder. Vindende virksomheder, hvor der ikke findes oplysninger om antallet af ansatte, medregnes ikke i opgørelsen.

De små virksomheders andel af de vindende virksomheder kan være underestimeret, hvis de små virksomheder oftere mangler oplysninger om antal ansatte end større virksomheder. Dertil kommer, at de udbud, der medtages i denne analyse typisk er store, og meget små virksomheder vil ikke i samme grad have kapacitet til at varetage den type opgaver.

Rammeaftaler behandles særskilt, da der ikke foreligger oplysninger om den faktiske kontraktværdi, og det i tilfælde af flere vindende virksomheder ikke er muligt at afgøre, hvor stor en del af kontraktværdien, der tilfalder de enkelte virksomheder. Ligeledes har kun 60 pct. af de offentlige kontrakter en tilgængelig kontraktværdi, hvorfor antallet af observationer i opgørelser over kontraktstørrelser er mindre.

² Bemærk, at definitionen i denne opgørelse afviger fra Danmarks Statistiks definition, hvor virksomheder med under 10 ansatte defineres som mikrovirksomheder.

³ Periode fra offentliggørelse af udbudsbekendtgørelse til bekendtgørelsen om indgået kontrakt er på hhv. 140,9 dage for offentlige kontrakter og 149,6 dage for rammeaftaler i 2015-2016.