

Effektivt offentligt indkøb

Konkurrenceanalyse 03/2010



KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSEN

Effektivt offentligt indkøb

September 2010

Oplag 600

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen
Nyropsgade 30
1780 København V
Tlf.: 72 26 80 00
Fax: 33 32 61 44
E-mail: ks@ks.dk
www.ks.dk

On-line ISBN: 987877029431-7
ISBN: 987877029430-0

Layout: Wordspecialisten

Trykning: Kailow

Billedmateriale: Istock

Forord

Det offentlige foretager indkøb hos private virksomheder for ca. 270 mia. kr. årligt. Gennem de seneste år er en stigende del af de offentlige indkøb blevet centraliseret, således at flere offentlige institutioner foretager udbud og indkøb af bestemte varer og tjenester i fællesskab. Herved er de offentlige indkøbsenheder blevet større.

Formålet med centralisering af offentlige indkøb har bl.a. været at opnå besparelser på de offentlige budgetter gennem udnyttelse af stordriftsfordele. Centralisering af offentlige indkøb vil ofte betyde, at der bliver færre leverandører, og at nye leverandører erstatter tidligere leverandører.

I debatten om offentlige indkøb har det jævnligt været anført, at store samlede offentlige indkøb kan skade konkurrencen på længere sigt. Det kan betyde, at kortsigtede gevinster med årene bliver afløst af højere priser, forringet kvalitet og mindre differentiering og færre fornyelser i ydelserne. Det har også været anført, at den offentlige indkøbspolitik skader konkurrencemulighederne for små og mellemstore virksomheder.

På den baggrund iværksatte Økonomi- og Erhvervsministeriet i 2009 et projekt med det formål at afdække, hvilke konsekvenser den offentlige indkøbspolitik kan have for konkurrencen. Projektet har været forankret i Konkurrencestyrelsen. Projektets arbejdsgruppe har desuden haft deltagere fra Økonomi- og Erhvervsministeriets departement og Forbrugerstyrelsen. Fra den 19. august 2010 er Konkurrencestyrelsen og Forbrugerstyrelsen fusioneret til én styrelse: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Denne rapport indeholder resultaterne af projektets analyser. I rapporten er det bl.a. analyseret, under hvilke omstændigheder offentlige indkøb kan skade konkurrencen. Desuden er der i rapporten gjort rede for en række forhold, som en offentlig indkøber skal vurdere i forbindelse med udformningen af en hensigtsmæssig offentlig indkøbspolitik.

Det er mit håb, at der med rapporten er skabt større klarhed om mulige konsekvenser for konkurrencen af de offentlige institutioners indkøb af varer og tjenester.

God læselyst!

Agnete Gersing

Indhold

Effektivt offentligt indkøb

1. Resumé og konklusioner.....	7
2. Baggrund.....	15
3. Virkninger for konkurrencen	16
4. Offentligt indkøb i Danmark.....	21
5. Offentlig indkøbspolitik.....	26
6. Offentlige indkøbssamarbejder	42
7. Analyser af udvalgte områder	51

Effektivt offentligt indkøb

1. RESUMÉ OG KONKLUSIONER

Offentlige institutioner foretog i 2008 indkøb af varer og tjenester hos andre virksomheder for ca. 270 mia. kr. Det svarer til ca. 16 pct. af bruttonationalproduktet. Offentlige institutioner omfatter ministerier og styrelser i staten, statslige undervisningsinstitutioner o.l., regioner, kommuner samt offentligt kontrollerede selskaber.

Det offentlige indkøb hos private virksomheder har været stigende gennem de seneste år. Det skyldes, at en stadig større del af den offentlige opgavevaretagelse konkurrenceudsættes og i den forbindelse udliciteres til private virksomheder, som udfører opgaverne inden for de rammer, som fastsættes af de offentlige institutioner. Der er desuden sket en forøget centralisering af offentlige indkøb bl.a. gennem formaliserede indkøbssamarbejder mellem forskellige offentlige organer. Herved er de offentlige indkøbsenheder blevet større.

Det betydelige og stigende omfang af offentligt indkøb betyder, at der er stor opmærksomhed omkring, at offentligt indkøb både er effektivt for de offentlige institutioner og for samfundet. For de offentlige institutioner skal et effektivt indkøb medvirke til, at der opnås den ønskede kvalitet til lavest mulige offentlige udgifter. Der har gennem de seneste år været et betydeligt politisk pres på de offentlige institutioner om at opnå besparelser på kort sigt. I et samfundsmæssigt perspektiv er det imidlertid også vigtigt, at den offentlige indkøbspolitik fremmer konkurrence og effektivitet.

En offentlig indkøbspolitik skal derfor udformes på en sådan måde, at besparelserne for offentlige udgifter opnås uden at skade de langsigtede hensyn til konkurrence og samfundsmæssig effektivitet. Skadelige virkninger for konkurrencen vil ikke alene få negative konsekvenser for andre indkøbere og forbrugere men også betyde en forringelse af de langsigtede indkøbsmuligheder for det offentlige.

Herudover kan der være andre politiske hensyn i relation til den offentlige indkøbspolitik. De kan fx være knyttet til eventuelle virkninger af offentligt indkøb for små og mellemstore danske virksomheder. Der kan endvidere være ønsker om, at det offentlige indkøb understøtter innovative løsninger samt påvirker standarder for kvalitet, miljø, socialt ansvar og teknologi o.l. i udbuddet af varer og tjenester fra private virksomheder.

Udviklingen i den offentlige indkøbspolitik har medført, at stadig flere offentlige opgaver konkurrenceudsættes. Det sker ved, at der foretages udbud af nærmere specificerede varer og tjenesteydelser, som indgår i den offentlige opgavevaretagelse.

Undersøgelser har vist, at der på en række områder er opnået betydelige besparelser på de offentlige udgifter ved konkurrenceudsættelse. Disse besparelser er også et udtryk for, at der gennem konkurrenceudsættelse er skabt mere konkurrence og effektivitet i samfundet.

Større grad af konkurrenceudsættelse har indebåret, at flere private virksomheder er leverandører til det offentlige. Herved er der sket en udvidelse af markederne for private virksomheder, som stimulerer konkurrencen. Konkurrenceudsættelse af det offentliges indkøb af varer og tjenester har således på et overordnet plan bidraget til mere konkurrence og dermed en udvikling mod en mere effektiv samfundsøkonomi.

Konkurrenceudsættelse kan påvirke vilkårene for små og mellemstore virksomheder. Det er imidlertid kun på markeder, hvor en offentlig indkøbsenhed aftager en betydelig del af den samlede markedsomsætning, at den offentlige indkøbspolitik vil kunne skade konkurrencen.

På markeder, hvor en offentlig indkøber har en stærk køberposition, forudsætter effektivt offentligt indkøb således, at den offentlige indkøbsenhed udformer en indkøbspolitik, som ikke har skadelige virkninger for den langsigtede konkurrence.

På markeder, hvor den enkelte offentlige indkøber kun aftager en mindre del af omsætningen, vil det offentlige køb lige så lidt som købet fra andre mindre købere være afgørende for konkurrenceforholdene. På sådanne markeder er der derfor ikke behov for, at hensyn til afledte konsekvenser for den langsigtede konkurrence af det offentlige indkøb indgår i den offentlige indkøbspolitik, jf. boks 1, hvor rapportens hovedkonklusioner er sammenfattet.

Boks 1: Hovedkonklusioner

- Udformningen af en hensigtsmæssig offentlig indkøbspolitik beror på de konkrete markedsforhold på de enkelte områder, herunder om en offentlig indkøber har en stor andel af markedsomsætningen.
- Det afgørende element i en hensigtsmæssig offentlig indkøbspolitik er derfor, at de offentlige indkøbere udfører de nødvendige markedsanalyser i forbindelse med tilrettelæggelsen af indkøb på de forskellige områder. Det er almindeligt, at de professionelle offentlige indkøbere foretager sådanne markedsundersøgelser.
- Om det vil være gavnligt for konkurrencen at udforme en offentlig indkøbspolitik til gunst for små og mellemstore virksomheder, afhænger af de konkrete markedsforhold. På markeder, hvor små og mellemstore virksomheder er vigtige for konkurrencen, bør den offentlige indkøbspolitik udformes på en sådan måde, at små og mellemstore virksomheder har mulighed for at byde ind på opgaver for det offentlige. Det kan bl.a. betyde, at det ved udbud af store entrepriser kan være hensigtsmæssigt, at det er muligt at byde på såvel delentrepriser som hele entreprisen.
- På områder, hvor en offentlig indkøber kun aftager en mindre del af den samlede markedsomsætning, har det offentlige køb ingen betydning for konkurrencen. Det gælder fx for internationale markeder.
- På disse områder kan en offentlig indkøber udforme en indkøbspolitik, som alene tager sigte på at opfylde den offentlige indkøbers egne mål. Heri kan indgå generelle politiske målsætninger for den offentlige indkøbspolitik som fx besparelser i offentlige udgifter, gode miljøstandarder, understøttelse af innovative løsninger og kvalitetsforbedringer.
- I indkøbspolitikken kan indgå afvejning af fordele og ulemper ved centralisering af offentlige indkøb, herunder om det skal være obligatorisk eller frivilligt at være deltager i et centraliseret indkøb. Fordelen ved centraliseret indkøb vil typisk være yderligere besparelser, hvilket navnlig vil være muligt ved et centraliseret indkøb med obligatorisk deltagelse. Ulemperne vil være tab af fleksibilitet og risiko for skadelige virkninger for konkurrencen, jf. nedenfor.



- På områder, hvor en offentlig indkøber aftager en betydelig del af markedsudbuddet, vil den offentlige indkøber kunne udøve købermagt, der vil kunne få konsekvenser for markedssituationen på længere sigt, herunder konkurrenceforholdene. Det kan bl.a. gælde for individuelle håndværksydelser, som hovedsagligt omsættes på lokale markeder, hvor en offentlig indkøber (fx en kommune) udgør en betydelig del af efterspørgslen.
- En offentlig indkøber med købermagt kan godt til en vis grænse udnytte sin købermagt til at opnå lavere priser uden skadelige virkninger for konkurrencen. På markeder med store dominerende sælgere vil udøvelse af købermagt fra en offentlig indkøber med en stærk køberstilling være samfundsmæssig gavnlige.
- Udøvelse af købermagt vil være skadelig, hvis den fører til så lave markedspriser, at der sker forringelser i markedsudbuddet, som er til skade for andre købere og samfundet som helhed. Sådanne forringelser kan fx være dårligere kvalitet, manglende differentiering i ydelserne og fravær af fornyelser.
- Udøvelse af købermagt vil endvidere være problematisk, hvis den fører til strukturelle ændringer på længere sigt som fx sælgerdominans, der skader konkurrencen.
- På områder, hvor en offentlig indkøbsenhed har købermagt, vil det således være nødvendigt, at den offentlige indkøbsenhed udformer en indkøbspolitik, som inddrager de mulige langsigtede konsekvenser for udviklingen på markedet, herunder udviklingen i konkurrenceforholdene.

Udover mere konkurrenceudsættelse er der gennem de seneste år også sket en stigende centralisering af offentlige indkøb. Formålet med centralisering af offentligt indkøb er, at der herved kan opnås yderligere besparelser på offentlige udgifter. Der er flere kilder til besparelser ved at centralisere offentligt indkøb. Ved at foretage fælles udbud kan der spares administrations- og transaktionsomkostninger hos de enkelte offentlige institutioner. Desuden kan der opnås rabatter i kraft af større volumen. Det kan både være rabatter som følge af besparelser i sælgers omkostninger og købermagtsrabatter. Endelig kan et stort volumen gøre det attraktivt for nye udenlandske leverandører at gå ind på markedet.

Men en centralisering af offentligt indkøb vil også kunne betyde mindre fleksibilitet for den enkelte offentlige institution. Det gælder specielt ved obligatoriske centraliserede indkøbsaftaler, hvor den enkelte offentlige institution ikke må foretage indkøb hos andre leverandører. Herved afskæres institutionen fra indkøb fra leverandører, der i en konkret situation måtte kunne levere et produkt, som er billigere eller bedre svarer til institutionens individuelle behov. På den anden side er fordelene ved centrale obligatoriske aftaler, at der herved alt andet lige kan opnås lavere priser, fordi den centrale indkøber kan tilbyde leverandørerne en bestemt volumen.

En øget centralisering vil betyde, at der kan blive flere situationer, hvor en offentlig indkøber aftager en betydelig del af den samlede markedsomsætning. Herved vil det centrale offentlige indkøb kunne udøve købermagt med risiko for at skade konkurrencen.

Den almindelige situation er imidlertid, at en offentlig indkøber ikke har en betydelig andel af det samlede salg. Af en rapport fra Udbudsrådet om barrierer for konkurrenceudsættelse fremgår det af en repræsentativ stikprøveundersøgelse blandt danske virksomheder inden for brancherne industri, bygge- og anlæg, handel og transport samt service, at ca. 75 pct. af virksomhederne mener, at det offentliges indkøb udgør mindre end 20 pct. af markedets omsætning. Mens 80 pct. af virksomhederne er leverandører til det offentlige, gælder det for langt hovedparten af virksomhederne, at det offentlige blot er en mindre kunde blandt mange andre kunder. Kun godt 10 pct. af virksomhederne havde en offentlig køberandel på over 50 pct.

Ses der på indkøbsområder i den offentlige sektor, vil det offentlige indkøb på mange store områder kun udgøre en mindre del af den samlede markedsomsætning.

Det skyldes, at for mange af ydelserne på disse områder er markederne internationale. Det gælder fx for store dele af it-området samt energi, der er store indkøbsområder i både staten, regionerne og kommunerne, og som i betydelig grad er centraliseret. Det gælder endvidere for de store indkøbsområder i regionerne, som er knyttet til driften af hospitaler, herunder hospitalsmedicin, hvor indkøbet er centraliseret.

Men også på andre indkøbsområder, hvor markederne er nationale, vil den enkelte offentlige institutions indkøb som oftest kun udgøre en mindre del af markedsomsætningen. Det gælder fx for store indkøbsområder som tele- og datakommunikation og rengøring.

Det er navnlig på områder, hvor markedet er lokalt, at en enkel offentlig indkøbsenhed kan aftage en betydelig del af omsætningen. Det gælder fx for nogle opgaver inden for bygge- og anlægsområdet samt dele af persontransportområdet, hvor regioner og kommuner er store indkøbere.

Samlet må det vurderes, at på de fleste områder udgør offentligt indkøb, herunder centraliseret offentligt indkøb, kun en mindre del af markedsomsætningen. En fortsat stigning i offentlige indkøb og centraliserede indkøb vil kunne udvide antallet af markeder, hvor en offentlig indkøber har en stærk markedsposition.

Det må på denne baggrund konkluderes, at så længe en offentlig indkøbsenhed kun aftager en mindre del af den samlede omsætning på et marked, kan den offentlige indkøber udforme en indkøbspolitik, som alene tager sigte på at opfylde den offentlige indkøbers egne mål uden at tænke på afledte konsekvenser for markedsstruktur og konkurrencen på lang sigt.

Den offentlige enheds indkøbspolitik, herunder udformningen af udbudsbetingelserne, kan have betydning for, om små og mellemstore virksomheder kan deltage i konkurrencen om de pågældende offentlige opgaver. Men en offentlig indkøber med ubetydelig køberandel kan ikke påvirke den generelle konkurrencesituation.

Der kan imidlertid godt være situationer, hvor det for en offentlig indkøber med lille køberandel vil være hensigtsmæssigt med en indkøbspolitik, som tager særlige hensyn til små og mellemstore virksomheder. Det vil gælde i situationer, hvor det i forbindelse med det konkrete udbud er fordelagtigt for den offentlige indkøber, at små og mellemstore virksomheder kan deltage i udbuddet. Det kan være tilfældet på områder, hvor der ikke er stordriftsfordele, og hvor mindre virksomheder kan have komparative fordele i relation til en offentlig indkøbers ønske om fleksibilitet eller særlige kvaliteter og innovative løsninger. Et eksempel kan være en del håndværksydelse, herunder vedligeholdelsesopgaver, som er specifikke for de enkelte offentlige institutioner.

En lille offentlig køberandel betyder også, at det offentlige ikke direkte via sit indkøb kan påvirke markedsudbuddet i retning af politisk ønskede standarder, fx miljøstandarder. Det kan kun ske på områder, hvor det offentlige indkøb aftager en betydelig del af omsætningen.

Hvis en offentlig indkøber aftager en betydelig del af markedsudbuddet, vil den offentlige indkøber kunne udøve en købermagt, der kan få konsekvenser for markedsituationen på længere sigt, herunder konkurrenceforholdene.

En offentlig indkøber med betydelig markedsstyrke kan godt til en vis grænse udnytte sin købermagt til at opnå lavere priser uden skadelige virkninger for konkurrencen. Det gælder også købermagtsrabatter, der går udover almindelige volumenrabatter, som er baseret på besparelser hos leverandøren. Muligheden for sådanne ekstra købermagtsrabatter skyldes, at det på mange markeder vil være sådan, at nogle virksomheder har en ekstra profit, som de vil være villige til at dele med en stærk køber, hvis denne køber til gengæld kan give virksomheden andre fordele som fx stabil stor afsætning.

Det gælder specielt på markeder med store dominerende sælgere. Her vil en modstående stærk offentlig køberstilling kunne være samfundsmæssigt gavnligt, idet

der herved bliver mulighed for at udøve købermagt, som vil kunne modificere de skadelige virkninger af sælgerdominans.

Men udøvelse af købermagt bliver problematisk, hvis der herved sker skadelige virkninger for konkurrencen på længere sigt.

Det vil være tilfældet, hvis udøvelse af købermagt fører til så lave markedspriser, at der sker forringelser i markedsudbuddet, som er til skade for andre købere og samfundet som helhed. Sådanne forringelser kan fx være dårligere kvalitet, manglende differentiering i ydelserne og fravær af fornyelser.

Det vil endvidere være tilfældet, hvis udøvelse af købermagt fører til strukturelle ændringer, som skader konkurrencen, fx sælgerdominans eller styrket sælgerdominans. Det vil være til skade for andre købere. Men det vil normalt også være til skade for den offentlige indkøber, der herved får forringet sin fremtidige indkøbsposition.

I en situation, hvor en offentlig indkøbsenhed kan komme til at aftage en betydelig del af markedsudbuddet, vil det derfor være nødvendigt, at den offentlige indkøber udformer en indkøbspolitik, som inddrager de mulige langsigtede konsekvenser for udviklingen i markedssituationen.

Heri kan også indgå overvejelser om, hvorvidt en centralisering af det offentlige indkøb vil være hensigtsmæssig. Her skal der ske en afvejning af fordele og ulemper ved centralisering baseret på de konkrete markedsforhold. Ulemper vil navnlig være risici for skadelige virkninger for konkurrencen. Der kan også være ulemper knyttet til mindre fleksibilitet for den enkelte offentlige institution, hvilket kan have betydning på nogle områder. Fordele vil typisk være besparelser på omkostninger ved udbud o.l. samt muligheder for større rabatter eller prisnedslag.

Det er ikke i sig selv problematisk, at en centralisering medfører, at en offentlig indkøbsenhed får en betydelig markedsstyrke. Det afgørende er, om det i denne situation er muligt for den offentlige indkøbsenhed at udforme en indkøbspolitik, som er hensigtsmæssig i forhold til konkurrence og effektivitet på markedet.

I nogle situationer vil en centralisering, som medfører øget markedsstyrke for det offentlige indkøb, både kunne medføre større offentlige besparelser og bedre forudsætninger for konkurrence og effektivitet. Det gælder fx på områder, hvor leverandørmarkedet er præget af sælgerdominans.

Det er ikke muligt at fastlægge generelle retningslinier for, hvordan en hensigtsmæssig offentlig indkøbspolitik skal være. Det vil afhænge af de konkrete markedsforhold, herunder udbudsstrukturen og mulighederne for at tiltrække nye udbydere.

Spørgsmålet om, i hvilket omfang det ud fra en konkurrencemæssig synsvinkel vil være formålstjenligt at udforme en indkøbspolitik til gunst for små og mellemstore virksomheder vil også afhænge af de konkrete markedsforhold.

På markeder, hvor små og mellemstore virksomheder er vigtige for konkurrencen, skal den offentlige indkøbspolitik udformes på en sådan måde, at små og mellemstore virksomheder har mulighed for at byde ind på opgaver for det offentlige. Det kan bl.a. betyde, at det ved udbud af store entrepriser kan være hensigtsmæssigt, at det er muligt at byde på såvel delentrepriser som hele entreprisen. Der kan endvidere være situationer, hvor det er hensigtsmæssigt at foretage opsplitning af ydelser i deludbud både i relation til volumen, geografisk område og antallet af ydelser. Mulighederne for at afgive bud skal være simple, og administrative byrder skal begrænses. Endelig skal der være mulighed for, at virksomhederne kan byde ind som konsortier.

Overordnet er det Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens konklusion, at det afgørende element i en hensigtsmæssig offentlig indkøbspolitik er, at de offentlige indkøbere udfører de nødvendige markedsanalyser i forbindelse med tilrettelæggelsen af indkøb på de forskellige områder.

Markedsanalyserne skal for det første afdække, hvorvidt den offentlige indkøber aftager en betydelig del af markedsomsætningen og dermed har mulighed for at udøve købermagt.

Hvor dette er tilfældet, er der behov for mere grundige markedsanalyser, som skal skabe grundlag for at udforme en konkret offentlig indkøbspolitik på området, der kan opfylde de offentlige målsætninger om besparelser m.v. uden at føre til negative konsekvenser for konkurrencen på lang sigt.

Markedsanalyserne skal gentages med passende mellemrum, da forandringer i markedet, herunder den offentlige andel af det samlede køb, kan medføre behov for justeringer i den offentlige indkøbspolitik.

De foretagne undersøgelser viser, at det er almindeligt, at de professionelle offentlige indkøbere foretager sådanne markedsundersøgelser.

I afsnit 2 omtales baggrunden for undersøgelserne af offentligt indkøb.

I afsnit 3 beskrives mulige virkninger for konkurrencen af offentligt indkøb, herunder betingelser for at kunne udøve købermagt samt forholdet mellem konkurrenceloven og offentlig købermagt.

I afsnit 4 foretages en statistisk belysning af offentligt indkøb i Danmark.

I afsnit 5 analyseres forskellige aspekter af offentlig indkøbspolitik. I denne forbindelse analyseres muligheder for besparelser og risici for skadelige virkninger for konkurrencen. Herunder analyseres centralisering af offentlige indkøb. Endvidere analyseres offentligt indkøb i relation til små og mellemstore virksomheder samt muligheder for at påvirke markedsstandarder, fx miljøhensyn, ved offentligt indkøb.

I afsnit 6 beskrives offentlige indkøbssamarbejder.

I afsnit 7 er foretaget analyser af fem udvalgte områder, hvor offentligt indkøb har en relativ høj andel af omsætningen i Danmark. Disse områder er følgende: Rengøring, hotelophold i Danmark, kontormøbler, persontransport og hospitalsmedicin.

2. BAGGRUND

Det offentlige indkøbte i 2008 varer og tjenester hos andre virksomheder¹ for ca. 270 mia. kr.² Det svarer til ca. 16 pct. af BNP.

En del af dette indkøb er centraliseret. Herved forstås, at flere offentlige institutioner koordinerer deres indkøb ved at foretage fælles udbud og indkøb.

Formålet med centralisering af offentlige indkøb er at opnå besparelser og dermed mindre offentlige udgifter. Besparelserne opnås dels gennem mindre administrationsomkostninger og dels gennem lavere priser som følge af større volumen i købet.

Centralisering af offentlige indkøb vil kunne påvirke erhvervsstrukturen og konkurrenceforholdene. Det vil gælde på markeder, hvor centraliseret indkøb aftager en betydelig andel af den samlede omsætning.

¹ Der er hovedsagligt tale om private virksomheder, men også offentlige virksomheder indgår. Det afgørende er, at offentlige institutioner køber varer og tjenester på et marked frem for at producere ydelserne selv ved egen arbejdskraft.

² Kilde: Danmarks Statistik. Heri indgår indkøb fra offentlige institutioner samt offentlige selskabslignende virksomheder og offentlige selskaber, jf. afsnit 4.

En offentlig indkøbspolitik skal derfor udformes på en sådan måde, at besparelserne ved centralisering opnås uden at skade de langsigtede hensyn til konkurrence og samfundsmæssig effektivitet.

Denne rapport analyserer mulige virkninger for konkurrencen af den offentlige indkøbspolitik. Rapporten vil endvidere omtale virkninger på erhvervsstruktur samt standarder for varer og tjenester.

Formålet med analyserne er at skaffe et bedre grundlag for vurdering og udformning af den offentlige indkøbspolitik med henblik på at sikre, at den langsigtede konkurrence og effektivitet i samfundet beskyttes bedst muligt.³

3. VIRKNINGER FOR KONKURRENCEN

Købermagt

Kun en køber med en stærk markedsposition kan udøve købermagt, der kan skade konkurrencen.⁴ Det gælder også for offentlige indkøbere.

Muligheden for at centraliseret offentligt indkøb kan skade den langsigtede konkurrence forudsætter således, at der ved centralisering af indkøbet skabes en offentlig indkøbsenhed, som aftager en betydelig andel af den samlede omsætning på et givet marked.

Skadelige virkninger ved udøvelsen af købermagt er et spejlbillede af skadevirkningerne ved udøvelsen af sælgermagt, jf. boks 2.

I begge tilfælde vil der være risici for samfundsmæssigt velfærdstab i form af for lille output samt begrænsninger i service, kvalitet, produktvariation og fornyelser.

³ Der er ikke tidligere foretaget en samlet analyse af de langsigtede virkninger for konkurrencen af den stigende centralisering af de offentlige indkøb. Rapporten er udfærdiget i et samarbejde mellem Konkurrencestyrelsen, Forbrugerstyrelsen og Økonomi- og Erhvervsministeriet. Fra den 19. august 2010 er Konkurrencestyrelsen og Forbrugerstyrelsen fusioneret til én styrelse: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

⁴ Konkurrencestyrelsen har foretaget en generel analyse af købermagt i et kapitel i "Konkurrenceregulering 2001".

Boks 2: Sælgermagt og købermagt

Udøvelse af *sælgermagt* forudsætter, at sælger har en dominerende markedsposition, som indebærer, at købernes valgmuligheder er begrænsede, og at den dominerende sælger ikke behøver at tage hensyn til andre sælgere.

På samme måde forudsætter *købermagt*, at køber har en dominerende andel af det samlede salg, som indebærer, at sælgernes valgmuligheder (af køber) er begrænsede, og at sælgerne derfor er i et afhængighedsforhold til den dominerende indkøber.

I begge tilfælde er mulighederne for skadelige virkninger således knyttet til, at der ikke er konkurrencepres fra andre sælgere og købere, og at kontrahenterne derfor er i et afhængighedsforhold til den dominerende sælger eller køber.

Hvis en virksomhed både har en dominerende markedsposition som sælger og en dominerende andel på købermarkedet, vil de skadelige virkninger forstærkes.

Omvendt vil købermagt udøvet på et marked med sælgermagt svække de skadelige virkninger af sælgermagt.

Da det offentlige normalt ikke er i konkurrence med private udbydere på salgsmarkedet, knytter eventuelle skadevirkninger af det offentlige som dominerende køber sig derfor hovedsagligt til virkningerne på de leverandørmarkeder, hvor offentligt indkøb kan udøve køberdominans.

Virkningerne på leverandørmarkederne afhænger bl.a. af, om den dominerende offentlige indkøber står over for en dominerende sælger eller agerer i et marked med konkurrence mellem leverandørerne.

Hvis der er tale om en dominerende sælger, vil centraliseret offentligt indkøb kunne være samfundsmæssigt gavnligt, idet en modstående stærk offentlig køberstilling vil kunne modificere/ophæve de skadelige virkninger af sælgerdominans.

Hvis der er tale om et konkurrencepræget leverandørmarked, er der risiko for skadelige virkninger.

Men det er i denne forbindelse vigtigt at være opmærksom på, at det ikke i sig selv er skadeligt for konkurrencen og den samfundsmæssige effektivitet, at det offentlige udnytter en stærk køberstilling til at opnå lavere priser.

Lavere priser som følge af, at det offentlige høster effektivitetsfordele i købet fra leverandørerne i form af omkostningsbetingede rabatter er en samfundsmæssig gevinst.

Lavere priser som følge af, at det offentlige til en vis grad inddrager en del af overskuddet hos leverandøren er ikke samfundsmæssigt skadeligt. Det gælder specielt i en situation med sælgermonopol.

Det gælder også på mange markeder, hvor der er konkurrence mellem en flerhed af udbydere. Her vil en stærk køberposition muliggøre, at der kan forhandles en lavere pris til det offentlige uden negative konsekvenser for det samlede udbud på markedet, jf. boks 3.

Boks 3: Købermagt og rabatter

De fleste virksomheder vil have en ekstra profit¹, som de vil kunne afgive uden konsekvenser for udbudt mængde og ydelsernes kvalitet.

Sådanne virksomheder vil kunne se en fordel ved at dele den ekstra profit med en stærk køber, hvis denne køber til gengæld kan give virksomheden andre fordele som fx stabil stor afsætning, adgang til attraktivt marked etc. Der er to årsager til, at virksomheder kan have en sådan ekstra profit.

På mange markeder (såkaldt heterogene markeder) vil der være monopolistisk konkurrence. På sådanne markeder er ydelserne til en vis grad forskellige (differentierede) i henseende til fx kvalitet eller transportafstand. Det betyder, at den enkelte virksomheds ydelser kan have en sådan egenart, at virksomheden har en vis autonomi i prisfastsættelsen, som giver mulighed for en ekstra profit. Men der er samtidig konkurrence mellem ydelserne, som er substitutter. Konkurrencen udfolder sig både på pris og andre parametre så som kvalitet, service og produktdifferentiering.

Det gælder derudover, at de fleste markeder til stadighed vil være i en dynamisk tilpasningsproces, der indebærer, at de mest effektive virksomheder har lavere omkostninger end gennemsnittet. Disse virksomheder vil således have en ekstra profit².

Dette er baggrunden for, at købermagt kan udnyttes til at opnå lavere priser uden skadelige virkninger for konkurrencen og samfundsmæssig effektivitet.

Note 1: Såkaldt intramarginalt overskud.

Note 2: Det er sjældent, at ingen virksomheder har ekstra profit. Det vil forudsætte et marked med fuldkommen konkurrence i en statisk ligevægt. Det vil bl.a. sige, at ydelserne er ens (homogene), at priserne er givet udefra (fx verdensmarkedspriser), og at prisen svarer til omkostningerne hos de mest effektive virksomheder.

Lavere priser som følge af offentlig køberdominans bliver først samfundsmæssigt problematisk, hvis det medfører:

- Et samlet udbud, der er mindre end udbuddet ved konkurrence uden køberdominans.
- Forringet kvalitet og manglende differentiering i ydelserne. Sådanne kvalitetsforringelser vil blive videreført til borgeren.
- Strukturelle ændringer af udbuddet på leverandørmarkedet, som på længere sigt skader konkurrencen, fx sælgerdominans, jf. boks 4.

Boks 4. Udnyttet køberdominans kan føre til sælgerdominans

Et eksempel på en offentlig indkøbspolitik med skadelige virkninger er en situation, hvor det offentlige indkøb fører til sælgerdominans.

En sådan situation kan opstå på et marked, hvor der er barrierer for tilgang og en oligopolistisk sælgerstruktur med få (fx to) store sælgere, som begge er afhængige af køb fra det offentlige forstået som, at de ikke kan få tilstrækkeligt salg hos andre købere.

Hvis centraliseret offentligt indkøb medfører køberdominans, vil der foreligge en situation, som den offentlige indkøber vil kunne udnytte til betydeligt prisnedslag ved at udbyde ”alt eller intet tilbud” til leverandørerne og herefter placere hele købet hos den billigste leverandør.

Konsekvensen kan imidlertid blive, at den anden leverandør herefter må forlade markedet, hvorefter markedet er præget af styrket sælgerdominans/monopol.

Dette vil være til skade for såvel andre købere som samfundet som helhed.

Konkurrencelov og offentlig købermagt

Konkurrencelovens indeholder forbud mod, at virksomheder misbruger en dominerende stilling. Loven omfatter enhver form for erhvervsvirksomhed.

I dansk praksis har der kun været få eksempler på sager, hvor spørgsmål om dominerende køberstilling har indgået. Der er ingen afgørelser om misbrug af købermagt.

Af bemærkningerne til loven fremgår, at offentlig erhvervsvirksomhed, der består i at udbyde og efterspørge varer eller tjenesteydelser på et marked, er omfattet af loven. I dansk konkurrencelovspraksis er der ikke taget stilling til offentligt indkøb.

Den danske konkurrencelov skal fortolkes i lys af den praksis, der udvikles ved anvendelsen af EU-traktatens konkurrenceregler, jf. nedenfor.

I EU's retspraksis har domstolene i forbindelse med FENIN-sagen⁵ præciseret, at den offentlige sektors indkøb kun under visse betingelser anses for at udgøre erhvervsvirksomhed omfattet af Traktatens konkurrencebestemmelser.

Af domstolens kendelse fremgår, at det er den virksomhed, der består i at udbyde varer og tjenesteydelser på markedet, som kendetegner begrebet erhvervmæssig virksomhed omfattet af konkurrencebestemmelserne.

Vurderingen af om offentligt indkøb udgør erhvervsvirksomhed afhænger af, hvad de indkøbte produkter og tjenesteydelser bruges til. Kun offentlige køb, som anvendes til udbud på et marked, er erhvervmæssig virksomhed.

Det anføres eksplicit, at når det offentlige foretager indkøb i forbindelse med andre aktiviteter, fx aktiviteter af social art, handler det offentlige organ ikke som en virksomhed. Sådanne indkøb er ikke omfattet af Traktatens konkurrencebestemmelser. Det gælder uanset, at det offentlige køber ind på et marked, at det offentlige indkøb kan være af betydeligt omfang, og at det offentlige indkøb skader konkurrencen.

EU-domstolens kendelse i FENIN-sagen indebærer umiddelbart, at kun en mindre del af det offentliges indkøb vil have karakter af den type erhvervsvirksomhed, som er omfattet af konkurrencereglerne.

Hvorvidt et specifikt tilfælde af offentligt køb kan vurderes efter konkurrencereglerne, må dog altid bero på en konkret vurdering.

Sigtet med denne rapport er imidlertid ikke at vurdere, hvorvidt offentligt indkøb måtte kunne være i strid med konkurrencereglerne. Formålet med rapporten er mere bredt at analysere den offentlige indkøbspolitik med henblik på at sikre, at den langsigtede konkurrence beskyttes bedst muligt.

⁵ T-319/99, opretholdt i C-2005/03 P. FENIN er en forening af virksomheder, der solgte hygiejneprodukter til anvendelse i hospitalssektoren i Spanien. FENIN havde klaget til EU-Kommissionen over, at det offentlige spanske sundhedsvæsen havde misbrugt sin stilling som dominerende indkøber af de pågældende hygiejneprodukter. EU-Kommissionen afviste klagen med henvisning til, at det spanske sundhedsvæsen ikke kunne anses for virksomheder, når de administrerede udførelsen af offentlige sundhedstjenester.

I det følgende vil der derfor ikke blive foretaget konkurrenceretlige analyser af, om det konkrete offentlige indkøb kan betragtes som erhvervsvirksomhed omfattet af Traktatens konkurrencebestemmelser. Der foretages derfor heller ikke videregående konkurrenceretlige analyser af, hvorvidt det konkrete offentlige indkøb har en dominerende stilling m.m.

4. OFFENTLIGT INDKØB I DANMARK

Det offentlige indkøb i staten⁶, regioner og kommuner udgjorde i 2008 160 mia. kr., jf. tabel 1.

Hertil kommer indkøb i offentlige selskabslignende virksomheder på ca. 17 mia. kr.⁷ og offentlige selskaber på ca. 66 mia. kr.⁸. Herudover foretager det offentlige indkøb af de såkaldte sociale ydelser i naturalier for ca. 26 mia. kr.⁹. Den offentlige sektor foretager således indkøb hos andre virksomheder for i alt 269 mia. kr.

Centraliseret indkøb i stat, regioner og kommuner udgør 16,8 mia. kr. svarende til 11 pct. af det samlede offentlige indkøb i stat, regioner og kommuner, jf. tabel 1.

⁶ Statens indkøb er her afgrænset som indkøb fra alle såkaldte ikke-markedsmessige enheder, som er kontrolleret af Staten. Det gælder fx ministerier og styrelser. Men også Folkekirken og en række uddannelsesinstitutioner som fx universiteterne er omfattet af afgrænsningen. Omvendt indgår en række statslige selskabslignende virksomheder ikke. Det gælder fx Banedanmark og Statens Serum Institut.

⁷ De statslige selskabslignende virksomheder indgår i statsregnskabet men ikke i opgørelsen af statens indkøb, jf. ovenfor. De kommunale selskabslignende virksomheder findes især inden for forsynings- og transportvirksomhed.

⁸ Offentlige selskaber er selvstændige selskaber, som navnlig findes inden for energisektoren (elektricitet, gas og varme), affaldssektoren og transportsektoren, herunder havne, Metroselskabet og regionale trafikalselskaber. Af andre betydelige offentlige selskaber kan nævnes Danske Spil, Danmarks Nationalbank, Post Danmark, TV 2 og Amgros, som indkøber hospitalsmedicin og sygeplejeartikler til regioner og kommuner.

⁹ Sociale ydelser i naturalier omfatter hovedsagligt en række sundhedsydelser, hvor det offentlige indkøber ydelserne og udbyder dem til borgerne gratis, eller hvor det offentlige giver et betydeligt offentligt tilskud til borgernes køb af ydelsen. De største områder er regionernes indkøb af almen lægehjælp og speciallægehjælp, som stilles gratis til rådighed for befolkningen. Regionernes tilskud til apoteksforbeholdte lægemidler udgør også et betydeligt beløb.

Tabel 1: Offentligt indkøb 2008, mia. kr.

	Offentligt indkøb Mia. kr.	Centraliseret offentligt indkøb Mia. kr.	Andel centraliseret offentligt indkøb Pct.
Staten	57	6,4	11
Regioner	34	5,9	17
Kommuner	69	4,5	7
I alt	160	16,8	11

Anm.: Af det samlede indkøb i Staten på 57 mia. kr. foretages ca. 26 mia. kr. af ministerier og styrelser. En betydelig del af indkøbet i ministerier og styrelser er institutionsspecifikke og kan således ikke gøres til genstand for indkøbssamarbejde mellem flere offentlige institutioner. Det drejer sig om 10,7 mia. kr., heraf 6,3 mia. kr. til forsvar. Potentialet for fællesindkøb i ministerier og styrelser er således godt 15 mia. kr.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens egne beregninger på grundlag af tal fra Danmarks Statistik, SKI, ØS, Amgros og TED-databasen over annoncerede EU-udbud.

Centraliseret offentligt indkøb er her afgrænset til offentligt indkøb formidlet gennem Statens & Kommunernes Indkøbs Service (SKI), Økonomistyrelsen (ØS), Amgros og en række formelle regionale samarbejder mellem kommuner¹⁰, jf. tabel 2.

Tabel 2: Offentlige indkøbssamarbejder

Indkøbssamarbejder	Offentligt indkøb i 2008, mia. kr.	Deltagere
SKI¹	9,5	Staten, regioner og kommuner
ØS²	1,5	Staten
Amgros	5,3	Regioner og kommuner
Kommunale samarbejder	0,5	Kommuner
I alt	16,8	

Note 1: Halvoffentlige institutioners indkøb i SKI på 1,4 mia. kr. er ikke medtaget.

Note 2: Offentligt indkøb gennem ØS' rammeaftaler er estimeret af ØS og omfatter alene de statslige myndigheders indkøb. Andre statslige institutioners indkøb på ØS' rammeaftaler er således ikke medtaget. Der foreligger ikke rapporteringssystemer, der gør det muligt at foretage en nøjagtig opgørelse af det samlede offentlige indkøb gennem ØS' rammeaftaler.

Anm.: Det gennemsnitlige indkøb i de fem regioner andrager 6,8 mia. kr. Det gennemsnitlige indkøb i de 98 kommuner er ca. 700 mio. kr.

Kilde: SKI, ØS, Amgros og TED-databasen over annoncerede EU-udbud.

¹⁰ Region Syddanmark, 12-BY-Gruppen, Fællesindkøb Fyn. Indkøbscentral Nordsjælland og Jysk Fællesindkøb.

Centralisering af indkøb inden for den enkelte region og de enkelte kommuner er således ikke medtaget. Ad hoc fælles indkøb mellem kommuner samt andre ad hoc indkøbssamarbejder mellem offentlige institutioner er heller ikke medtaget.¹¹

Store generelle indkøbsområder i ministerier og styrelser er it-ydelser¹², energi, bygningsdrift og vedligehold, konsulentysdelser, tele- og datakommunikation, rengøring, kurser og rejser.

De største indkøbsområder i regionerne er knyttet til driften af offentlige hospitaler og andre sundhedsydelser. Indkøb på sundhedsområdet andrager knap 31 mia. kr. svarende til ca. 90 pct. af regionernes indkøb.

Store indkøbsområder i kommunerne er ligesom i staten it-ydelser, energi, konsulentysdelser, tele- og datakommunikation og rengøring. Herudover er kommunernes store indkøbsområder: Hjælpemidler ved sundhedsydelser¹³, personkørsel og bøger.

For en række større områder, fx it-ydelser, energi og tele- og datakommunikation, gælder, at det offentlige indkøb i et betydeligt omfang centraliseret i Statens og kommunernes Indkøbsservice (SKI) og Statens Indkøb i Økonomistyrelsen (ØS), jf. tabel 3. SKI og ØS er nærmere omtalt i afsnit 6.

Indkøb af personkørsel er centraliseret i seks regionale trafikselskaber, og regionernes indkøb af hospitalsmedicin er centraliseret gennem indkøbsselskabet Amgros, jf. tabel 3. Personkørsel og hospitalsmedicin er nærmere omtalt i afsnit 7, hvor også offentligt indkøb af kontormøbler, hotelophold og rengøring er omtalt nærmere.

¹¹ En række ministerier har fx sammen med Danmarks Radio og fire universiteter indgået et indkøbssamarbejde om bl.a. taxikørsel.

¹² It-ydelser omfatter både hardware (fx pc'er) og software, herunder anvendelsesorienterede it-systemer.

¹³ Fx stomiposer, katedre, brystproteser, høreapparater og diabeteshjælpemidler.

Tabel 3: Centraliseret offentligt indkøb i 2008 fordelt på områder og indkøbere, mia. kr.

Områder	SKI mia. kr.	ØS ¹ mia. kr.	Regioner og kommuner, mia. kr.	I alt mia. kr.	I alt pct.
It-ydelser	3,2	0,7		3,9	14
Personkørsel			10,0	10,0	35
Hospitalsmedicin og hjælpemidler			5,5	5,5	19
Energi	2,2			2,2	8
Konsulentydelse	1,1			1,1	4
Tele- og data- kommunikation	0,9	0,4		1,3	5
Kontorvarer og kontormøbler	1,2	0,1		1,3	5
Fødevarer	0,7			0,7	2
Rejser	0,6 ²	0,3		0,9	3
Andet	1,0		0,4	1,4	5
I alt	10,9³	1,5	15,9	28,3	100

Note 1 : Offentligt indkøb gennem ØS' rammeaftaler er estimeret af ØS og omfatter alene de statslige myndigheders indkøb. Andre statslige institutioners indkøb på ØS' rammeaftaler er således ikke medtaget. Der foreligger ikke rapporteringssystemer, der gør det muligt at foretage en nøjagtig opgørelse af det offentlige indkøb gennem ØS' rammeaftaler.

Note 2 Fra 2009 ophører SKI' indkøbsaftaler på rejseområdet.

Note 3 SKI's indkøb omfatter rammeomsætningen med halvoffentlige institutioner, jf. afsnit 6.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens egne beregninger på grundlag af tal fra Danmarks Statistik, Trafikstyrelsen, SKI, ØS, Amgros, TED-databasen over annoncerede EU-udbud.

På nogle områder har centralt offentligt indkøb en betydelig del af omsætningen i Danmark. Det gælder for hospitalsmedicin, hjælpemidler, personkørsel og kontormøbler. På andre store områder som rengøring, it-ydelser, energi og tele- og datakommunikation har centralt offentligt indkøb kun en mindre del af omsætningen i Danmark, jf. tabel 4.

Tabel 4: Større offentlige centraliserede indkøbsområder med høj og lav andel af omsætningen i Danmark

	Centraliseret indkøb Høj andel	Centraliseret indkøb Lav andel
Personkørsel	x	
Hospitalsmedicin	x	
Hjælpe midler	x	
Kontormøbler	x	
Rengøring		x
It-ydelser		x
Energi		x
Tele- og datakommunikation		x

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens egne beregninger.

Det afgørende er imidlertid ikke, om det offentlige indkøb på et givet område har en stor andel af omsætningen i Danmark, men om en enkelt offentlig indkøber har en stor andel af markedsomsætningen.

Områderne består af flere markeder, og det centrale offentlige indkøbs andel af markedsomsætningen vil afhænge af forholdene på det enkelte marked. Det er karakteristisk for mange af disse markeder, at ydelserne er internationale. På nogle markeder er ydelserne nationale eller lokale.

På de store områder for centralt offentligt indkøb er det i øjeblikket kun på området for kommunernes indkøb af specialkørsel, hvor markedet er lokalt, at det offentlige gennem centralisering har fået en betydelig del leverandørernes omsætning, jf. afsnit 7.

Således er markederne for hospitalsmedicin, hjælpemidler og energi internationale, mens markedet for kontormøbler er europæisk. På disse områder har det danske centrale offentlige indkøb kun en lille del af markedsomsætningen.

De fleste markeder på it-området er også internationale. Det gælder typisk alt hardware og standardsoftware. For en række specifikke anvendelsesorienterede it-systemer udviklet til danske offentlige institutioner er markedet dog i øjeblikket nationalt med de offentlige myndigheder som de eneste købere. Det offentlige indkøb af disse it-systemer er dog kun i begrænset omfang centraliseret.

Markedet for tele- og datakommunikation er nationalt, men her har det centrale offentlige indkøb kun en lille andel af den samlede omsætning i Danmark.

Rengøringsmarkederne er i betydelig udstrækning lokale. Her er der kun i begrænset omfang centralisering af de offentlige indkøb, og de enkelte offentlige indkøbere vil typisk kun have en mindre del af markedsomsætningen.

5. OFFENTLIG INDKØBSPOLITIK

Centraliseret offentligt indkøb

Gennem de seneste år er der sket en stigende centralisering af offentlige indkøb. Formålet med centralisering af offentligt indkøb er, at der herved kan opnås besparelser på de offentlige udgifter

Besparelser

Der er flere kilder til besparelser ved centraliseret offentligt indkøb:

- Konkurrenceudsættelse
- Mindre transaktions- og administrationsomkostninger hos køber
- Rabatter og prisreduktioner som følge af:
 - .. Besparelser i sælgers omkostninger
 - .. Udøvelse af købermagt
- Udvidelse af markedet
 - .. Nye mere effektive udbydere
 - .. Mere konkurrence

Konkurrenceudsættelse i forbindelse med offentlige opgaver sker ved, at offentlige institutioner foretager udbud af nærmere specificerede ydelser. Herved kan forskellige potentielle leverandører afgive tilbud på de pågældende ydelser, herunder kvaliteter og priser på ydelser i forbindelse med løsningen af den udbudte opgave. Udbud kan udformes på mange forskellige måder og kan spænde fra udbud til brug for indkøb af bestemte varer til udbud af samlede løsninger af bestemte offentlige opgaver.¹⁴

Mulighederne for effektivitetsgevinster ved konkurrenceudsættelse består i, at den offentlige indkøber gennem udbud kan afsøge markedet for mulige leverandører,

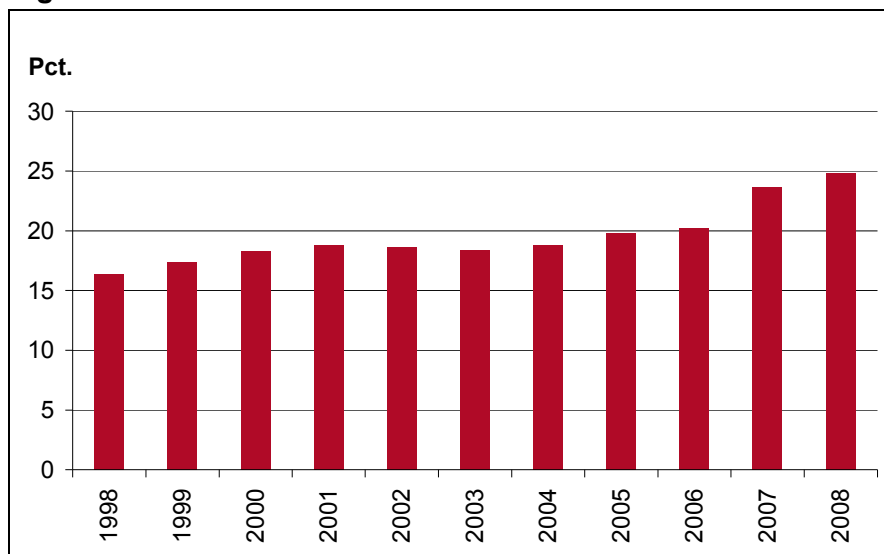
¹⁴ Der er nærmere regler for udbudspligt og udbudsprocedurer, jf. "Konkurrencestyrelsens vejledning til udbudsdirrektiverne", 2006.

og at den offentlige indkøber herved får et grundlag for at vælge den leverandør som kan levere de efterspurgte ydelser til det mest attraktive pris-kvalitetsforhold.

Det er derimod ikke afgørende, om ydelserne kommer fra en privat virksomhed eller fra egenproduktion fra den offentlige virksomhed. Det er også fortsat den offentlige institution, som over for borgerne har ansvaret for kvaliteten af ydelserne, uanset om ydelserne bliver leveret af private operatører.

Konkurrenceudsættelsen af kommunale opgaver, er steget fra 16 pct. i 1998 til 25 pct. i 2008, jf. figur 1. Konkurrenceudsættelsen af statens opgaver har været knap 25 pct. de seneste år.

Figur 1: Kommunernes konkurrenceudsættelse 1998-2008



Ann.: For perioden 1998-2005 er konkurrenceudsættelsen opgjort som PLI (privat leverandør indikator). Fra 2006 er konkurrenceudsættelse målt som IKU (indikator for konkurrenceudsættelse). IKU måler, hvor stor en del af de kommunale udgifter, der kan konkurrenceudsættes, som bliver konkurrenceudsat. IKU omfatter i modsætning til PLI også de tilfælde, hvor kommunernes egne afdelinger har vundet udbuddet. Det er kun få tilfælde, hvorfor forskellen mellem PLI og IKU er meget lille.

Kilde: www.noegletal.dk

Undersøgelser har vist, at offentlige institutioner har opnået op til 30 pct. lavere udgifter ved at konkurrenceudsætte opgavevaretagelsen.¹⁵

Ved vurdering af mulige besparelser ved konkurrenceudsættelse skal en offentlig institution imidlertid tage hensyn til, at der er omkostninger forbundet med at foretage udbudsforretninger. Disse omkostninger knytter sig til offentligt ressourceforbrug i forbindelse med specifikation af opgaverne¹⁶ og den nærmere udformning af udbuddet, herunder nødvendige markedsundersøgelser, samt evaluering af de indkomne tilbud.

Konkurrenceudsættelse er ikke specielt knyttet til centraliseret offentligt indkøb, idet mulighederne for besparelser er til stede ved konkurrenceudsættelse af alle offentlige indkøb.

Men ved konkurrenceudsættelse af centraliseret offentligt indkøb er der mulighed for yderligere besparelser. Det skyldes flere forhold.

Ved centraliseret offentligt indkøb vil den centrale indkøbsorganisation afholde omkostningerne til udbudsforretningerne, jf. ovenfor. Dermed aflastes den enkelte offentlige institution for en række transaktionsomkostninger knyttet til udbud og indkøb.¹⁷ Ved centraliseret udbud kan der således realiseres stordriftsfordele i indkøbsprocesserne. Disse fordele vil navnlig kunne gøre sig gældende ved indkøb af standardvarer og standardydelser som fx energi samt tele- og datakommunikation, hvor behovet for individuel tilpasning til den enkelte institution er lille. Omvendt må det antages, at fx mange håndværksydelser inden for bygge- og anlægsopgaver, herunder vedligeholdelsesopgaver, er specifikke for de enkelte offentlige institutioner. Sådanne opgaver med behov for individuel tilpasning af opgaveløsningen er derfor ikke egnet til fælles udbud mellem flere offentlige institutioner.

Ved centraliseret offentligt indkøb er det endvidere muligt at foretage udbudsforretninger med større volumen. Større volumen kan give mulighed for lavere indkøbspriser.

¹⁵ *Besparelser på op til 30 pct. er opnået ved kommuners konkurrenceudsættelse inden for tekniske områder som fx affaldshåndtering og vedligeholdelse af veje. Der er betydelige variation i besparelserne. I Danmark er der indtil nu kun begrænsede erfaringer med konkurrenceudsættelse og besparelser inden for velfærdsområdet, (sociale og sundhedsmæssige opgaver), som er langt det største kommunale udgiftsområde. En undersøgelse har vist, at den gennemsnitlige besparelse i 2007 for EU-udbud var 8 pct i hele EU og 4 pct. i Danmark, jf. kapitel 3 i "Konkurrencevedgørelse 2009": Konkurrencen om offentlige opgaver.*

¹⁶ *Det skal i denne sammenhæng bemærkes, at arbejdet med at specificere opgaver i mange tilfælde kan afsløre rationaliseringspotentialer, som kan føre til effektivitetsgevinster, uanset om opgaverne konkurrenceudsættes eller løses internt, jf. fx Konkurrencestyrelsens rapport; "Klar til konkurrence", 2008.*

¹⁷ *Der er nærmere regler for udbudspligt og udbudsprocedurer, jf. "Konkurrencestyrelsens vejledning til udbudsdirrektiverne", 2006.*

Lavere nettoindkøbspriser kan være en følge af mængderabatter, som er afledt af, at leverandøren sparer omkostninger på grund af et større salgsvolumen. Sådanne mængderabatter vil navnlig kunne opnås, hvor der er stordriftsfordele hos sælger.

Lavere købspriser vil endvidere kunne opnås i situationer, hvor det offentlige indkøb ved centraliseringen opnår en så betydende markedssituation, at den offentlige indkøber kan udøve købermagt, jf. afsnit 3 og nedenfor.

Større samlet volumen kan også i nogle situationer gøre salg til det offentlige attraktivt for internationale udbydere, der ellers ikke ville være til stede på det danske marked. Centraliseret offentligt udbud kan således skabe mere konkurrence ved at åbne markedet for nye udbydere.

For den enkelte offentlige institution kan der også være ulemper ved centralisering af indkøb. De knytter sig navnlig til tab af fleksibilitet i relation til tilpasning til eventuelle individuelle behov. Centralisering kan også indebære, at den enkelte offentlige institution afskæres fra at opnå lavere priser ved individuelle køb. Ulempene for den enkelte institution vil afhænge indkøbspolitikken i det centrale indkøb, herunder hvordan udbuddet er udformet, jf. afsnit 6.

For samfundet er mulige ulemper ved centraliseret indkøb først og fremmest knyttet eventuel risiko for skadelige virkninger på konkurrencen, jf. nedenfor.

Skadelige virkninger for konkurrencen

I nogle tilfælde vil centraliseret offentligt indkøb kunne have skadelige virkninger for den langsigtede konkurrence. Det vil være tilfældet, hvis centralisering af offentligt indkøb bevirker, at konkurrencen på leverandørmarkederne begrænses.

Det er vigtigt at understrege, at skadelige virkninger for konkurrencen for det første forudsætter, at det offentlige indkøb har en betydelig andel af den samlede omsætning på et givet marked og dermed en stærk køberposition. For det andet er det en forudsætning, at denne køberposition udmønter sig i en indkøbspolitik, som udnytter den stærke køberstyrke uhensigtsmæssigt, jf. afsnit 3 om købermagt.

Det betyder, at hvor en offentlig indkøber kun har en mindre andel af omsætningen, kan det offentlige indkøb lige så lidt som indkøb fra andre mindre indkøbere på markedet skade konkurrencen. Det skyldes, at sælgerne på markedet ikke er afhængige af den enkelte mindre indkøber.

Forudsætningen for, at offentlige indkøb kan forårsage konkurrenceproblemer, er derfor i første omgang, at en offentlig indkøber har en stor andel af omsætningen på et givet marked, og at leverandørerne er afhængige af de offentlige institutioners indkøbsvilkår. I sådanne situationer vil der ud fra en konkurrencemæssig

synsvinkel være behov for at undersøge nærmere, hvordan den offentlige indkøbspolitik kan udformes uden at skade den langsigtede konkurrence.

En markedssituation uden stærke køberpositioner er det almindelige. Det gælder selvsagt på markeder, hvor forbrugerne er købere, men det er også tilfældet på de fleste engrosmarkeder.¹⁸ Og det gælder også på de fleste områder, hvor det offentlige er indkøber.

Af en undersøgelse af virksomheders barrierer for at deltage i offentlige udbud fremgår, at godt 80 pct. af virksomhederne inden for brancherne industri, bygge og anlæg, handel og transport samt service er leverandører til det offentlige.¹⁹ Det gælder for de fleste af disse virksomheder, at det offentlige blot er en mindre kunde blandt mange andre. For godt halvdelen af virksomhederne udgjorde leverancer til det offentlige under 10 pct. af deres omsætning. Kun godt 10 pct. af virksomhederne havde en offentlig køberandel på over 50 pct.

Dette afspejler sig også i, at de fleste virksomheder vurderer, at de offentlige indkøbere kun aftager en mindre andel af det samlede marked for virksomhedens ydelser. Således vurderer 63 pct. af virksomhederne, at det offentliges indkøb udgør mindre end 10 pct. af den samlede omsætning på virksomhedernes marked, jf. tabel 5.

Tabel 5: Offentlige indkøberes andel af samlet omsætning

Andel af virksomheder, pct.	Offentlige indkøberes andel af samlet omsætning
63	Mindre end 10 pct.
76	Mindre end 20 pct.
94	Mindre end 50 pct.

Kilde: Capacent i undersøgelse for Udbudsrådet..

¹⁸ I kapitlet om købermagt i "Konkurrenceudredning 2001" er der anført en række eksempler på områder med stærke køberpositioner.

¹⁹ Undersøgelsen er udført af konsulentfirmaet Capacent for Udbudsrådet i forbindelse med udarbejdelsen af publikationen: "Analyse af barrierer for konkurrenceudsættelse i den offentlige sektor", januar 2010. Offentlige virksomheder og enkelte brancher, som på forhånd er vurderet som irrelevante i relation til salg til det offentlige, indgår ikke i undersøgelsen. Det gælder fx landbrug, råstofindvinding, skibsfart og luftfart. Virksomheder i social- og sundhedssektoren indgår heller ikke i den generelle stikprøve, idet disse virksomheder i stedet indgår i en særlig undersøgelse af private virksomheders salg til det offentlige på området for sundhed og omsorg.

Kun en mindre del af virksomhederne leverancer til det offentlige sker gennem de formaliserede centraliserede indkøbssamarbejder. Således har fx kun 9 pct. af virksomhederne leverancer til det offentlige på grundlag af SKI's rammeaftaler, jf. tabel 6. Omvendt leverer godt 50 pct. af virksomhederne til kommunale institutioner på grundlag af individuelle købsaftaler med institutionen eller kommunen, jf. tabel 6.

Tabel 6. Andel af virksomheder, som har leverancer til offentlige indkøbere

Offentlige indkøbere	Andel af virksomheder med leverancer til offentlige indkøbere, pct.
SKI ¹	9
ØS ²	4
Regionale indkøbssamarbejder	4
Kommunale indkøbssamarbejder	5
Kommune	56
Kommunal institution ³	53
Region	20
Institution i region ⁴	33
Statsinstitution	32
Offentligt selskab ⁵	14

Note 1: Statens og Kommunernes Indkøbsservice A/S.

Note 2: Økonomistyrelsen (Statens Indkøb).

Note 3: Fx en skole eller et plejehjem.

Note 4: Fx et hospital.

Note 5: Offentligt kontrolleret selskab omfattet af udbudsreglerne, fx Metroselskabet I/S.

Kilde: Capacent i undersøgelse for Udbudsrådet.

Det er således kun på specielle markeder, at offentlige indkøbere har en tilstrækkelig andel af den samlede omsætning til, at der kan være risiko for, at en uhenigtsmæssig indkøbspolitik måtte kunne have skadelige virkninger for konkurrencen. Sådanne markeder kan navnlig findes inden for sundhedsområdet og persontransport. Endvidere kan der være områder, hvor markederne er lokale med et begrænset antal udbydere, der er afhængige af offentligt indkøb. I afsnit 7 analyseres fem områder, hvor offentligt indkøb har en relativt stor andel af omsætningen i Danmark.

Offentligt indkøb og små og mellemstore virksomheder

Udformningen af den offentlige indkøbspolitik har betydning for små og mellemstore virksomheders muligheder for at deltage i konkurrencen om at levere til det offentlige, herunder at deltage i udbud om offentlige opgaver.

Men det er vigtigt at understrege, at den offentlige indkøbspolitik's betydning for små og mellemstore virksomheders konkurrencemuligheder og den offentlige indkøbspolitik's mulige betydning for konkurrencen som sådan er to forskellige problemstillinger.

Virksomhedernes muligheder for at deltage i offentlige udbud er senest undersøgt i Udbudsrådets²⁰ analyse af barrierer for konkurrenceudsættelse i den offentlige sektor, som er offentliggjort i januar 2010. Det fremgår bl.a. heraf, at en del virksomheder oplever både økonomiske barrierer og barrierer i tilbuds- og udbudsprocessen. Af resultaterne skal her fremhæves, at knap halvdelen af virksomhederne finder, at omkostningerne ved at lave tilbud altid eller ofte er for store.²¹ En fjerdedel af virksomhederne finder, at den offentlige indkøbers udbud altid eller ofte er for omfattende for den pågældende virksomhed.

Blandt store virksomheder (over 250 medarbejdere) er der en større andel, som oplever økonomiske barrierer. Det er umiddelbart overraskende. En forklaring kan være, at de udbud, som de store virksomheder vælger at byde på, indeholder mere komplekse ydelser og fordrer en større ressourceindsats hos virksomheden.

En offentlig indkøbspolitik, som giver gode muligheder for, at små og mellemstore virksomheder kan byde ind på opgaver for det offentlige, vil indebære følgende:

- Videst mulig opsplitning af ydelser i deludbud (såkaldt ”unbundling”). Det gælder i relation til volumen, geografisk område og antallet af ydelser.
- Mulighederne for at afgive bud skal være simple.
- Administrative byrder, fx dokumentationskrav, skal begrænses.
- Det skal være muligt for virksomhederne at byde ind som konsortier.

Hvis det ved udbud af store entrepriser er muligt at byde på såvel delentrepriser som hele entreprisen, vil det også være nemmere for små og mellemstore virksomheder at byde ind på de offentlige udbud.

²⁰ Udbudsrådet, som blev etableret i 2009 under Økonomi- og Erhvervsministeriet, har til opgave at fremme konkurrencen i den offentlige sektor med fokus på konkurrenceudsættelse og offentlig-privat samarbejde.

²¹ Andelen er udregnet i forhold til de virksomheder, som har forholdt sig til spørgsmålet.

En offentlig indkøbspolitik med disse elementer vil gøre det lettere for små og mellemstore virksomheder at deltage i konkurrencen om offentlige opgaver. Men en sådan indkøbspolitik vil ikke i sig selv fremme konkurrencen.

I nogle tilfælde vil fx en opsplitning i deludbud kunne hæmme mulighederne for mere konkurrence og større samfundsmæssig effektivitet. Under omtalen af fordele ved centraliseret offentligt indkøb ovenfor er anført, at der ved centraliseret indkøb er bedre muligheder for at foretage udbudsforretninger med stort volumen. Herved bliver der bedre muligheder for at opnå rabatter. Men herudover vil stort volumen i nogle tilfælde kunne udvide markedet ved at tiltrække nye mere effektive udbydere, som kan påføre de eksisterende udbydere skærpet konkurrence. I sådanne situation vil opsplitning i deludbud således kunne blokere for mere konkurrence og større effektivitet. Mulighederne for gevinster ved store udbudsforretninger er navnlig til stede på områder, hvor der er stordriftsfordele.

Muligheden for, at virksomheder kan danne konsortier i forbindelse med bud på offentlige opgaver, kan være problematisk fra en konkurrencemæssig synsvinkel. Det gælder navnlig, hvis virksomhederne er konkurrenter²². Konsortier betyder, at en række virksomheder samarbejder om salget. Dette kan begrænse konkurrencen, jf. konkurrencelovens forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler mellem virksomheder. Det fremgår imidlertid af lovens forarbejder, at konsortieaftaler ikke anses for konkurrencebegrænsende, hvis ingen af de deltagende virksomheder ville have kunnet klare den udbudte opgave alene, fx på grund af krav til know-how eller kapacitet.

Kun i særlige tilfælde vil de elementer, som indgår i en offentlig indkøbspolitik, der gavner små og mellemstore virksomheder, være hensigtsmæssige også i relation til at undgå skadelige virkninger for konkurrencen. Det vil være tilfældet på markeder, hvor det offentlige indkøb kan forårsage strukturelle ændringer i form af sælgerdominans. Det vil for det første forudsætte, at den offentlige indkøber aftager en betydelig del af den samlede omsætning på markedet, og at udbydere er afhængige af det offentlige indkøb. Dernæst vil det normalt forudsætte, at der kun er få udbydere på markedet. En sådan situation vil typisk kunne forekomme på områder, hvor det offentlige indkøb udgør en betydelig del af et lokalt marked.

På områder, hvor der er aktiv og effektiv konkurrence, vil der således ikke ud fra hensynet til at beskytte konkurrencen være behov for en offentlig indkøbspolitik, der tilgodeser små og mellemstore virksomheder, jf. boks 5.

²² I Konkurrencestyrelsen konkurrenceanalyse: "Konkurrencekultur", udgivet i januar 2010, peger en række faktorer på, at den aktive konkurrenceadfærd hos danske virksomheder kan forbedres. Det gælder specielt lokalt forankrede virksomheder med relativt få konkurrenter.

Boks 5: Konkurrence og virksomhedsstruktur

Et marked med aktiv og effektiv konkurrence vil normalt være karakteriseret af:

- Fravær af konkurrencebegrænsende aftaler, regulering og kultur.
- Fravær af dominerende sælger og køber.
- En flerhed af sælgere, som kan sælge til mange købere – og en flerhed af købere, som kan købe hos mange sælgere.
- Gennemsigtighed for køberne.
- Let adgang til markedet.

På sådanne markeder vil der gennem konkurrencen være en stadig udvikling, hvor de mere effektive virksomheder fortrænger de mindre effektive.

De mere effektive virksomheder er de virksomheder, der har de laveste priser på produkter, som svarer til købernes præferencer.

På et homogent marked, hvor ydelserne er ens (standardydelse), betyder det, at den mest omkostningseffektive virksomhed sætter markedsprisen for ydelsen.

På et heterogent marked, hvor differentieringen af ydelserne bl.a. afspejler forskelle i købernes præferencer, vil der på samme tid være forskellige ydelser (kvalitet) med forskellige priser på markedet, som køberne kan vælge imellem. Også her vil konkurrencen føre til, at det kun er de effektive virksomheder, som overlever. Det er de virksomheder, som er bedst til at tilbyde produkter med et for køberne attraktivt forhold mellem pris og kvalitet.

På et marked med aktiv og effektiv konkurrence vil alle købere således kunne få ydelser svarende til deres præferencer fra effektive virksomheder med priser svarende til de lavest mulige omkostninger. Offentlige indkøbere adskiller sig ikke her fra andre (private) købere.

Virksomhedsstrukturen vil afhænge af, i hvilket omfang der er stordriftsfordele.

Hvis der ikke er stordriftsfordele, vil der kunne være både små og store effektive virksomheder i konkurrence med hinanden.

Hvis der er betydelige stordriftsfordele, der betyder, at kun virksomheder over en vis størrelse er omkostningseffektive, vil virksomheder under denne størrelse blive udkonkurreret. →

Virksomhedsstrukturen på et marked bestemmes således i et samspil mellem køberpræferencer og teknisk-økonomiske forhold ved produktion og distribution af ydelserne, som er af betydning for størrelsen af den effektive virksomhed på dette marked.

Dette samspil bestemmer derfor også, hvorvidt små og mellemstore virksomheder er effektive og dermed konkurrencedygtige på et givet marked.

Så længe forudsætningerne for aktiv og effektiv konkurrence er til stede – herunder specielt en flerhed af sælgere og købere (herunder offentlige indkøbere) uden betydelig markedsandel - vil små og mellemstore virksomheders muligheder for at overleve på markedet alene bestemmes af deres konkurrencedygtighed på det konkrete marked.

En offentlig indkøber kan imidlertid have en egeninteresse i en indkøbspolitik, som inddrager små og mellemstore virksomheder for at opnå en bedre indkøbssituation, herunder et stort antal valgmuligheder. Det vil fx kunne være tilfældet på markeder med differentierede ydelser, hvor den enkelte offentlige indkøber kan have særlige behov, fx særlige kvaliteter eller innovative løsninger. På markeder, hvor der ikke er væsentlige stordriftsfordele, vil store virksomheder ikke have lavere priser, og små og mellemstore virksomheder kan have fordele i henseende til fx fleksibilitet og konkret produkttilpasning i forhold til specifikke behov. Det vil derfor på sådanne markeder være hensigtsmæssigt for den offentlige indkøber, at udbuddet teknisk udformes på en sådan måde, at små og mellemstore virksomheder ikke afskæres fra at byde ind.

På andre markeder kan det som tidligere nævnt være hensigtsmæssigt for den offentlige indkøber, at udbuddet tilrettelægges på en sådan måde, at det gøres attraktivt for store internationale virksomheder, som ikke tidligere har været på markedet.

Den mest hensigtsmæssige indkøbspolitik for den offentlige indkøber, herunder den udbudstekniske udformning, må således bero på en konkret vurdering af markederne i den specifikke indkøbssituation.

Offentlige indkøb og særlige krav til leverandører

Det kan være et politisk ønske, at offentlige indkøb bidrager til at udbrede miljøstandarder, Corporate Social Responsibility (CSR) o.l.

Det kan også være et politisk ønske, at offentlige indkøb fremmer anvendelsen af ny teknologi og understøtter innovative løsninger.

Det kan derfor indgå i den offentlige indkøbspolitik, at offentlige indkøbere skal vurdere mulighederne for at stille krav om miljøstandarder, arbejdskraftstandarder og teknologi m.m. til potentielle leverandører.

Det er her et spørgsmål, om sådanne krav kan skade konkurrencen på markeder, hvor andre købere ikke stiller tilsvarende krav.²³ Det skal endvidere vurderes, om sådanne krav kan hæmme mulighederne for at opnå offentlige besparelser, og om sådanne krav er til skade for små og mellemstore virksomheder. Endelig skal mulighederne for, at offentlige indkøb kan påvirke markedsstandarder, vurderes.

På markeder med aktiv og effektiv konkurrence, jf. boks 5, vil sådanne krav ikke kunne skade konkurrencen. Sådanne krav må opfattes som særlige præferencer, som markedet vil kunne opfylde. Efter omstændighederne vil opfyldelsen af disse krav være forbundet med meromkostninger, som den offentlige indkøber må være villig til at betale.

Små og mellemstore virksomheder kan vælge, om de vil være leverandører til det offentlige på disse betingelser, men kravene vil ikke påvirke små og mellemstore virksomheders generelle konkurrencesituation, der på et konkurrencemarked som nævnt er bestemt af virksomhedernes konkurrencedygtighed i almindelighed, jf. boks 5.

På et konkurrencemarked udgør de offentlige indkøbere kun en mindre del af den samlede omsætning. Det er grunden til, at sådanne krav i den offentlige indkøbspolitik ikke påvirker konkurrencen, jf. ovenfor. Men det er samtidig grunden til, at det offentlige ikke via sine indkøb direkte kan påvirke standarder for det samlede udbud på disse markeder.

På markeder, hvor en offentlig indkøber har en betydelig andel af den samlede omsætning, vil den offentlige indkøbspolitik kunne påvirke konkurrencen og det samlede udbud.

Det betyder, at den offentlige indkøbspolitik på sådanne markeder får betydning for den langsigtede konkurrence. I udformningen af indkøbspolitikken i denne situation kan også indgå hensyn til små og mellemstore virksomheder samt standarder for miljø, CSR og teknologi.

²³ På markeder, hvor sådanne krav er almindelige, er der selvsagt ikke noget problem ved, at offentlige indkøbere også stiller krav om bestemte standarder.

Samlet vurdering af offentlig indkøbspolitik

Det er således afgørende for en vurdering af virkningerne på markedssituationen af den offentlige indkøbspolitik, om den offentlige indkøber har en mindre eller en betydelig andel af omsætningen på markedet, jf. tabel 7, hvor betydningen af offentlig køberandel for virkninger af offentlige indkøb er sammenfattet.

Tabel 7: Betydningen af offentlig køberandel for virkninger af offentligt indkøb

	Offentlig indkøber har en lille andel af omsætningen	Offentlig indkøber har en betydelig andel af omsætningen
Kan der opnås volumenrabatter?	Ja	Ja
Kan der opnås købermagtsrabatter?	Nej	Ja
Kan offentligt indkøb skade konkurrencen?	Nej	Ja, afhænger af indkøbspolitikken
Har en gunstig indkøbspolitik for SMV'er betydning for konkurrencen?	Nej	Ja, under visse omstændigheder
Har en gunstig indkøbspolitik for SMV'er betydning for offentlige besparelser?	Kan både styrke og hæmme besparelser. Afhænger af markedet.	Kan både styrke og hæmme besparelser. Afhænger af markedet.
Har en indkøbspolitik med særlige krav betydning for konkurrencen?	Nej	Ja, under visse omstændigheder
Har en indkøbspolitik med særlige krav betydning for offentlige besparelser?	Vil reducere besparelser	Kan reducere besparelser
Har en indkøbspolitik med særlige krav betydning for markedsstandarder?	Nej, ikke direkte	Ja

Ann.: SMV er små og mellemstore virksomheder.

Det må på denne baggrund konkluderes, at så længe en offentlig indkøber kun af-tager en mindre del af den samlede omsætning på et marked, kan den offentlige indkøber udforme en indkøbspolitik, som alene tager sigte på at opfylde den offentlige indkøbers egne mål uden at tænke på afledte konsekvenser for markedsstruktur og konkurrencen på lang sigt.

I indkøbspolitikken kan indgå hensyn til politiske målsætninger for den offentlige indkøbspolitik som fx offentlige besparelser, gode miljøstandarder, understøttelse af innovative løsninger, kvalitetsforbedringer og andre politiske hensyn.

Herunder kan også indgå særlige hensyn til små og mellemstore virksomheder, hvis det i forbindelse med det konkrete udbud er fordelagtigt for den offentlige indkøber. Det kan fx være tilfældet, hvis mindre virksomheder har en komparativ fordel i relation til en offentlige indkøbers ønske om fleksibilitet og produkttilpasning i forhold til specifikke behov

Det kan også gøre sig gældende, hvis en offentlig indkøber ønsker at afprøve ny teknologi eller andre innovationer udviklet af iværksættere blandt små og mellemstore virksomheder.

En offentlig indkøber, som kun aftager en mindre del af den samlede omsætning, kan ikke direkte via sit indkøb påvirke markedsudbuddet i retning af politisk ønskede standarder, fx miljøstandarder. Tilsvarende gælder for mulighederne for at påvirke, at innovationer trænger igennem i markedsudbuddet. Sammensætningen af udbuddet vil også afhænge af præferencerne hos andre indkøbere.

Det offentliges indkøb vil dog indirekte kunne få betydning for ønskede standarder og innovationer i markedsudbuddet i det omfang, at det offentlige kan virke som foregangskøber. Et offentligt køb, som fx skaber bedre muligheder for, at innovative virksomheder kan få afprøvet nye produkter på markedet, vil kunne få afsmittende virkning på præferencerne hos andre købere.

I indkøbspolitikken indgår også spørgsmålet, hvorvidt en centralisering af offentlige indkøb vil være hensigtsmæssig. Her skal ske en afvejning af fordele og ulemper ved centralisering baseret på de konkrete markedsforhold, jf. tabel 8.

Tabel 8: Forhold der kan indgå i afvejning af centralisering af offentligt indkøb

Forhold af betydning for centralisering	Markedsforhold	For centralisering	Imod centralisering
Volumenrabatter	Mulighed for volumenrabatter afhænger af, om der er stordriftsfordele hos leverandører	Gode muligheder for volumenrabatter	Ringe mulighed for volumenrabatter
Købermagtsrabatter	Mulighed for Købermagtsrabatter afhænger af, om der er ekstra profit hos leverandører	Gode muligheder for købermagtsrabatter	Ringe mulighed for købermagtsrabatter
Behov for fleksibilitet og individuelle løsninger	Relevant på markeder med stor differentiering af ydelser	Lille behov	Stort behov
Transaktionsomkostninger	Mulighed for besparelser på transaktionsomkostninger afhænger bl.a. af, om der er tale om standardydelser eller differentierede ydelser	Store muligheder for besparelser (standardydelser)	Ringe muligheder for besparelser som følge af individuelle behov, jf. ovenfor
Potentielle udbydere uden for det aktuelle marked	Relevant hvor de enkelte købere på det danske marked er små i forhold til potentielle udbydere	Centralisering gør det attraktivt for nye udbydere at gå ind på markedet	Der er ikke sådanne potentielle udbydere
Risiko for at skade konkurrencen	Afhænger af, centraliseret offentligt indkøb medfører stor andel af markedsomsætningen	Lille andel	Betydelig andel
Er en hensigtsmæssig indkøbspolitik mulig i en situation, hvor centraliseret offentligt indkøb medfører stor køberandel?	Afhænger bl.a. af markedets udbudsstruktur	Effektiv indkøbspolitik mulig: <ul style="list-style-type: none"> • Mange udbydere • Sælgermonopol 	Effektiv indkøbspolitik vanskelig: <ul style="list-style-type: none"> • Kun få udbydere • Vanskeligt at inddrage små og mellemstore virksomheder

Hvis en offentlig indkøber aftager en betydelig del af markedsudbuddet, vil den offentlige indkøber kunne udøve en købermagt, der kan få konsekvenser for markedssituationen på længere sigt, herunder konkurrenceforholdene og standarder i markedsudbuddet.

I en situation, hvor en offentlig indkøber aftager en betydelig del af markedsudbuddet, vil det derfor være nødvendigt, at en offentlig indkøber udformer en indkøbspolitik, som inddrager de mulige langsigtede konsekvenser for udviklingen i markedssituationen.

Hvorvidt en centralisering vil kunne medføre, at en offentlig indkøber får en betydelig del af markedssomsætningen, skal indgå i overvejelserne om centralisering.

Men det er ikke i sig selv problematisk, at en centralisering medfører, at en offentlig indkøber får en betydelig markedsstyrke. Det afgørende er, om det i denne situation er muligt at udforme en indkøbspolitik, som er hensigtsmæssig i forhold til konkurrence og effektivitet på markedet.

I nogle situationer vil en centralisering, som medfører øget markedsstyrke for det offentlige indkøb, både kunne medføre større offentlige besparelser og bedre forudsætninger for konkurrence og effektivitet.

Det gælder specielt på en række områder, hvor leverandørmarkedet er præget af sælgerdominans samtidig med, at det samlede offentlige indkøb udgør hovedparten af omsætningen. Her vil en offentlig indkøbspolitik med mange små individuelle indkøbere være uhensigtsmæssig for både for det offentlige indkøb og samfundet, idet der herved er gode muligheder for, at den dominerende sælger kan udnytte sin sælgermagt. Modsat vil en centralisering, der medfører en modstående stærk køberstilling kunne modificere de skadelige virkninger af sælgerdominans.²⁴

Det kan ske ved, at den centrale offentlige indkøber i kraft af sin forhandlingsstyrke kan inddrage noget af den ekstra profit hos den dominerende sælger. En central offentlig indkøber vil i denne situation også bedre kunne stimulere konkurrencen ved at udforme en indkøbspolitik, som giver mindre virksomheder på markedet muligheder for at deltage i udbuddene og derved påføre den dominerende sælger konkurrence, jf. omtalen ”maverick”- virksomheder nedenfor.

²⁴ *En situation med få sælgere med betydelig markedsandel og samtidig stor samlet offentlig køberandel fordelt på mange offentlige enheder findes fx på mange markeder inden for hospitalsmedicin, hjælpemidler i sundhedssektoren og anvendelsesorienterede specielle it-systemer i kommunerne.*

Også på markeder uden sælgerdominans vil en offentlig indkøber til en vis grænse kunne udnytte en købermagt til at opnå lavere priser uden skadelige virkninger for konkurrencen, jf. afsnit 3.

Tilsvarende kan en offentlig indkøber udnytte en købermagt til at stille særlige krav om særlig teknologi og specifikke standarder.²⁵

Men udøvelse af købermagt bliver problematisk, hvis der herved sker skadelige virkninger for konkurrencen på længere sigt. Det vil være tilfældet, hvis udøvelse af købermagt fører til så lave markedspriser, at der sker forringelser i markedsudbuddet, som er til skade for andre købere og samfundet som helhed. Sådanne forringelser kan fx være dårligere kvalitet, manglende differentiering i ydelserne og fravær af fornyelser.²⁶

Det vil endvidere være tilfældet, hvis udøvelse af købermagt fører til strukturelle ændringer, som skader konkurrencen, fx sælgerdominans. Det vil være til skade for andre købere, som herved kommer til at stå over for højere priser end i en konkurrencesituation. Men det vil normalt også være til skade den offentlige indkøber, der herved får forringet sin fremtidige indkøbsposition.

Det er disse forhold, som en offentlig indkøber med betydelig markedsstyrke skal inddrage ved udformningen af sin indkøbspolitik. Det er ikke muligt at fremlægge generelle retningslinier for, hvordan en hensigtsmæssig offentlig indkøbspolitik skal være i en sådan situation. Det vil afhænge af de konkrete markedsforhold, herunder udbudsstrukturen og mulighederne for at tiltrække nye udbydere.

Spørgsmålet om, i hvilket omfang det ud fra en konkurrencemæssig synsvinkel vil være formålstjenligt at udforme en indkøbspolitik til gunst for små og mellemstore virksomheder afhænger også af de konkrete markedsforhold.

En offentlig indkøbspolitik, som giver små og mellemstore virksomheder gode muligheder for at byde ind på offentlige opgaver, vil fx gavne konkurrencen på markeder, hvor der findes små og mellemstore virksomheder, som har incitamenter og evne til aktiv konkurrenceadfærd - såkaldte ”mavericks”. Eksistensen af så-

²⁵ *Købermagt kan anvendes til at få del i virksomhedernes ekstra profit, jf. boks 3. Det kan ske ved, at en virksomhed med købermagt kan få særlige rabatter, men det kan også ske ved, at virksomheden med købermagt kan gennemtvinge særlige krav til standarder, som kan finansieres af virksomhedernes ekstra profit.*

²⁶ *I tilfælde af, at en offentlig indkøber med købermagt stiller særlige krav til standarder, kan der ske to ting. Hvis det – ligesom med ekstra købermagtsrabatter til en vis grænse – kan ske uden konsekvenser for det samlede udbud på markedet, vil det ikke få konsekvenser for konkurrencen. Krav fra en offentlig indkøber med køberdominans kan imidlertid også føre til, at markedsudbuddet som helhed opfylder de pågældende standarder. Dette kan være et politisk ønske. Men det er samtidig udtryk for en negativ konkurrencevirkning, idet præferencerne hos den offentlige indkøber med købermagt påtvinges alle andre købere, som afskæres fra at købe ud fra eventuelle præferencer for andre (herunder billigere) versioner af ydelsen (manglende differentiering af ydelser).*

danne ”maverick”-virksomheder medfører et større konkurrencepres, som dels kan føre til lavere priser og/eller mere varieret produktudbud og dels kan udgøre en modvægt til stiltiende koordineret adfærd eller misbrug af dominerende stilling.

Den overordnede konklusion bliver derfor, at et afgørende element i en hensigtsmæssig offentlig indkøbspolitik er, at de offentlige indkøbere udfører de nødvendige markedsanalyser i forbindelse med tilrettelæggelsen af indkøb på de forskellige områder.

Markedsanalyserne skal for det første afdække, hvorvidt den offentlige indkøber aftager en betydelig del af markedsomsætningen og dermed har mulighed for at udøve købermagt.

Hvor dette er tilfældet, er der behov for mere grundige markedsanalyser, som skal skabe grundlag for at udforme en konkret offentlig indkøbspolitik på området, der kan opfylde de offentlige målsætninger om besparelser m.v. uden at føre til negative konsekvenser for konkurrencen på lang sigt.

Markedsanalyserne skal udføres med passende mellemrum, da forandringer i markedet, herunder den offentlige andel af det samlede køb, kan medføre behov for justeringer i den offentlige indkøbspolitik.

De foretagne undersøgelser viser, at det er almindeligt, at de professionelle offentlige indkøbere foretager sådanne markedsundersøgelser.

6. OFFENTLIGE INDKØBSSAMARBEJDER

Offentligt centraliseret indkøbssamarbejde er typisk baseret på rammeaftaler, som er aftaler indgået for en given periode mellem ordregiver på den ene side og en række leverandører på den anden side. Formålet med rammeaftalen er at fastsætte vilkårene for de leveringsaftaler, der skal indgås under rammeaftalen. Leveringsaftalerne kan indgås mellem de offentlige institutioner, der er tilsluttet rammeaftalen, og de leverandører, som er valgt på rammeaftalen. Ved anskaffelser under en rammeaftale skal den offentlige institution indgå leveringsaftale med den leverandør, der ud fra den offentliges institutions konkrete behov har afgivet det mest fordelagtige tilbud eller den laveste pris på rammeaftalen, jf. boks 6.

Boks 6: Rammeaftaler

- Rammeaftaler er en kontraktform inden for reglerne i udbudsdirektivet og forsyningsvirksomhedsdirektivet.
- Rammeaftaler er en tidsbegrænset aftale mellem én eller flere offentlige institutioner og én eller flere leverandører.
- Rammeaftaler må som hovedregel højst have en varighed på 4 år.
- Udbud og tildeling af rammeaftaler skal lige som udbud af andre kontrakter ske efter udbudsprocedurerne i udbudsdirektivet. Tildelingskriterierne er enten laveste pris eller økonomisk mest fordelagtigt tilbud.
- En rammeaftale kan indgås med flere virksomheder om samme ydelse, hvor alle vilkår er fastsat i aftalen. Herefter kan de offentlige institutioner, der er tilsluttet aftalen, alene vælge mellem leverandørerne i aftalen i den rækkefølge, som er fastsat ved tildelingen.
- En rammeaftale kan også indgås med flere virksomheder om samme ydelse, uden at alle vilkår er fastsat i aftalen. Ved en sådan rammeaftale har de tilsluttede offentlige institutioner mulighed for efterfølgende at foretage et såkaldt miniudbud mellem leverandørerne i rammeaftalen. Herved fastsættes de åbne vilkår i den endelige kontrakt. Det kan fx være pris og mængde. Den offentlige indkøber kan ved miniudbudet ikke ændre de vilkår, der i forvejen er fastsat i rammeaftalen, eller indbyde andre leverandører.

Kilde: Konkurrencestyrelsens vejledning til udbudsdirektiverne, 2006.

Der er to hovedtyper rammeaftaler ved centraliseret offentligt indkøb.

Ved den ene type – her kaldet ”frivillige rammeaftaler” – kan den enkelte offentlige institution frit vælge, om et konkret indkøb skal ske inden for rammeaftalerne i det centraliserede offentlige indkøb eller på anden måde.

Ved den anden type – her kaldet ”obligatoriske rammeaftaler” – er deltagerne i det centraliserede indkøbssamarbejde forpligtet til at anvende rammeaftalerne på områder, hvor der er indgået sådanne aftaler. Den enkelte offentlige institution, der er

tilsluttet samarbejdet, kan således ikke konkret vælge at foretage indkøb fra en leverandør uden for rammeaftalen.

Fordelen ved frivillige rammeaftaler er, at de giver den enkelte offentlige institution større fleksibilitet. Institutionen har mulighed for at vælge at købe fra en leverandør uden for rammeaftalen, hvis institutionen konkret vurderer, at det er mere fordelagtigt. Det kan være, fordi en anden leverandør bedre kan opfylde institutionens særlige behov, eller fordi en anden leverandør i den konkrete situation er billigere. Hvis der foreligger en udbudsforpligtelse i forbindelse med et konkret køb, skal den enkelte institution dog selv foretage udbud, hvis den vælger at foretage indkøbet uden for rammeaftalen, hvor udbudsforpligtelsen er løftet af det centrale indkøbssamarbejde.

Ulempen ved frivillige rammeaftaler er, at fleksibiliteten for de enkelte købere samtidig betyder, at den centrale indkøbsorganisation ikke kan garantere leverandørerne, at indkøberne aftager en bestemt mængde.

De potentielle leverandørers incitament til at give prisafslag i deres tilbud for at komme med i rammeaftalen er derfor først og fremmest knyttet til, at leverandører i rammeaftalen har nemmere ved at blive valgt af de enkelte offentlige institutioner i kraft af, at udbudsforpligtelsen er løftet. Incitamentet til prisafslag vil være stærkest, hvor det centrale offentlige indkøb har en betydelig del af markedsomsætningen.

I modsætning hertil er det netop mængdegarantien, der er fordelen ved de obligatoriske rammeaftaler. Herved får potentielle leverandører muligheder for at realisere eventuelle stordriftsfordele og beregne en rabat knyttet hertil udover ovennævnte prisafslag. Fordelen ved forpligtende centralt offentligt indkøb er således, at de offentlige institutioner kan opnå indkøb til lavere priser.

Ulempen ved de obligatoriske rammeaftaler er den manglende fleksibilitet. Den enkelte offentlige institution må affinde sig med den standardisering, som følger af centraliseringen. Den enkelte offentlige institution kan heller ikke foretage konkrete indkøb uden for rammeaftalen, hvis de får et billigere tilbud. I det omfang der er mulighed for miniudbud, jf. boks 6, vil der dog kunne være større fleksibilitet.

Obligatoriske rammeaftaler er således mest egnede ved indkøb af standardvarer og standardtjenesteydelser.

På nogle markeder kan der være betydelige prisvariationer over tiden. Det kan både afspejle svingninger i udbud og efterspørgsel. Store prisvariationer forekommer dog typisk på markeder, hvor udbuddet på kort sigt er fast, og efterspørgslen er

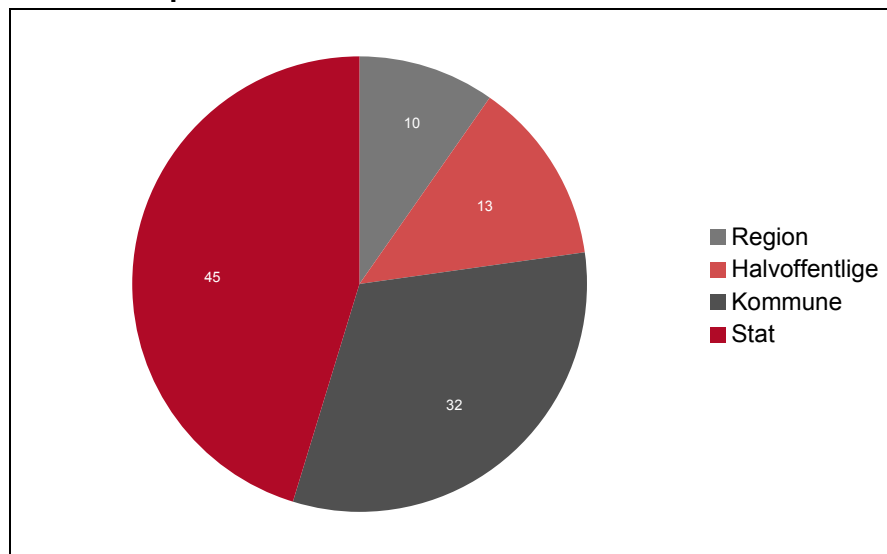
svingende. På sådanne markeder er det normalt, at man ved forudbestillinger i god tid kan opnå en lavere pris end den gennemsnitlige pris i en periode. Tilsvarende gælder for rammeaftaler. Men der vil samtidig kunne være lavere priser i markedet på nogle tidspunkter i perioden. Frivillige aftaler anvendes især af Statens og Kommunernes Indkøbs Service (SKI). Obligatoriske aftaler anvendes især ved det centrale indkøb til statsinstitutioner i Økonomistyrelsen (ØS) i Finansministeriet, jf. nedenfor.

Statens og Kommunernes Indkøbs Service (SKI)

SKI blev etableret i 1994 som en central offentlig indkøbsorganisation²⁷, der gennemfører EU-rammeudbud på vegne af offentlige institutioner inden for staten, kommunerne, regionerne og halvoffentlige virksomheder.

Statens institutioner er de største brugere af SKI med en andel på 45 pct. af rammeomsætningen i SKI, jf. figur 2.

Figur 2: SKI's rammeomsætning i 2008 fordelt på brugere i pct.



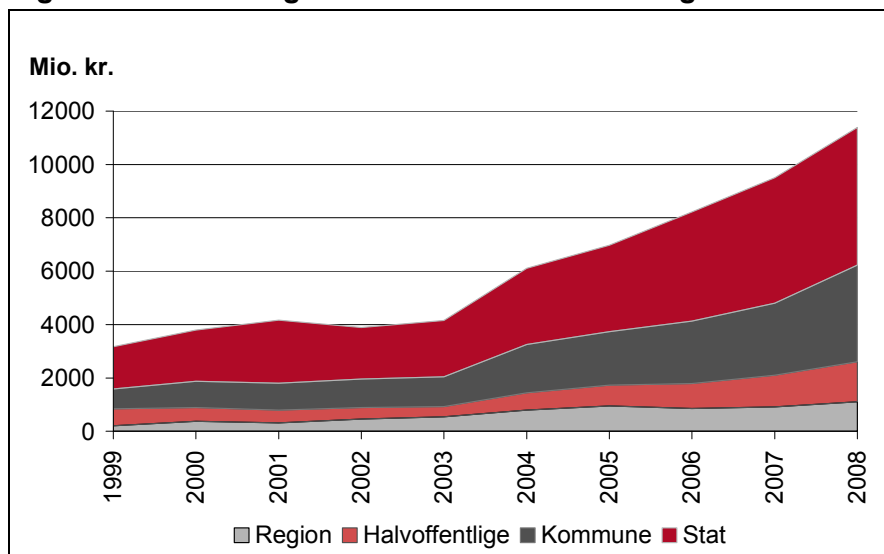
Ann.: Alle offentlige institutioner kan gøre brug af SKI's rammeaftaler. I SKI's kategori halvoffentlige institutioner indgår offentlige institutioner og virksomheder, som ikke indgår under staten (ministerier og styrelser), regioner og kommuner. Det er fx offentlige selskaber som Dong Energi, Post Danmark og DSB.

Kilde: SKI.

²⁷ SKI er et aktieselskab ejet af staten (55 pct.) og KL (45 pct.).

SKI's rammeomsætning i 2008 udgjorde 10,9 mia. kr. Rammeomsætningen er steget betydeligt gennem de sidste 10 år, jf. figur 3. Den største vækst er sket i kommunernes indkøb via SKI.

Figur 3: Udviklingen i SKI's rammeomsætning 1999-2008



Kilde: SKI.

SKI har indgået ca. 50 rammeaftaler fordelt på 15 hovedgrupper. Rammeaftalerne indgås typisk for to år med mulighed for forlængelse i yderligere et eller to år.

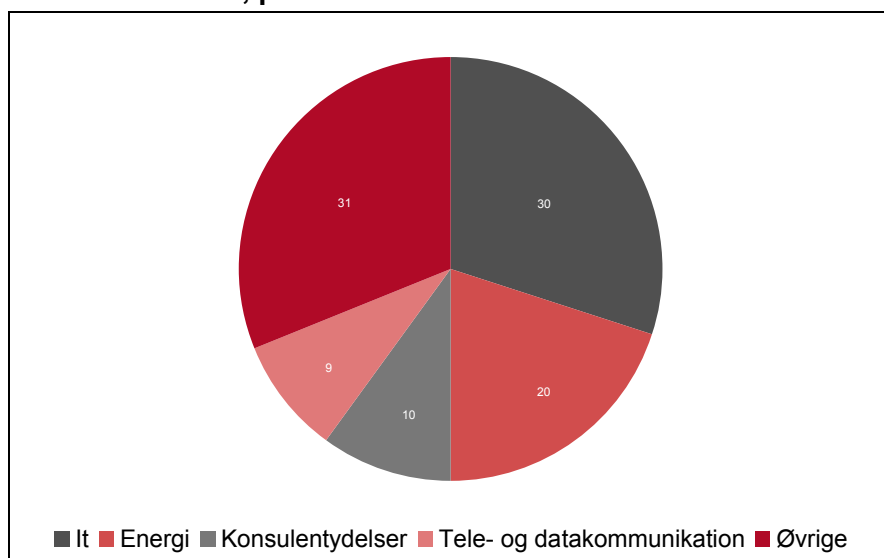
De største områder for centraliseret offentligt indkøb gennem SKI er ydelser inden for IT og energi. Også konsulentydelse og tele- og datakommunikation er betydelige områder, jf. figur 4.

SKI har oplyst, at det centrale indkøb gennem SKI har medført besparelser, som på de fleste rammeaftaler har været i størrelsesordenen 5-25 pct. i forhold til de gennemsnitlige udgifter hos de offentlige institutioner før centraliseringen af indkøbet.

SKI's indkøbsaftaler er hovedsagligt baseret på frivillig deltagelse af de offentlige institutioner. For nogle rammeaftaler betyder det, at SKI ikke opnår væsentligt lavere priser end de priser, som den enkelte institution kan opnå ved individuelt køb. For den enkelte offentlige institution er fordelene ved indkøb gennem disse ramme-

aftaler derfor navnlig, at SKI har løftet udbudspligten og afholdt transaktionsomkostninger forbundet hermed. Desuden sikrer SKI's rammeaftaler en vis minimumskvalitet blandt leverandørerne samt transparente og ensartede samhandelsbetingelser.

Figur 4: SKI's rammeomsætning i 2008 fordelt på hovedområder, pct.



Kilde: SKI.

SKI har oplyst, at man søger at øge konkurrencen blandt alle potentielle tilbudsgivere i forbindelse med de udbud, som SKI afholder. I hvert enkelt konkrete udbudsforløb overvejer SKI specifikt, hvilken rolle små og mellemstore virksomheder spiller på det pågældende område.

SKI har endvidere oplyst, at man har som mål at gøre det nemt for offentlige kunder at inddrage samfundsansvar, når de indkøber gennem SKI's rammeaftaler. SKI tager udgangspunkt i de retningslinier, som FN har udarbejdet.

Statens indkøb i Økonomistyrelsen (ØS)

I 2006 blev det besluttet, at der skulle iværksættes en central indkøbsorganisation for statens indkøb. På denne baggrund blev Statens Indkøb under Økonomistyre-

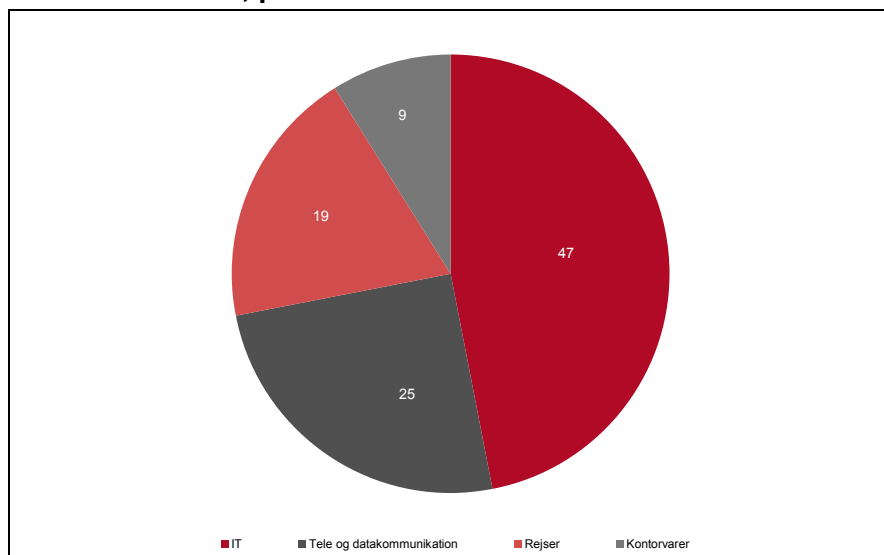
sen (ØS) etableret i 2007.²⁸ Formålet med den centrale indkøbsorganisation er at understøtte og forankre en effektivisering af det statslige indkøb ved at standardisere og koordinere indkøbet samt forpligte de statslige institutioner til at benytte de indgåede indkøbsaftaler.

Der købes i staten ind for ca. 1,5 mia. kr. på de områder, hvor ØS har rammeaftaler.

ØS har indgået ca. 20 rammeaftaler for indkøb til statslige myndigheder. Rammeaftalerne indgås typisk for to år med mulighed for forlængelse i yderligere et eller to år. For nogle af rammeaftalerne er der mulighed for, at kommuner, regioner og selvejende institutioner kan deltage på frivillige basis.

Det største indkøbsområde i ØS er it-varer og it-ydelser med en andel på knap 50 pct. af det samlede indkøb. De øvrige hovedområder er tele- og datakommunikation, kontorvarer og rejseområdet, jf. figur 5.

Figur 5: ØS's rammeomsætning i 2008 fordelt på hovedområder, pct.



Kilde: ØS.

²⁸ Baggrunden for centraliseringen af statens indkøb var en række undersøgelser i 2006, som konkluderede, at der var et betydeligt potentiale for effektivisering af fælles statslige indkøb forstået som en række varer og ydelser, der indkøbes af alle statslige institutioner.

Ifølge oplysninger fra ØS har det centrale indkøb medført besparelser, som på de fleste af ØS' rammeaftaler har været i størrelsesordenen 30-60 pct. i forhold til de gennemsnitlige udgifter hos de statslige institutioner før centraliseringen af indkøbet. På rejseområdet har besparelserne dog kun været 8-15 pct.

ØS' indkøbsaftaler er baseret på obligatorisk deltagelse af de statslige institutioner for at opnå størst mulige besparelser.

ØS har oplyst, at man arbejder målrettet for at sikre og understøtte konkurrencen på både lang og kort sigt, og at der heri indgår hensyn til, at små og mellemstore virksomheder kan byde ind på de udbudte opgaver. Dette sikres bl.a. ved, at ØS i relevant omfang foretager opsplitning af produkter og ydelser i delaftaler og ved at gøre det muligt at byde ind som konsortium. Desuden søger ØS at begrænse administrative byrder for virksomhederne og at gøre adgangen til udbuddene så simpel som muligt, fx ved i høj grad at anvende elektronisk tilbudsafgivelse.

ØS har desuden oplyst, at der i indkøbsaftalerne udformes krav om miljøstandarder og samfundsansvar baseret på FN's retningslinier.

Kommunale indkøbssamarbejder

KL har udviklet en fælleskommunal indkøbsstrategi om at effektivisere de kommunale indkøb.²⁹ Et af midlerne er mere tværkommunalt indkøb.

I forbindelse med udviklingen af indkøbsstrategien har konsulentfirmaet Drescher & Schrøder Consulting (DSC) foretaget markedsanalyser for 23 udvalgte varegrupper for KL med henblik på at vurdere, om området er egnet til centralisering af indkøb. I vurderingskriterierne indgår muligheder for besparelser (herunder på transaktionsomkostninger), ydelsens kompleksitet (behov for individuel tilpasning) og langsigtede effekter på leverandørmarkedet.

DSC vurderer, at 9 af disse varegrupper er egnet til centralisering af indkøb for alle kommuner eventuelt i samarbejde med statslige og regionale institutioner. For 6 varegrupper anbefales, at varekøbet koordineres i klynger (grupper af kommuner). Endelig anbefales, at varekøbet for 8 varegrupper alene koordineres inden for den enkelte kommune.

²⁹ "Mål for fælleskommunal indkøbsstrategi", 2008.

I øjeblikket indkøber kommunerne for knap 4 mia. kr. gennem SKI. Herudover indgår kommunerne sammen med regionerne i et samarbejde i seks regionale trafikelskaber om rutebilkørsel og handicapkørsel for knap 6 mia. kr., jf. afsnit 7. Endelig indkøber kommunerne i fællesskab høreapparater gennem regionernes fælles indkøbsselskab Amgros, jf. nedenfor.

Inden for de seneste år er der oprettet ni kommunale indkøbsfællesskaber, hvor nogle kommuner er gået sammen. Hidtil har indkøbet i disse fællesskaber dog været begrænset, idet den samlede rammeaftaleomsætning i 2009 var omkring 0,5 mia. kr.³⁰ Fællesindkøbet omfatter bl.a. hjælpemidler i forbindelse med kommunale sundhedsydelser, fx stomiposer, brystproteser og diabeteshjælpemidler.³¹

Indkøbssamarbejde i regionerne

Danske Regioner har i 2009 udarbejdet en indkøbsstrategi for regionerne.³²

Strategien omhandler dels muligheder for effektivisering inden for de enkelte regioner gennem optimering af forskellige indkøbsprocedurer. Det bemærkes i denne sammenhæng, at de enkelte regioner er store enheder i sig selv.

Strategien omhandler også mulighederne for i særlige tilfælde at opnå gevinster ved et indkøbssamarbejde mellem regionerne, herunder på hospitalsområdet.

Danske Regioner er i strategipapiret opmærksom på, at regionerne på en række vareområder relateret til sundhedsvæsenet er den eneste aftager af produkterne i Danmark, og at der derfor kan være risiko for at ødelægge markedet ved at gennemføre for store udbud. På den anden side vil større udbud på en række områder være attraktive for leverandører, der indtil nu har fundet udbuddene for små. Fælles udbud mellem regionerne vil derfor finde sted efter et grundigt analysearbejde og vurdering af det enkelte vareområdes egnethed og lønsomhed.

I øjeblikket indkøber regionerne for godt 1 mia. kr. gennem SKI. Desuden indgår regionerne i et samarbejde i seks regionale trafikelskaber om rutebilkørsel og handicapkørsel for knap 6 mia. kr., jf. ovenfor.

³⁰ Anslået på grundlag af oplysninger TED-databasen over annoncerede EU-udbud.

³¹ De ni kommunale indkøbsfællesskaber er følgende: 12-by gruppens Indkøbscentral, Fællesindkøb Fyn, Indkøbscentral Nordsjælland, Indkøbsfællesskab-Region Sjælland, Jysk fællesindkøb, Limfjord Vest, Sydjysk Kommuneindkøb Vestegnens Indkøbsforum og Aalborg Modellen. 12-by gruppens Indkøbscentral blev etableret i 2005 og er den ældste og største kommunale fællesindkøb med en rammeaftaleomsætning på ca. 0,3 mia. kr. Samarbejdet omfatter 12 jyske (herunder Århus) og fynske kommuner med tilsammen 1,4 mio. indbyggere.

³² "Regionernes indkøbsstrategi 2008-200".

Regionerne ejer i fællesskab indkøbsselskabet Amgros, som afholder udbud og indkøber lægemidler til alle offentlige hospitaler. Amgros' indkøbte hospitalsmedicin for 4,8 mia. kr. i 2008, jf. afsnit 7.

7. ANALYSER AF UDVALGTE OMRÅDER

I det følgende er der på en række områder med relativt høj andel af offentligt køb i Danmark gennemført analyser, der belyser, om den offentlige indkøbspolitik (specielt centralisering) vil kunne påvirke den langsigtede konkurrence. Herunder er det vurderet, om centralisering af den offentlige indkøbspolitik vil kunne skade konkurrenceforholdene.

Der er taget udgangspunkt i, at det offentlige indkøb skal medvirke til at skabe effektiv konkurrence. Det betyder, at belysning af mulige skadevirkninger på konkurrenceforholdene vil ske i et bredere perspektiv, end det ville være tilfældet, hvis der havde været tale om en markedsanalyse til brug for en konkurrenceretlig vurdering af misbrug af dominerende køberstilling.

Sammenfattende er det Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at den nuværende offentlige indkøbspolitik på de anførte områder ikke skader konkurrencen, jf. tabel 9.

Tabel 9: Sammenfatning af analyser af udvalgte områder

	Omsætning i Danmark Mia. kr.	Offentligt køb Andel i pct.	Markedsforhold	Centralisering af offentligt indkøb	Vurdering af konkurrencepåvirkning fra offentligt indkøb
Rengøring	18	30	Lokale markeder Mange små virksomheder	Lille centralisering	Ved større centralisering er der risiko for negativ påvirkning. Kun få rengøringsvirksomheder har kapacitet til større opgaver.
Hoteller	9	12	Lokale markeder Nogle med få virksomheder	Nogen centralisering	Ved større centralisering er der risiko for negativ påvirkning. I nogle geografiske områder udgør offentligt indkøb en betydelig andel af omsætningen i relativt få hoteller.
Kontormøbler	1	30	Europæisk marked Mange danske virksomheder Stor eksport og import	Betydelig centralisering	Aktuelt ikke risiko for negativ påvirkning. Den store eksportandel betyder, at virksomhederne ikke er afhængige af offentlig efterspørgsel.
Buskørsel (rutekørsel)	6	98	Europæisk marked Både store og små danske virksomheder	Betydelig centralisering	Aktuelt ikke risiko for negativ påvirkning. Der sker særskilt udbud af store og små busruiter, hvor både små og store busvirksomheder er konkurrencedygtige
Taxikørsel	5	50	Lokale markeder Mange små virksomheder	Begrænset lokal centralisering	Større centralisering vil kunne have positiv virkning for konkurrencen ved at gøre området mere attraktivt for andre potentielle leverandører (busvognmænd)
Hospitalsmedicin	5,3	90	Internationale markeder Mange med monopol	Betydelig centralisering	Centraliseringen gavner konkurrencen, fordi mange medicinmarkeder er monopoler.

Rengøring

Den samlede omsætning på området udgør knap 18 mia. kr. årligt.³³ Området kan inddeles i almindelig rengøring, specialrengøring og vinduespolering. Området har i de senere år været i vækst, som vurderes at fortsætte i de kommende år. Dette skyldes blandt andet, at offentlige institutioner i stigende grad udliciterer deres rengøringsopgaver.

Offentligt køb

Det samlede offentlige indkøb af rengøringsydelser andrager godt 5 mia. kr. svarende til knap 30 pct. af den samlede omsætning.

Statens ministerier og styrelser indkøber rengøringsydelser for knap 0,4 mia. kr. Der foreligger ikke nærmere oplysninger om det samlede indkøb af rengøringsydelser i regioner og kommuner. Der er ikke nogen fælles konteringspraksis for rengøringsudgifter i regioner og kommuner. Rengøringsudgifterne opgøres på forskellig måde af de enkelte offentlige institutioner og kan indeholde både rengøring ved eget personale og indkøbt rengøring. Sidstnævnte kan både indeholde indkøb af samlede rengøringsydelser fra private virksomheder³⁴ og indkøb af rengøringsmidler. På denne baggrund er opgørelser af kommunernes og regionernes indkøb af rengøringsydelser forbundet med betydelig usikkerhed.

På grundlag af oplysninger fra to kommuner antages det samlede indkøb af rengøringsydelser i kommunerne at ligge i størrelsesordenen ca. 3 mia. kr.³⁵ Det samlede indkøb af rengøringsydelser i regionerne antages at ligge på godt 0,5 mia. kr. svarende til godt en tredjedel af regionernes udgifter til rengøring. Det resterende offentlige indkøb af rengøringsydelser foretages bl.a. af statslige undervisningsinstitutioner og offentlige selskaber.

³³ De anførte tal for samlet omsætning og offentlig andel af omsætningen er baseret på den seneste undersøgelse på området foretaget af DI i 2009. I andre undersøgelser er tallene for samlet omsætning og andelen af offentligt indkøb noget mindre. Afvigelserne er dog ikke af en størrelsesorden, der berører de her anførte konklusioner. Desuden indgår oplysninger fra SKI, Danske Regioner og KL.

³⁴ Der er også eksempler på, at der i rengøringsudgifter er indeholdt andre serviceydelser så som madservering, opvask o.l.

³⁵ De to kommuner er udvalgt, fordi de i betydelig grad har udliciteret rengøring. Herved er der en vis mulighed for at anslå kommunernes forbrug af rengøringsydelser. De to kommuner har indkøbt rengøringsydelser svarende til henholdsvis 603 kr. og 764 kr. pr. indbygger pr. år. Det svarer til 30-38 mio. kr. i en kommune på 50.000 indbyggere og 3,3 – 4,2 mia. kr. i hele den kommunale sektor. Da udlicitering af rengøring i to kommuner er større end i gennemsnittet af kommuner, antages det samlede indkøb af rengøringsydelser i kommunerne at være i størrelsesordenen 3 mia. kr. Tilsvarende må det antages, at de fleste kommuner på 50.000 indbyggere i dag har et lavere indkøb af rengøringsydelser end 30-38 mio. kr. Da kommunerne ikke har udliciteret mange rengøringsopgaver, kan det potentielle kommunale behov for indkøb af rengøringsydelser blive større.

Det offentlige indkøb er kun i begrænset omfang centraliseret. SKI har indgået rammeaftaler for ca. 33 mio. kr. Der er endvidere indgået et samarbejde mellem en række ministerier om fælles udbud af rengøring for en samlet kontraktsum på knap 28 mio. kr.

Markedsstruktur

Der er godt 2.000 rengøringsvirksomheder i Danmark, hvoraf langt de fleste er små virksomheder med lokal forankring. En virksomhed har dog en omsætning i Danmark på knap 3,4 mia. kr., og der er syv virksomheder med en omsætning mellem 100 mio. kr. og 700 mio. kr. Seks virksomheder er landsdækkende.

Etablering af en rengøringsvirksomhed kan foretages med en relativt lille kapital- og uddannelsesindsats. Adgangsbarriererne er derfor lave. Eksport udgør ca. 500 mio. kr. svarende til 3 pct. af omsætningen og er således af begrænset omfang.

Vurdering

Markederne på rengøringsområdet må vurderes som lokale eller nationale. For almindelige begrænsede rengøringsopgaver er der et relativt stort antal leverandører af rengøringsydelser, herunder både lokale og landsdækkende rengøringsvirksomheder. Den offentlige køberandel er knap 30 pct., jf. ovenfor. Rengøringsvirksomheder har således mange andre kundemuligheder end det offentlige.

På denne baggrund vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at centraliseret offentligt indkøb normalt ikke kan skade den langsigtede konkurrence på markederne for rengøringsydelser.

Ved en meget omfattende centralisering, som indebærer, at en enkelt virksomhed skal dække et større geografisk område med et meget stort volumen rengøringsydelser, kan der muligvis opstå konkurrenceproblemer på længere sigt.

Det skyldes, at der i øjeblikket kun er få store rengøringsvirksomheder på det danske marked, som vil kunne levere rengøringsydelser i et sådant omfang. Det kan derfor være af afgørende betydning for den enkelte store rengøringsvirksomhed, om den bliver leverandør, hvis der tale om et centraliseret offentligt indkøb af en betydelig størrelsesorden. På den anden side vil et samlet udbud af rengøringsydelser med stort volumen muligvis kunne være attraktivt for nye udenlandske leverandører, som herved vil kunne gå ind på det danske marked og påføre de relativt få store danske rengøringsvirksomheder skærpet konkurrence.

Ved et samlet udbud af rengøringsydelser for 100 mio. kr. er der i øjeblikket 8 danske rengøringsvirksomheder, som vil kunne byde på opgaven, jf. ovenfor. Ved et samlet udbud på fx 400 mio. kr. vil kun 2-3 rengøringsvirksomheder have tilstrækkelig kapacitet. En samlet rengøringsentreprise på 400 mio. kr. svarer til alle nuværende køb af rengøringsydelser i statens ministerier og styrelser eller, at alle nuværende indkøb af rengøringsydelser i ca. 15 middelstore kommuner udbydes samlet, jf. fodnote 35.

Kommunerne er opmærksomme på problemstillingen og har ikke planer om vide-regående samarbejde på rengøringsområdet, jf. nedenfor.

Der er i øjeblikket kun centralisering af offentligt indkøb af rengøringsydelser i mindre omfang, jf. ovenfor.

Større centralisering vil kunne give besparelser for de offentlige institutioner. Det må dog antages, at besparelserne er begrænsede og først og fremmest kan henføres til sparede transaktionsomkostninger ved fælles udbud.³⁶

Offentlig indkøbspolitik

I en analyse fra KL³⁷ er foretaget en række vurderinger muligheder og risici ved centralisering af kommunernes indkøb på forskellige områder.

I analysen anbefales, at rengøring og vinduespolering koordineres inden for den enkelte kommune, og at der ikke foretages videre centralisering af indkøb på området.

Det vurderes, at der kan være u hensigtsmæssige langsigtede effekter på leverandørmarkedet ved en yderligere centralisering af indkøbet af rengøringsydelser, idet det noteres, at rengøringsvirksomhederne er afhængige af det danske marked.

Det afgørende synes imidlertid at være, at det vurderes, at der som følge manglende stordriftsfordele³⁸ kun er et begrænset besparelspotentiale ved yderligere centralisering – og at der er behov for lokal brugerinddragelse ved løsning af rengøringsopgaverne.

36 Den gennemsnitlige besparelse i det tværministerielle samarbejde er opgjort til 2 pct. i forhold til de tidligere individuelle kontrakter.

37 Analysen er foretaget konsulentfirmaet Drescher & Schröder Consulting.

38 Omkostningerne ved rengøringsydelser er hovedsagligt er løn. For almindelige rengøringsydelser vil der derfor kun i begrænset omfang være stordriftsfordele, som kan danne grundlag for rabatter ved aftaler med det offentlige, som indebærer et større salg af rengøringsydelser.

Hotellophold i Danmark

Den samlede omsætning på hotelområdet i Danmark udgjorde i 2005 godt 9 mia. kr.³⁹ Området kan groft opdeles i overnatninger og konferenceophold.

Offentligt køb

Det samlede offentlige indkøb af hotelydelser i Danmark andrager godt 1 mia. kr.⁴⁰ svarende til 12 pct. af den samlede omsætning.

Det offentlige indkøb af hotelydelser retter sig i hovedsagen mod en række store byområder.⁴¹

De offentlige institutioner vil desuden typisk stille en række krav til tilknyttede servicefaciliteter. Kravene vedrører typisk hotellets beliggenhed i forhold til byens centrum og mødestationer, mulighed for internetopkobling og morgenmad samt bad og toilet på værelset. Desuden kan der stilles minimumskrav til miljø o.l.

Derved indskrænkes antallet af udbydere af hotelydelser i det enkelte område, som kan opfylde de offentlige indkøbers krav.

Det må derfor antages, at i forhold til de hotelydelser, som det offentlige efterspørger, er det offentlige indkøbs andel af omsætningen noget over 12 pct., der er andelen af det offentlige indkøb i forhold til den samlede omsætning af hotelydelser.

Statens indkøb af hotelydelser er i betydeligt omfang centraliseret. På overnattingsområdet har ØS indgået aftaler med et antal hotelkæder og hoteller i udvalgte områder i Danmark for et forventet volumen på ca. 100 mio. kr. Det er obligatorisk for statens institutioner at anvende de udvalgte hoteller, jf. nærmere nedenfor.

ØS vurderer, at aftalerne vedrørende hotelovernatninger indebærer en besparelse for staten svarende til 8 pct.

Fra 2010 har ØS på tilsvarende vis indgået aftaler om konferenceydelser o.l. med udvalgte konferencesteder svarende til et forventet volumen på ca. 115-130 mio. kr.

³⁹ Kilde: Horesta. Tallene i dette afsnit er hovedsagligt baseret på oplysninger fra ØS og Horesta, som er brancheforening for hoteller.

⁴⁰ Kilde: Danmarks Statistik.

⁴¹ 80 pct. af Statens forbrug af hotelydelser finder sted i de 20 mest benyttede byer. Ca. en tredjedel af forbruget retter sig mod hoteller i københavnsområdet.

ØS vurderer, at disse aftaler indebærer en besparelse for staten svarende til 36 pct.

Der foreligger ikke oplysninger om centralisering af indkøb af hotelydelser i regioner og kommuner. I KL's strategiovervejelser om mulighederne for centraliseret indkøb indgår hotelområdet ikke.

Markedsstruktur

Der er godt 1.000 hoteller i Danmark. Knap 700 af hotellerne svarende til ca. 75 pct. af den samlede hotelomsætning i Danmark indgår i ca. 25 kædesamarbejder.

En betydelig dimension i den konkrete efterspørgsel efter ydelsen vil ofte være hotellets geografiske beliggenhed. Der er endvidere en produktmæssig variation i hotelydelser, som indebærer betydelige forskelle i, hvilke ydelser hotellerne tilbyder og kvaliteten af disse ydelser.

Det betyder, at udbuddet af hotelydelser består af flere segmenter, som kun i begrænset omfang er i indbyrdes konkurrence.

Vurdering

Markederne for hotelydelser er i betydeligt omfang lokale.

I de fleste områder, hvor det offentlige køber hotelydelser, er der et betydeligt antal hoteller, som udbyder de ydelser, som det offentlige efterspørger. I disse områder udgør det offentliges køb kun en lille andel af den samlede omsætning, og der vil derfor være mange andre kundemuligheder end det centraliserede offentlige indkøb.

På langt de fleste lokale markeder vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen derfor, at centralisering af offentlige indkøb ikke vil føre til langsigtede skadevirkninger for konkurrencen.

I nogle områder vil en større centralisering af offentlige indkøb på hotelområdet fx i form af en meget omfattende obligatorisk deltagelse af offentlige institutioner i aftaler dog kunne være til skade for konkurrencen.

Det vil kunne være tilfældet i områder, hvor der kun er få hoteller, som kan levere de ydelser, som efterspørges af de offentlige institutioner, og hvor de offentlige kunder vil have en betydelig andel af dette markedssegment. I en sådan situation vil centraliseret offentligt indkøb kunne skade konkurrencen, hvis centraliseringen skaber grundlag for, at der på længere sigt opstår en uhensigtsmæssig koncentration af udbuddet af hotelydelser i det relevante hotelsegment i de enkelte lokalområder.

Centralisering af offentlige indkøb vil kunne give besparelser for de offentlige institutioner i form af rabatter på hotellernes ydelser.

Offentlig indkøbspolitik

ØS har indgået rammeaftaler for hotelophold i Danmark i form af delaftaler for 25 geografiske områder/byer. Aftalerne er indgået med 74 hoteller fordelt på 29 leverandører, herunder både store og mindre hotelkæder samt enkeltstående hotelvirksomheder.

Ved vurderingen af hotellerne er ud over beliggenhed, faciliteter og værelseskvalitet lagt vægt på miljømæssige aspekter, herunder energi- og vandbesparende foranstaltninger samt anvendelse af miljøvenlige rengøringsmidler.

Ved aftalerne er opnået faste priser i de to år, som rammeaftalen løber. Aftalerne gælder for bl.a. standard enkelt- og dobbeltværelser, morgenmad og 24 timers internetforbindelse.

Ifølge ØS er der opnået væsentlige indkøbsgevinster som følge af, at statens indkøb af hotelydelserne er standardiseret, koordineret og forpligtende for statens institutioner.

Det er således obligatorisk for statens institutioner at anvende rammeaftalerne, hvis de køber hotelophold i de områder, der er dækket af aftalerne. Selvejende institutioner og Folketinget kan frivilligt vælge, om de vil tilslutte sig aftalen.

Derimod kan regioner og kommuner ikke deltage i aftalerne. Det skyldes bl.a., at ØS har vurderet, at det muligvis kan skade konkurrencen på de lokale markeder, hvis staten, regioner og kommuner samlet indgår aftale med få store leverandører af hotelydelser.

Derudover er det tilstræbt at sikre lokal konkurrence ved, at udbuddet er opdelt i 25 delaftaler, der hver dækker et afgrænset geografisk område.

ØS har i efteråret foretaget et udbud af ydelser conferencehoteller efter tilsvarende principper som anvendt i forbindelse med rammeaftalerne for almindelige hotelydelser, jf. ovenfor. Rammeaftalerne for conferencehotelydelser er trådt i kraft den 1. januar 2010. Der er tale om 24 delaftaler for 12 afgrænsede geografiske områder. Det er obligatorisk for statens institutioner at anvende aftalerne, mens selvejende institutioner, regioner og kommuner ikke må bruge aftalerne.

ØS hotelaftaler erstatter tidligere hotelaftaler i SKI-regi, som nu er udløbet og ikke er genudbudt. SKI's rammeaftaler, der omfattede hotelophold i både Danmark og

udlandet, var tilgængelige på frivillig basis for både staten, regioner og kommuner m.m. Aftalerne omfattede bl.a. 182 hoteller i Danmark.

Kontormøbler

Omsætningen af kontormøbler i Danmark udgjorde i 2008 godt 1 mia. kr.⁴²

Offentligt køb

Det samlede indkøb af kontormøbler fra offentlige institutioner antages at udgøre knap 30 pct. af omsætningen i Danmark.⁴³

Det resterende salg af kontormøbler i Danmark sker hovedsagligt til virksomheder, mens private kun aftager en lille del af omsætningen.

Det offentlige indkøb af kontormøbler er i ret høj grad centraliseret, idet ca. 70 pct. af omsætningen sker gennem indkøbssamarbejder i ØS og SKI.

ØS vurderer, at de gennem det centrale indkøbssamarbejde for kontormøbler har opnået prisreduktioner på ca. 40-50 pct.

SKI vurderer, at der gennem indkøb på SKI's seneste rammeaftaler på kontormøbler er opnået prisreduktioner på 5-10 pct. i forhold til SKI's seneste rammeaftale.⁴⁴

Markedsstruktur

Danske møbelvirksomheder solgte i 2008 kontormøbler for godt 1,6 mia. kr., hvoraf eksporten udgjorde knap 2/3.⁴⁵ Det offentlige indkøb af kontormøbler må således antages at være under 20 pct. af den danske produktion. Importen af kontormøbler udgjorde godt 400 mio. kr.⁴⁶

⁴² Kilde: Møbelstatistik fra Møbel+Interior Branche forening. Ifølge denne statistik var den samlede omsætning af møbler i Danmark i 2008 knap 13 mia. kr. Møbelomsætningen er inddelt i følgende produktgrupper: Kontormøbler, sidde møbler, køkkenmøbler, soveværelsesmøbler, spise- og dagligstuemøbler, dele til møbler samt madrasser, dyner m.m.

⁴³ Kilde: Markedsundersøgelse af kontormøbler fra SKI, som har opgjort omsætningen på markedet for kontormøbler til 1,2 mia. kr. og det offentlige indkøb til ca. 340 mio. kr. I opgørelsen indgår udover kontormøbler også konferencemøbler, hvilemøbler og bordlamper m.m., hvorfor den samlede omsætning er noget større end omsætningen af kontormøbler ifølge statistikken fra branche foreningen.

⁴⁴ Det skal bemærkes, at de anførte prisreduktioner for indkøb af kontormøbler gennem ØS og SKI ikke umiddelbart kan sammenlignes. Det skyldes bl.a., at der indgår flere produkter i SKI's rammeaftaler. SKI vurderer, at for de varer, der er sammenlignelige, er priserne på ØS's rammeaftaler mellem 0 og 12 pct. lavere end priserne på SKI's rammeaftaler.

⁴⁵ Den samlede danske møbelindustri består af ca. 400 virksomheder, der i 2008 havde en samlet omsætning på knap 18 mia. kr. med en eksportandel på 80 pct.

⁴⁶ Inklusive dele til kontormøbler

Ifølge SKI er der i øjeblikket ca. 150 leverandører af kontormøbler på det danske marked, herunder flere udenlandske.

Vurdering

Kontormøbler er underlagt lovbestemte funktionsbestemmelser og brugerhensyn svarende til en række internationale standarder, og markedet for kontormøbler må i vidt omfang vurderes at være et europæisk marked, hvor der er aktiv konkurrence mellem mange producenter.

Det afspejler sig ved, at den overvejende del af den danske produktion eksporteres samtidig med, at en stor del af den danske forsyning af kontormøbler består af import fra andre europæiske lande.

Den høje eksportandel indikerer, at danske producenter ikke er afhængige af offentlige indkøb.

Den høje importandel indikerer, at der ikke er særlige barrierer for adgangen til det danske marked for kontormøbler. Målt i forhold til det potentielle udbud af kontormøbler er det offentliges indkøb ikke højt.

På denne baggrund vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at centraliseret offentligt indkøb i Danmark ikke kan skade den langsigtede konkurrence på markedet for kontormøbler.

På baggrund af den aktive konkurrence mellem mange europæiske producenter af kontormøbler må det tværtimod antages, at centraliseringen af det danske offentlige indkøb af kontormøbler er hensigtsmæssig. Det gælder både ud fra hensynet til at opnå besparelser ved offentligt indkøb og ud fra en målsætning om at fremme konkurrencen på det danske marked for kontormøbler.

Centralisering af offentligt indkøb vil kunne give besparelser dels ved reducerede transaktionsomkostninger og dels ved rabatter i kraft af volumen i indkøbet.

Centralisering af offentligt indkøb af kontormøbler kan derudover stimulere konkurrencen på det danske marked. Det kan være tilfældet, hvis centraliseringen skaber et volumen i indkøbet, som kan gøre det mere attraktivt for udenlandske producenter af kontormøbler at levere til det danske marked.

Offentlig indkøbspolitik

Som nævnt er det offentlige indkøb af kontormøbler i staten centraliseret i ØS. Hertil kommer indkøbssamarbejdet i SKI. I alt er ca. 65 pct. af det offentlige indkøb centraliseret.

Der er potentiale for yderligere centralisering dels ved inddragelse af de offentlige institutioner, som ikke deltager i indkøbssamarbejder, dels ved yderligere centralisering inden for de eksisterende indkøbssamarbejder.

I en analyse fra KL er foretaget en række vurderinger af muligheder og risici ved centralisering af kommunernes indkøb på forskellige områder.

I analysen anbefales, indkøb af kontormøbler koordineres nationalt, dvs. på tværs af alle kommuner, og eventuelt i samarbejde med staten og regionerne.

Det vurderes, at der er et stort potentiale for besparelser ved øget centralisering af indkøb. Det gælder især, hvis centraliseringen indebærer en øget standardisering samt indkøbsforpligtelser.

Det er samtidig vurderet, at en sådan centralisering ikke vil have en skadelig effekt på leverandørmarkedet.

Persontransport

Området er her afgrænset til kollektive persontransportydelser på vej og omfatter taxitransport, busser i fast rutefart, turistbusser, handicapkørsel, ambulancekørsel og anden specialkørsel.⁴⁷ Den samlede omsætning på området udgør ca. 14 mia. kr. årligt. Heraf udgør rutebilkørsel 6 mia. kr. og taxikørsel 5,1 mia. kr. Resten på ca. 2,9 mia. kr. omfatter bl.a. ambulancekørsel og turistbuskørsel.⁴⁸

Offentligt køb

Det samlede offentlige køb af disse transportydelser er anslået til godt 10 mia. kr. svarende til mindst 70 pct. af den samlede omsætning på området.⁴⁹ Men det offentlige købs andel varierer stærkt mellem de forskellige kørselsområder. Det offentliges køb udgør næsten hele omsætningen ved rutebilkørsel og ambulancekørsel, ca. halvdelen af omsætningen ved taxikørsel og en mindre del af turistbuskørslen.

Den private efterspørgsel efter persontransport på vej fra private udbydere retter sig mod taxitransport, hvor private køb udgør ca. 50 pct. af omsætningen, og tu-

⁴⁷ *Individuel transport i eget køretøj samt jernbanetransport, skibstransport og flytransport ligger således uden for det afgrænsede område.*

⁴⁸ *Kilde: Trafikstyrelsen (rutebilkørsel) og Danmarks Statistik.*

⁴⁹ *De 10 mia. kr. omfatter offentligt køb af rutebilkørsel (5,9 mia. kr.), ambulancekørsel (1,5 mia. kr. og specialkørsel og anden kørsel for det offentlige foretaget af taxivognmænd (2,6 mia. kr.). Derimod er offentligt køb af specialkørsel udført af taxivognmænd ikke medtaget, da det ikke har været muligt at skaffe oplysninger herom, jf. nedenfor.*

ristbustransport, hvor den private efterspørgsel antages at have hovedparten af omsætningen.

Markedsstruktur

Udbuds- og markedsforholdene er forskellige på kørselsområderne. Offentligt indkøb og markedsstrukturer vil derfor blive behandlet for hvert af kørselsområderne, jf. nedenfor.

Rutebuskørsel

På området for rutebilkørsel står de offentlige trafikkselskaber for næsten hele efterspørgslen. De seks regionale offentlige trafikkselskabers samlede omsætning i 2008 var 5,9 mia.⁵⁰

Der findes kun to mindre private ruteselskaber med busser i fast rutefart, som antages at have en omsætning på tilsammen ca. 0,1 mia. kr.⁵¹

De offentlige trafikkselskabers forhold er reguleret ved lov.⁵² Trafikkselskabsloven, som er en del af kommunalreformen, pålægger regionsrådene at oprette trafikkselskaber, som bl.a. skal varetage den kollektive rutebilstrafik. Trafikkselskaberne er offentligtretlige organer og ledes af en bestyrelse, hvor medlemmerne er udpeget af regionsrådene og de deltagende kommuner. Trafikkselskaberne finansieres dels ved brugerbetaling (billetter og kort) og dels ved tilskud fra regioner og kommuner, som udgør godt halvdelen af omsætningen.

Trafikkselskaberne indgår på grundlag af udbudsforretninger for de enkelte busruter kontrakter med busselskaber, som herefter for en nærmere bestemt årrække udfører buskørslen på de i kontrakten anførte vilkår.

Leverandørerne består dels af store internationale transportselskaber dels af mellemstore og mindre danske selskaber. Alle trafikkselskaber har indgået kontrakter med flere selskaber. Antal selskaber varierer mellem 7 og 36.

I alt 115 selskaber udfører rutebilkørsel for trafikkselskaberne. Heraf har 11 selskaber over 50 busser, mens 58 vognmænd har under 5 busser. Den største leverandør af busrutekørsel er det engelske selskab Arriva, som leverer persontransport i hele Europa. Arriva har indgået kontrakter med fem af de danske trafikkselskaber og har en samlet markedsandel på 27 pct. Også andre større busselskaber har indgået

⁵⁰ Kilde: Trafikstyrelsen. De seks trafikkselskaber er følgende: Movia, BAT, Fynbus, Sydtrafik, Midttrafik og Nordjyllands Trafikkselskab. Trafikkselskaberne skal indberette regnskabs- og andre forhold til Trafikstyrelsen.

⁵¹ Kilde: Trafikstyrelsen, som har oplyst, at de to selskaber har 1-2 pct. af den samlede omsætning. De to private busruter er mellem København og Fjerritslev henholdsvis Bornholm.

⁵² Lov 2005-06-24 nr. 582 om trafikkselskaber.

kontrakter med flere trafikkselskaber. Det næststørste busselskab på det danske marked har en markedsandel på 8 pct. af rutebilomsætningen.

Specialkørsel

Specialkørsel omfatter en række særlige former for persontransport, som købes af det offentlige og stilles til rådighed for borgerne gratis eller med offentligt tilskud.

Specialkørsel omfatter handicapkørsel, patientbefordring, ambulancekørsel og forskellige kommunale kørselsordninger som fx skolekørsel, ældrekørsel og lægekørsler. Handicapkørsel, der omfatter transport af handicappede til fritidsformål, varetages af trafikkselskaberne mod en mindre egenbetaling af de berørte personer. Patientbefordring og ambulancekørsel er gratis og varetages af regionerne. Den øvrige specialkørsel er også gratis og varetages af kommunerne.

Udbyderne af specialkørsel bortset fra ambulancekørsel er først og fremmest taxivognmænd. Af en undersøgelse fra Dansk Taxi Råd kan udledes, at ca. 50 pct. taxikørslen er specialkørsel for det offentlige. Andelen er højere i landområder og mindre i Storkøbenhavn.⁵³

Offentligt køb af specialkørsel i taxi andrager således ca. 2,5 mia. kr.⁵⁴

Desuden køber det offentlige almindelig taxikørsel i forbindelse med transport til møder o.l. Den samlede omsætning af offentlig almindelig taxakørsel er ukendt men antages at være omkring 0,1 mia. kr.⁵⁵

På området for ambulancekørsel, der omfatter udrykningskørsel og liggende patientbefordring, står det offentlige for næsten hele efterspørgslen.⁵⁶ Regionernes samlede indkøb af ambulancekørsel andrager ca. 1,5 mia. kr.

Ambulancekørsel kan kun leveres af redningsvirksomheder, som råder over de specielle ambulancekøretøjer. Udbudsforholdene er præget af, at der er én meget stor privat redningsvirksomhed med ambulancekørsel for alle regioner og desuden aktiviteter i andre lande i Europa. Herudover er der kun et mindre antal redningsvirksomheder på det danske marked, hovedsagligt kommunale redningsvirksomheder med lokal tilknytning. Der er i øjeblikket kun en enkelt mindre udenlandsk operatør, som har ambulancekørslen i en del af området i Region Midtjylland.

⁵³ Kilde: Dansk Taxi Råd.

⁵⁴ Den samlede omsætning inden for taxikørsel er opgjort til 5,1 mia. kr. af Danmarks Statistik.

⁵⁵ Syv ministerier har sammen med DR og fire universiteter efter et fælles udbud indgået en kontrakt med et taxicentral om individuel taxikørsel for ca. 15 mio. kr. Miljø- og Energiministeriet, DONG og en række kommuner har indledt et lignende samarbejde om køb af taxiydelse.

⁵⁶ En mindre del af omsætningen af ambulancekørsel aftages af private sygehuse, rejseforsikringselskaber og private arrangører af større arrangementer.

Også busvognmænd er leverandører af specialkørsel for det offentlige. Det gælder inden for handicapkørsel, hvor Trafikselskaberne indkøber transportydelse fra busvognmænd for godt 100 mio. kr.⁵⁷ Desuden indkøber kommunerne også transportydelser fra busvognmænd i forbindelse med nogle af kørselsordningerne, fx skolebuskørsel og ældrebuskørsel.

Det har ikke været muligt at opgøre det samlede offentlige køb af transportydelser fra turistbusvognmænd. Det er Trafikstyrelsens vurdering, at den offentlige andel af kørslen med turistbusser er lille.⁵⁸

Det er ligeledes vurderingen, at langt hovedparten af specialkørslen for det offentlige leveres af taxivognmænd.

Der er i alt ca. 3.000 personligt ejede taxivirksomheder med tilsammen godt 6.000 køretøjer. Ca. 75 pct. er personbiler med 5 siddepladser.⁵⁹ Taxivirksomhederne er gennemgående små virksomheder, idet over halvdelen har mindre end to årsværk ansat. I alt er der knap 9.000 fuldtidsbeskæftigede i taxierhvervet. Hovedparten af taxivognmændene samarbejder i taxicentraler med fælles navn og bestillingskontor, jf. nedenfor.

Taxierhvervet er i betydelig grad offentligt reguleret.⁶⁰ Reguleringen omfatter bl.a. adgangsregulering og en geografisk begrænsning for de enkelte taxivognmænds taxikørsel. De enkelte kommuner fastsætter antallet af taxier inden for kommunen og udsteder tilladelse til taxikørsel, som kan udføres inden for kommunen og i begrænset omfang til og fra kommunen.

Reguleringen indebærer endvidere, at i kommuner med 10 taxier skal der oprettes et tilslutningskontor, som taxivognmændene har pligt til at tilslutte sig. Bestillingskontorerne skal fordele de bestilte ture ligeligt mellem de tilsluttede vognmænd.

Vurdering

For *rutebilkørsel* udgør det offentlige indkøb som nævnt næsten hele omsætningen i Danmark. Det offentlige indkøb er centraliseret i seks regionale trafikselskaber.

Formålet med loven om regionale trafikselskaber er at opnå størst mulig effektivitet i den kollektive rutebilkørsel. Dette sikres gennem mulighederne for bedre ko-

⁵⁷ Trafikselskaberne køber handicapkørsel fra taxiselskaber for ca. 150 mio. kr.

⁵⁸ Det har ikke været muligt at få oplysninger om den samlede omsætning for turistbuskørsel. Ifølge Færdselsstyrelsen er der i alt ca. 750 virksomheder med tilladelser til buskørsel. Heraf udfører 115 virksomheder rutebuskørsel.

⁵⁹ Kilde: Danmarks Statistik og Færdselsstyrelsen.

⁶⁰ Reguleringen er analyseret i et kapitel i Konkurrencestyrelsens "Konkurrenceredegørelse 2008".

ordinering i større geografiske områder og gennem, at rutebilriften konkurrenceudsættes gennem udbudsforretninger.⁶¹

Det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at den offentlige indkøbspolitik af rutebilkørsel via trafikelskaberne ikke skader den langsigtede konkurrence mellem virksomheder, der udbyder rutebilkørsel.

Markedet for rutebilkørsel er til dels europæisk, hvilket indebærer, at den danske efterspørgsel efter offentlig rutebilkørsel kun udgør en mindre del af de store internationale busselskabers omsætning.

De offentlige trafikelskaber har næsten hele omsætningen af rutebilkørsel i Danmark. Men også de mindre nationale busselskaber har andre muligheder end rutebilkørsel i form af salg af turistikørsel til private og specialkørsel for det offentlige.

Derudover er trafikelskabernes indkøbspolitik karakteriseret af, at indkøbet af rutebilkørsel er opdelt i ruter, der udbydes særskilt. Det betyder, at der er et større antal mindre ruter, som gør det muligt for mindre danske selskaber at byde på og vinde udbud med rutebilkørsel. Af de 115 selskaber, som udfører rutebilkørsel, har 58 vognmænd under fem busser.⁶²

Kommunernes og regionernes specialkørsel er kun i nogen grad centraliseret i de enkelte kommuner og regioner. Der er i øjeblikket kun i begrænset omfang samarbejde mellem kommunerne og mellem regioner om specialkørsel, jf. dog nedenfor.⁶³

Næsten hele omsætningen af ambulancekørsel i Danmark indkøbes af regionerne. Indkøbet er centraliseret i de enkelte regioner. Danske Regioner har oplyst, at de konkrete erfaringer med udbud af ambulancekørsel har vist, at der kun i meget begrænset omfang kan opnås tilbud fra udenlandske leverandører. Danske Regioner har endvidere oplyst, at der i forbindelse med udbud af ambulancekørsel foretages en opdeling i såvel geografiske underområder som en opdeling på ydelser for at fastholde muligheden for flere aktører på markedet. I tre af de fem regioner er der i øjeblikket flere leverandører af ambulancekørsel.

61 Historisk har kollektiv rutebilkørsel i højere grad været organiseret i mindre organisatoriske enheder (kommuner), og busdriften har været varetaget af offentligt ejede selskaber.

62 Ifølge Trafikstyrelsen vinder de mindre selskaber i øjeblikket markedsandele på kvalitet, fx rengøringsstandard og evne til at håndtere overenskomstmæssige forhold.

63 Kilde. Trafikstyrelsen.

På baggrund af de nuværende udbudsforhold på området for ambulancekørsel vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at regionernes indkøbspolitik på ambulanceområdet ikke skader den langsigtede konkurrence på området.

Den øvrige specialkørsel leveres i hovedsagen af taxivognmænd. Det skyldes, at taxivognmænd er mere fleksible end turistbusvognmænd, idet taxivognmænd inden for en dag bedre kan veksle mellem specialkørsel for det offentlige og almindelig taxikørsel for private. Specialkørsel leveres i øjeblikket kun i mindre omfang af busvognmænd, og specialkørsel for det offentlige udgør kun en lille del af den samlede omsætning hos busvognmænd.

Den offentlige efterspørgsel efter specialkørsel udgør ca. halvdelen af omsætningen hos taxivognmænd. Efter Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering vil denne relativt store købsandel imidlertid ikke kunne skade konkurrencen mellem taxivognmænd.

Det skal ses på baggrund af, at de teknisk-økonomiske barrierer for etablering af taxivirksomheder er lave, og at de enkelte kommuner i henhold til den offentlige regulering af taxierhvervet selv regulerer antallet af taxivirksomheder i kommunen. Som anført er der i øjeblikket 3.000 taxivognmænd.

Konkurrencen mellem taxivirksomheder er efter Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering svag som en følge af den offentlige regulering, herunder det obligatoriske samarbejde gennem bestillingskontorerne.

Med henblik på at skabe mere konkurrence mellem mulige leverandører og dermed lavere priser er der i øjeblikket en række tiltag i gang om et bredere samarbejde om specialkørsel mellem flere kommuner og det tilhørende trafikelskab Sigtet er en større centralisering af specialkørselsopgaverne, der skaber mulighed for et større volumen i udbuddet, som vil føre til, at busvognmænd i højere grad vil kunne byde og dermed skabe konkurrence til taxivognmænd.

På baggrund af udbudsforholdene for virksomheder, som vil kunne foretage specialkørsel, vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at der ikke umiddelbart er risiko for, at en sådan øget centralisering vil få langsigtede skadevirkninger for konkurrencen.

Udover specialkørsel efterspørger det offentlige også almindelig taxikørsel. Denne er i et vist omfang centraliseret gennem samarbejder mellem flere offentlige institutioner, hvorved der er opnået rabatter. Det offentliges køb af almindelig taxikørsel udgør dog kun en lille del af den samlede omsætning hos taxivognmænd og er derfor uden betydning for konkurrenceforholdene.

Offentlig indkøbspolitik

Af KL's rapport om muligheder og risici ved centralisering af kommunernes indkøb anbefales at koordinere udbud og indkøb inden for den enkelte kommune.

Der peges specielt på vigtigheden af specificering og koordinering internt i kommunen for at opnå god kapacitetsudnyttelse hos leverandørerne.

Hospitalsmedicin

Den samlede omsætning af medicin til human brug i Danmark udgjorde i 2008 ca. 16 mia. kr.⁶⁴ Medicinområdet består af mange markeder, der adskilles af lægemidlernes aktive indholdsstoffer, og hvilke sygdomme lægemidlet anvendes på.

En hovedopdeling er medicin til hospitalssektoren (sekundær sektor) og medicin til detailsalg (primær sektor), idet der er en betydelig forskel mellem medicinen til de to sektorer.

Ca. en tredjedel af den samlede omsætning af medicin sker gennem hospitalerne. To tredjedele af denne omsætning angår medicinprodukter, som alene må anvendes af hospitaler. De offentlige hospitaler har knap 90 pct. af omsætningen af medicin i hospitalssektoren.⁶⁵

Ca. to tredjedele af omsætningen af medicin sker gennem detailhandelen. Det er hovedsagligt medicin, som sælges af de privatejede apoteker efter ordination via recept af praktiserende læger. Apotekerne har 98 pct. af detailsalget af medicin.⁶⁶

Offentligt køb

Det offentlige er aktør på medicinområdet som indkøber af medicin til de offentlige hospitaler. I 2008 udgjorde det offentlige indkøb af medicin 4,8 mia. kr. svarende til ca. 30 pct. af den samlede omsætning af medicin i Danmark.

98 pct. af indkøbet af medicin til de offentlige hospitaler er centraliseret i interessentskabet Amgros, som er ejet af regionerne i fællesskab.

⁶⁴ Tallene i dette notat er opgjort ekskl. moms og er baseret på "Analyse af sygehusmedicin" (Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse maj 2009), "Lægemidler i Danmark 2009" (Danmarks Apotekerforening) og Lægemiddelstyrelsens statistikker.

⁶⁵ De offentlige hospitaler omsatte i 2008 medicin for 4,8 mia. Medicinen er fuldt ud offentligt finansieret. De private hospitaler anvendte medicin for ca. 0,6 mia. kr. En del af behandlingerne på de private hospitaler sker for offentlig regning.

⁶⁶ Visse typer håndkøbsmedicin kan sælges både af apoteker og almindelige dagligvarebutikker. Apotekernes omsætning af medicin i 2008 var 10,4 mia. kr. Omsætningen i dagligvarebutikker var ca. 0,2 mia. kr. Det offentlige udbetalte 7,3 mia. kr. i tilskud til medicin, der sælges til forbrugere. Det drejer sig hovedsagligt om receptpligtig medicin distribueret gennem apoteker. Samlet var de offentlige udgifter til medicin i 2008 godt 12 mia. kr. svarende til ca. 75 pct. af omsætningen i Danmark.

Indkøb af medicin til private hospitaler, apoteker og dagligvarehandelen foretages af de enkelte virksomheder.

Markedsstruktur

Medicinproducenterne er internationale virksomheder, hvor salget til Danmark kun udgør en beskedent andel af virksomhedernes samlede salg. Markedsstrukturen varierer mellem forskellige lægemiddelområder.

På den ene side findes en gruppe af patentbeskyttede lægemidler, der har et tidsbegrænset monopol på det aktive virkningsindhold. På disse lægemiddelområder er der derfor som udgangspunkt ingen konkurrence. På nogle af disse områder er der dog en vis begrænset konkurrence, som dels knytter sig til muligheder for parallelimport⁶⁷ og dels til muligheder for at anvende analoge lægemidler⁶⁸ med tilsvarende virkning som de patentbeskyttede lægemidler.

Mange af disse lægemidler er biologiske lægemidler, hvor en kopiproduktion i andre medicinalvirksomheder – i modsætning til kemiske lægemidler – indebærer store omkostninger. Det betyder, at de oprindelige producenter af biologiske lægemidler også efter udløbet af patentperioden har et de facto monopol. Biologiske lægemidler anvendes kun på hospitaler.

På den anden side findes der en gruppe lægemidler, hvor der er en betydelig pris-konkurrence. Det gælder på områder, hvor patentbeskyttelsen af det oprindelige lægemiddel er udløbet, og hvor det er muligt for konkurrenter at fremstille billige synonyme kopilægemidler. Konkurrencen er en såkaldt generisk konkurrence mellem produkter, som er generisk ens.⁶⁹

Hospitalsmedicin

Inden for hospitalsmedicin i Danmark antages godt 30 pct. af omsætningen at komme fra områder, hvor producenten har monopol. På ca. 40 pct. af omsætningen er der en vis konkurrence mellem analoge produkter, mens der på knap 30 pct. af omsætningen er generisk konkurrence mellem synonyme produkter.⁷⁰

67 På de lægemidler, hvor de internationale medicinproducenter har monopol, har producenten mulighed for at prisdiskriminere mellem landene. Sådanne prisforskelle kan udnyttes af parallelimportører ved at købe i lavprislønde og sælge i højprislønde.

68 Analoge lægemidler har ikke samme aktive indholdsstoffer men har i en vis udstrækning samme indikationsområder (anvendes på samme sygdomme) og samme virkemåde. Synonyme lægemidler har samme aktive indholdsstoffer og er således helt ens.

69 Synonyme lægemidler har – modsat analoge lægemidler - samme aktive indholdsstoffer og er således helt ens. Det er navnlig muligt at fremstille billige synonyme kopipreparater inden for kemiske lægemidler.

70 Anslået af Amgros på grundlag af de mest brugte lægemidler, som står for 87 pct. af hospitalernes medicinomsætning.

Indkøbet af hospitalsmedicin er som nævnt for langt størstepartens vedkommende centraliseret via Amgros, som er indkøber for de offentlige hospitaler. Amgros foretager forskellige former for udbudsforretninger og indgår på grundlag heraf aftaler direkte med producenter og parallelimportører.

Bespargelserne ved det centraliserede indkøb består dels i reduktion i transaktionsomkostninger for de enkelte hospitaler og dels i rabatter i forhold til producenterens officielle listepreiser (AIP) i Danmark.⁷¹

I forhold til AIP-prisen opnåede Amgros i 2008 en gennemsnitlig rabat på knap 19 pct.⁷² Der er betydelig variation i rabatten for de forskellige lægemiddelområder, hvilket afspejler forskelle i konkurrencesituationen, jf. ovenfor.

For de medicinprodukter, der alene kan anvendes på hospitaler, er den gennemsnitlige rabat 10 pct. og således under gennemsnittet. Det afspejler, at disse produkter i betydelig grad alene kan indkøbes på markeder, hvor producenten har et patentbeskyttet monopol eller et de facto monopol.

For de medicinprodukter, som også kan sælges gennem apoteker, er Amgros' rabat i gennemsnit knap 32 pct. i forhold til AIP, som er apotekernes indkøbspris. Den højere rabat afspejler, at en stor del af medicinprodukterne til apoteker kan indkøbes på markeder med konkurrence mellem generisk ens produkter, hvor producenter af kopiprodukter sælger til betydeligt lavere priser end de oprindelige produkter. Men også andre forhold, herunder den såkaldte "spillover effekt", spiller en rolle, jf. nedenfor.

Amgros vurderer, at de opnåede rabatter først og fremmest skyldes Amgros' position som central indkøber af al hospitalsmedicin i Danmark. Det betyder, at leverandørerne får en vis sikkerhed for salg i Danmark, idet Amgros i forbindelse med sine udbud forpligter sig til at købe leverandørens produkt i en bestemt periode.

71 Virksomheder med markedsføringsstilladelse til lægemidler i Danmark skal opgive en officiel indkøbspris AIP (apotekernes indkøbspris) til Lægemiddelstyrelsen. Dette gælder både for hospitalsmedicin og medicin, som kan sælges af apoteker og anden detailhandel.

72 Der kan være forskelle i listepreiserne i forskellige lande. I en undersøgelse foretaget af konsulentfirmaet COWI (refereret i "Analyse af sygehusmedicin"), er priser i 2007 på hospitalsmedicin i Danmark sammenlignet med tilsvarende priser i Norge, Sverige, Tyskland, Nederlandene og UK. Af undersøgelsen fremgår, at Danmark har højere listepreiser end Norge, Sverige, Nederlandene og UK. Sammenlignes de faktiske aftalepriser har Danmark højere priser end Norge og UK. Det bemærkes i denne sammenhæng, at apotekernes indkøbspriser og dermed salgspriserne fra producenter/importører/grossister er reguleret i Norge, Sverige og Nederlandene. I Danmark (samt Tyskland og UK) er prisdannelsen i producent- og grossistled i princippet fri. I Danmark er der dog indgået to aftaler om priser mellem Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse og Lægemiddelindustriforeningen. Den ene aftale er et prisloft for originale lægemidler til apotekersektoren. Den anden aftale er indgået i juli 2009 og vedrører hospitalsmedicin. Ifølge aftalen indføres et prisloft for eksisterende sygehuslægemidler og et referencprisystem for nye hospitalslægemidler, der indebærer, at prisen ikke må være højere end de gennemsnitlige priser i en række andre lande.

Amgros vurderer, at der kan opnås endnu større rabatter ved i højere grad at anvende fastmængdeudbud.

Amgros' position spiller specielt en rolle, hvor der er mulighed for parallelimport. Det afspejler sig ved, at der også opnås rabatter på 3-6 pct. på hospitalsforbeholdt medicin, hvor der er monopol eller kun begrænset konkurrence.

For medicin, der både kan anvendes i hospitaler og sælges gennem apoteker til private, opnår Amgros store rabatter på 23-37 pct. på alle produktkategorier. Der opnås således også betydelige rabatter på medicin, hvor der er monopol eller begrænset konkurrence.

Det skyldes til dels den såkaldte ”spillover effect”, hvor leverandørerne giver betydelige rabatter (i forhold til salgsprisen til apotekerne) for at komme ind i hospitalssektoren og dermed opnå produktkendskab hos patienterne, som kan fremme et efterfølgende privat forbrug af medicinen gennem apotekerne.⁷³

Amgros vurderer, at rollen som central indkøber kun i begrænset omfang giver grundlag for rabatter, som afspejler sparede omkostninger hos leverandøren. Det skyldes, at leverancerne af medicinen sker til de enkelte sygehusapoteker, der ligeledes står for bestillingerne. Amgros varetager alene udbudsforretningerne og understøttelse af it-systemer.

Medicin til apoteker

Salg af medicin til forbrugere sker som tidligere nævnt hovedsagligt gennem private apoteker. Indkøb af medicin foretages individuelt af de 259 selvstændige apoteker.

Apotekersektoren er underkastet en detaljeret offentlig regulering.⁷⁴ Den indebærer bl.a., at alle apoteker skal have fuldt sortiment. Det betyder i praksis, at apotekerne foretager deres indkøb af medicin hos danske medicingrossister. Der er to medicingrossister med fuldt sortiment på det danske marked, hvoraf den ene antages at have en markedsandel på ca. 75 pct. Herudover er der en række mindre grossister med begrænset sortiment. Apotekerne køber ind til producenternes listepreiser (AIP). Apotekerne har kun muligheder for meget beskedne omkostningsbegrundede mængderabatter.

⁷³ Denne ”spill-over effect” gør sig også gældende for en række hjælpemidler til sygepleje, fx stomiposer og engangskatedre. Udbuddet af disse produkter er ofte koncentreret på få virksomheder, som giver hospitalerne meget betydelige rabatter i forhold til de priser, som gælder for patienterne ved den efterfølgende fortsatte anvendelse af produkterne. Den efterfølgende anvendelse af produkterne udgør normalt langt den største del af omsætningen og er typisk finansieret af kommunerne.

⁷⁴ Konkurrenceforholdene i apotekersektoren er senest analyseret af Konkurrencestyrelsens konkurrenceanalyse: ”Regulering af apotekssektoren”, offentliggjort i februar 2010.

I reguleringen indgår en ordning med generisk substitution, som indebærer, at apoteket er forpligtet til altid at tilbyde det billigste fabrikat af lægemidler inden for samme substitutionsgruppe. En substitutionsgruppe består af flere fabrikater (originalprodukter, herunder parallelimporterede produkter, og kopiprodukter) af et lægemiddel, der som følge af de samme aktive indholdsstoffer har samme medicinske virkning. Lægemiddelstyrelsen bestemmer, hvilke lægemidler der er substituerbare. Lægemiddelproducenterne skal anmelde AIP-priser hver 14. dag til Lægemiddelstyrelsen.

På de områder, hvor der er mulighed for generisk konkurrence og derfor substitutionsgrupper, medfører ordningen en betydelig konkurrence mellem medicinproducenterne, som fører til, at de faktiske priser i markedet for denne type produkter også er lave i apotekersektoren.⁷⁵

Det er på denne baggrund vanskeligt at sammenligne de faktiske priser i hospitalssektoren og apotekerne for ikke hospitalsforbeholdte lægemidler, hvor der er generisk konkurrence.

For de øvrige medicinprodukter, hvor der er ingen eller kun begrænset konkurrence, vil apotekernes indkøbspriser være højere end de priser, som Amgros opnår, jf. ovenfor.

Lægemidler omfattet af substitutionsordningen udgjorde i 2008 knap 20 pct. af omsætningen af medicin og godt 50 pct. forbruget i mængder i den primære sundhedssektor, der omfatter salg gennem apoteker og anden detailhandel.⁷⁶

Vurdering

Medicinmarkederne er internationale, og medicinsalget i Danmark udgør kun en lille del af det samlede globale salg af de enkelte lægemidler. Indkøb af medicin til det danske marked vil derfor kun have begrænset betydning for medicinproducenterne, som er internationale virksomheder.

På denne baggrund påvirker centraliseret indkøb af medicin til de offentlige hospitaler i Danmark ikke den overordnede konkurrencesituation på de globale medicinmarkeder.

På baggrund af konkurrenceforholdene på medicinmarkederne er det Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at centraliseringen af det offentlige indkøb af medicin er hensigtsmæssig. Det gælder både ud fra hensynet til at opnå bespa-

⁷⁵ Kun i særlige tilfælde vil forbrugeren vælge et andet præparat end det billigste. Det bemærkes, at det offentlige tilskud udmåles i forhold til det på ethvert tidspunkt billigste præparat.

⁷⁶ Kilde: Lægemiddelstyrelsens statistikker.

relser ved offentligt indkøb og ud fra en målsætning om at fremme konkurrencen på det danske marked for medicinprodukter.

Centralisering af offentligt indkøb vil kunne give besparelser dels ved reducerede transaktionsomkostninger og dels ved rabatter i kraft af volumen i indkøbet. Volumenrabatter kan være affødt af sparede salgsomkostninger hos sælger.

Men hertil kommer, at på markeder med relativt få udbydere med en vis markedsstyrke, vil centraliseret indkøb kunne skabe en modstående købermagt, som vil kunne dæmpe de priser, som sælgerne ellers ville kunne opnå i kraft af deres markedsstyrke. På medicinområdet er der mange markeder, hvor medicinproducenterne har en betydelig markedsstyrke, jf. ovenfor.

Selv om centraliseringen af det offentlige indkøb af medicin ikke påvirker de internationale markedsforhold for medicinprodukter, vil centraliseringen godt kunne påvirke konkurrencen på det danske marked for medicin. Her vil centraliseringen kunne fremme konkurrencen på det danske marked, hvis centraliseringen giver bedre betingelser for adgang til det danske marked. Det gælder fx, hvis centraliseringen giver bedre muligheder for, at det bliver attraktivt for parallelimportører at agere på det danske marked. Tilsvarende betragtninger vil kunne gøres gældende på markeder, hvor producenter af analoge præparater og kopimedicin kan stimulere konkurrencen. Det større volumen, som bliver skabt ved centraliseringen i indkøbet, kan gøre det mere attraktivt at gå ind på det danske marked.

Offentlig indkøbspolitik

Amgros har hidtil hovedsagligt anvendt udbud med rammekontrakter på såvel nationale som regionale udbud, hvor der ikke er pligt til at købe en bestemt mængde. Fordelen ved denne udbudsform er, at den giver hospitalerne større fleksibilitet. Ulempen er, at der kan opnås større rabatter ved andre udbudsformer, hvor indkøber påtager sig større forpligtelser.

Amgros anvender i dag i højere grad fastmængdetilbud end tidligere, men overvejer også nye udbudsformer, hvor regionerne i højere grad forpligter sig til indkøb af bestemte mængder. En vigtig overvejelse i denne sammenhæng er imidlertid, at sådanne udbudsformer kan skabe større administrationsomkostninger på hospitalerne samt større patientsikkerhedsmæssige risici som følge af skift mellem forskellige præparater.

Amgros overvejer løbende nye udbudstyper, der skaber større konkurrence og dynamik på det danske marked.

Heri indgår regionale udbud, der vil kunne øge konkurrencen ved at give bedre muligheder for adgang til markedet for små parallelimportører. Dette er navnlig relevant på områder med patentbeskyttede lægemidler, hvor der er begrænsede muligheder for konkurrence.

Regionale udbud giver også muligheder for tidsforskudte udbud mellem regionerne, som skaber bedre muligheder for, at aktørerne kan blive på det danske marked.



Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Nyropsgade 30

1780 København V

Tlf.: 72 26 80 00

Fax: 33 32 61 44

Mail: ks@ks.dk

www.konkurrenceogforbrugerstyrelsen.dk

Økonomi- og
Erhvervsministeriet