

Policy Paper om tildeling ud fra "laveste pris"

Baggrund

I henhold til Rådets direktiv nr. 2004/18/EF skal tildelingen af offentlige tjenesteydelseskontrakter foregå på basis af:

- det økonomisk mest fordelagtige tilbud under hensyntagen til tekniske og økonomiske bud, hvorefter kontrakten tildeles den tilbudsgiver, der tilbyder mest værdi for pengene, eller
- den laveste pris baseret udelukkende på et økonomisk bud.

I europæiske lande anvendes kriteriet om det økonomisk mest fordelagtige tilbud normalt ved tildeling af kontrakter om konsulenttydelser¹. Visse udbydere, primært (men ikke udelukkende) i nye medlemsstater, anvender imidlertid kriteriet "laveste pris" i forbindelse med tildeling af sådanne kontrakter ud fra følgende hovedbetragtninger:

- subjektiviteten i vurderingen af tekniske bud, og
- omkostningsbesparelser i forbindelse med konsulentkontrakter.

Ud fra de foreliggende oplysninger fremgår det, at prisen i de tilfælde, hvor tildelingen baseres på den laveste pris, faldt markant, men at det omvendt havde en negativ indvirkning på kvaliteten af ydelserne med deraf følgende konsekvenser for projekterne senere i forløbet og – i visse nye medlemsstater – pålæg fra revisorer om at tilbagebetale økonomiske tilskud til EU.

EFCA's overvejelser og holdninger

EFCA, den europæiske brancheforening for rådgivende ingeniører, finder, at udvælgelsen af konsulenter på baggrund af den laveste pris uvægerligt vil resultere i, at kvaliteten af det udførte arbejde bliver lavere. Det skyldes primært, at kvaliteten af rådgivende ingeniørydelser – som det er tilfældet med enhver intellektuel tjenesteydelse – i høj grad afhænger af:

- valg af den mest hensigtsmæssige løsning i en given situation under hensynstagen til bæredygtighed og livscyklusomkostninger, samt

- den detaljeringsgrad, hvormed arbejdet udføres
hvilket ikke umiddelbart kan kontrolleres ved levering.

Den lavere kvalitet af konsulenttydelser – hvad enten der er tale om projekteringsopgaver, om tilsyn med byggeri eller om projektledelse – vil derfor med sikkerhed føre til højere bygge- og/eller driftsomkostninger, dvs. højere livscyklusomkostninger for det enkelte projekt. Eftersom omkostninger til konsulenttydelser kun udgør en brøkdel af et projekts samlede bygge- og driftsomkostninger, er det klart, at tildelingen af konsulenttydelser på basis af den laveste pris resulterer i højere samlede projektomkostninger.

I lyset af ovenstående er det interessant at notere, at *Quality Based Selection (QBS)* i forbindelse med føderale konsulentkontrakter i USA², samt kontrakter om konsulentbistand i en lang række amerikanske delstater og den canadiske Quebec-provins nu er vedtaget ved lov, hvorfor kontraktens omfang og pris (kun) forhandles med de mest kvalificerede tilbudsgivere. Selv om denne fremgangsmåde ikke er i overensstemmelse med EU-direktivet, er skiftet fra pris til kvalitet tydeligt³.

EFCA er endvidere bekymret for, at tildelingen af projekteringsopgaver på basis af laveste pris vil hæmme innovationen – der er yderst vigtig for udviklingen af erhvervet i Europa, særligt i disse tider med øget konkurrence fra Østen.

Vurderingen af tekniske bud er naturligvis til en vis grad subjektiv, men ud fra den omfattende internationale erfaring, der er til rådighed, kan dette muligvis minimeres ved at angive specifikke kriterier og underkriterier for vurderingen i selve udbuddet. EFCA mener under alle omstændigheder ikke, at vanskelighederne i forbindelse med vurderingen på nogen måde berettiger til, at tildelingsproceduren udelukkende baseres på pris.

¹ Konsulenttydelser omfatter planlægning af offentlige arbejder, tilsyn med byggearbejde, projektledelse, osv.

² The Brooks Act, der blev vedtaget i 1972 og i henhold til hvilken den amerikanske forbundsregering skal udvælge ingeniør- og arkitektfirmaer ud fra deres kompetencer, kvalifikationer og erfaring frem for pris.

³ Mens den gennemsnitlige stigning i projektomkostninger inden for branchen (omkostninger, der opstår som følge af ændrede krav udtrykt som en procent af de endelige byggeomkostninger) er ca. 10 %, er stigningen for QBS-projekter 3 %, og mens den nationale gennemsnitlige forsinkelse i forbindelse med almindelige projekter er ca. 10 %, ligger den gennemsnitlige forsinkelse på QBS-projekter på 8,7 %, hvor 60 % af projekterne stiger mindre end 3 % [Kilde: An Analysis of Issues Pertaining to Qualifications-Based Selection, Paul S. Chinowsky, PhD University of Colorado, Boulder, CO Gordon A. Kingsley, PhD Georgia Institute of Technology, Atlanta, GA]

EFCA's forslag til medlemsorganisationer og kunder

1. I betragtning af de ovenfor beskrevne negative konsekvenser er brug af kriteriet "laveste pris" ved tildeling af kontrakter for rådgivende ingeniørydelser hverken i offentlighedens eller kundernes interesse. Rådgivende ingeniørydelser af den nødvendige kvalitet får man kun mod passende vederlag på markedsniveau, hvilket igen kun kan sikres ved at anvende kriteriet "det økonomisk mest fordelagtige tilbud" og ved at tildele kontrakten til den tilbudsgiver, der kan levere mest værdi for pengene.
2. For at sikre en passende kvalitet i ydelserne foreslår EFCA, at:
 - konsulenter vælges ud fra deres kvalifikationer for at sikre, at konkurrencen på tildelingsstadiet foregår mellem konsulentfirmaer med sammenlignelig erfaring, og
 - det økonomisk mest fordelagtige tilbud lægges til grund for tildelingen af konsulentydelse.
3. Følgende bør gælde for at sikre effektiv tildeling på baggrund af det økonomisk mest fordelagtige tilbud:
 - det bør være baseret på en vurdering af tekniske og økonomiske bud, hvor det sidste vægter ca. 20 % og aldrig må være udslagsgivende,
 - tekniske og økonomiske bud bør indleveres i separate kuverter,
 - kriteriet for at vurdere og vægte tekniske og økonomiske bud bør være klart defineret i udbudsmaterialet, som det fremgår af Rådets direktiv nr. 2004/18/EF og af Europadomstolens retspraksis,
 - tekniske vurderinger bør foretages på basis af ovenstående kriterier,
 - økonomiske bud vurderes, når den tekniske vurdering er afsluttet. Der åbnes kun økonomiske bud fra tilbudsgivere, hvis tekniske vurdering er bedre end et foruddefineret niveau (f.eks. 70 %),
 - vurderingen af økonomiske bud bør være fair og gennemsigtig.
4. I denne forbindelse foreslår EFCA, at man inddrager projektbudgettet og omfanget af ydelser i alle udbud vedrørende rådgivnings- og ingeniørydelser, således at alle tilbudsgivere har lige mulighed for at vurdere kundernes behov. Hvis udbuddet har et meget lavt budget, dvs. et budget baseret på en utilstrækkelig tildeling af ressourcer og/eller satser, der klart ligger under markedsprisen, bør faglige organisationer (som Engineering Chamber eller en medlemsorganisation under EFCA) være berettiget til at fremsætte en officiel klage og anlægge sag mod kunden⁴.
5. Det bør understreges, at medlemsstaterne i henhold til Rådets direktiv nr. 2004/18/EF i deres nationale lovgivning kan fastsætte honorar for konsulentydelse⁵.
6. I denne forbindelse bør medlemsorganisationerne overveje at se nærmere på deres nationale honorarstruktur i form af:
 - lønniveau til medarbejdere afhængig af område og erfaring, indirekte omkostninger og (rimelig) fortjeneste. Sådanne honorarstrukturer kan også benyttes til at vurdere meget lave økonomiske bud, eller
 - honorarer for projekter af forskellige typer og størrelser, f.eks. projektering af motorveje som en funktion af kategori og længde.
 - Sådanne honorarstrukturer kan endvidere bruges ved udarbejdelse af hensigtsmæssige projektbudgetter.

⁴ Direktiv 2004/18/EF, Artikel 55 – Unormalt lave tilbud

⁵ Direktiv 2004/18/EF, præambel (47) og Artikel 53