



VÆKST OG FORNYELSE GENNEM ØGET KONKURRENCE

Møde i Vækstforum
den 25. – 26. november 2010

REGERINGEN





VÆKST OG FORNYELSE GENNEM ØGET KONKURRENCE

Møde i Vækstforum
den 25. – 26. november 2010

REGERINGEN



Vækst og fornyelse gennem øget konkurrence

Sammenfatning

På mødet den 9.-10. september 2010 har Vækstforum identificeret ti udfordringer, der skal imødekommes for at få gang i væksten i Danmark. For lidt konkurrence er en af disse ti udfordringer.

Konkurrence har stor betydning for produktiviteten og dermed væksten og velstanden. Konkurrence sikrer blandt andet, at arbejdskraften bliver anvendt inden for områder, hvor det samfundsøkonomiske afkast er størst.

Selv om konkurrencen er forbedret de senere år, er konkurrencen i Danmark endnu ikke på niveau med de bedste lande. Produktivitetens udviklingen er særlig svag i erhverv, der er afskærmet for et udenlandsk konkurrencepres, herunder byggeriet og serviceerhvervene. Samtidig har Danmark højere priser i forhold til andre sammenlignelige lande.

Byggeriet, detailhandlen og de øvrige private serviceerhverv står for halvdelen af den samlede beskæftigelse. Samtidig er produktiviteten i serviceerhvervene vokset væsentlig mindre end gennemsnittet for EU15, og i byggeriet er produktivitetens udviklingen ligefrem negativ. For at øge produktivitet og vækst generelt i samfundet er det afgørende, at produktiviteten forbedres i disse sektorer. Vækst i højteknologiske erhverv kan give vigtige vækstbidrag, men de udgør kun en lille del af økonomien og kan derfor ikke alene sikre en tilfredsstillende produktivitetensudvikling.

Også i den offentlige sektor er der behov for mere konkurrence. En produktivitetstigning i samfundet som helhed stiller store krav til, at også den offentlige sektor har en høj produktivitet. Det offentlige forbrug udgør en tredjedel af BNP. En konsekvent brug af konkurrence om de offentlige opgaver bidrager til udvikling og effektivisering, fx gennem anvendelse af ny teknologi, ny organisering, bedre ledelse eller udvikling af bedre arbejdsgange.

Med dette oplæg præsenterer regeringen en række konkrete forslag til at øge konkurrencen inden for både den private og offentlige sektor, som ønskes drøftet med Vækstforum. Forslagene bygger blandt andet på en analyse foretaget af McKinsey & Company.

Hvis de konkurrence- og produktivetsfremmende tiltag i oplægget gennemføres, vil de medføre lavere priser på varer og tjenesteydelser, større udbud og bedre kvalitet for forbrugerne. Det vil sige højere produktivitet. Samtidig vil de eksportorienterede virksomheder få en stærkere konkurrenceevne på de internationale markeder, og der vil frigøres arbejdskraft i hjemmemarkedserhvervene, som blandt andet kan ansættes i industrien.

Øget konkurrence om de offentlige opgaver vil bidrage til, at den offentligt finansierede produktion udvikles og effektiviseres. Det vil give bedre kvalitet i ydelserne og bedre mulighed for at frigøre ressourcer til prioriterede områder – dvs. mere service for skattekroneerne.

Samtidig giver det private virksomheder mulighed for at udnytte erhvervspotentialet i den offentlige sektor og dermed skabe vækst og en platform for eksport. Især velfærdsydelser er et stort, voksende marked. En vellykket demonstration på hjemmemarkedet er et springbræt til at udnytte dette potentiale.

Kommunerne og regionerne vil blive inddraget i det videre arbejde med de enkelte forslag vedrørende den offentlige sektor, ligesom erhvervsorganisationerne vil blive inddraget i forslagene vedrørende den private sektor.

1. Konkurrence skaber vækst og udvikling

Vækstforum har på mødet den 9.-10. september 2010 identificeret for lidt konkurrence som en udfordring for vækst i Danmark. Konkurrence har stor betydning for produktivitetsudviklingen og dermed for væksten og velstanden.

De private serviceerhverv og byggeriet udgør tilsammen halvdelen af den samlede beskæftigelse i Danmark, mens den offentlige sektor beskæftiger over en tredjedel. Hvis produktiviteten skal styrkes mærkbart i Danmark, er det i vidt omfang disse sektorer – som kun i begrænset omfang er udsat for konkurrencepres fra udlandet – der skal bidrage hertil, *jf. tabel 1*.

Tabel 1. Byggeri og private serviceerhverv udgør halvdelen af økonomien		
Andel, pct.	Beskæftigelse	Værditilvækst
Varefremstilling	16	19
Byggeri	7	5
Private serviceerhverv	42	47
- heraf handel mv.	15	12
Offentlige og personlige tjenester mv.	35	30
I alt	100	100

Anm.: Varefremstilling omfatter landbrug mv., råstofudvinding, industri og forsyningsvirksomhed. Beskæftigelse målt i timer 2009.

Kilde: Eurostat.

Højteknologiske erhverv kan give vigtige vækstbidrag, men de udgør en meget lille andel af den samlede økonomi og kan derfor ikke alene sikre en tilfredsstillende produktivitetsudvikling.

Konkurrence styrker dynamikken på markederne. Effektive virksomheder vokser og lægger pres på mindre effektive virksomheder, som må forny sig eller afgå fra markedet. For at være blandt de mest produktive må virksomhederne udvikle nye produkter, inddrage nye produktionsmetoder, holde fokus på effektivitet mv.

Med begrænset konkurrence kan omstillingen blive svækket, og produktiviteten bliver mindre, end den kunne have været, idet arbejdskraften ikke bliver anvendt, der hvor det samfundsøkonomiske afkast er størst. Dette er blandt andet påpeget i den seneste vismandsrapport.

Øget konkurrence kan bidrage til at afhjælpe mangel på arbejdskraft, fordi ressourcer fra ineffektive virksomheder bliver frigivet. Samtidig kan lønmodtagerne få en højere løn, fordi deres arbejdskraft bliver anvendt i mere produktive virksomheder.

Der er også andre gevinster ved konkurrence. Forbrugerne kan købe vare- og tjenesteydelser til lavere priser og få adgang til et større udbud og bedre kvalitet. Eksportorienterede virksomheder får samtidig en stærkere konkurrenceevne på de internationale markeder, da de kan producere billigere og bedre, når indenlandske underleverandører er udsat for konkurrence og derfor leverer til en lavere pris.

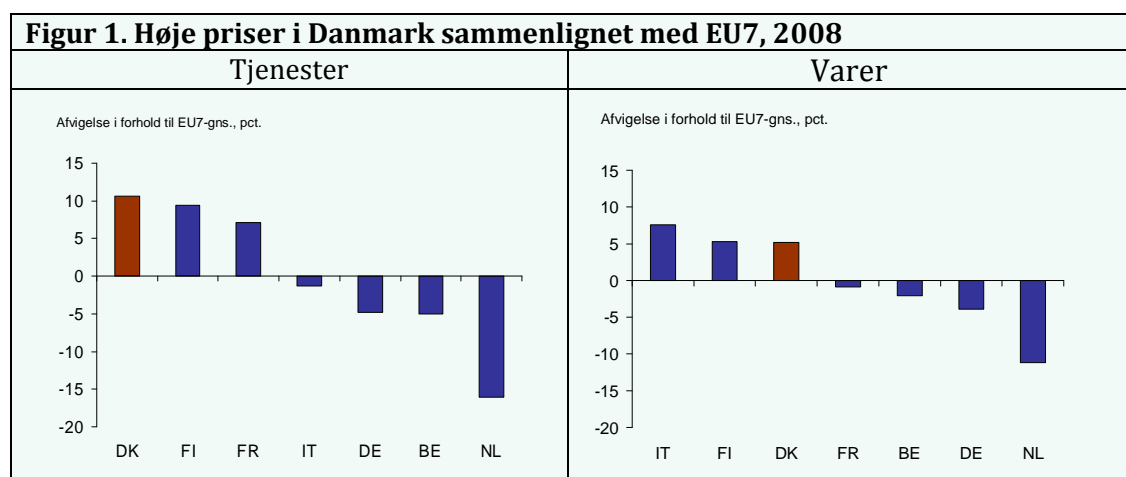
Der er mange eksempler på, at styrket konkurrence har medført lavere priser og flere produkter af højere kvalitet.

Et eksempel er den internationale passagertransport med fly. De europæiske lande gennemførte frem til slutningen af 1990'erne en liberalisering af luftfartsmarkedet. Luftfarten er gået fra at være en meget reguleret sektor baseret på store nationale – ofte statsejede – luftfartsselskaber til et konkurrencepræget marked. Det har ført til øget produktivitet og lavere priser (realt). Samtidig er der oprettet afgang til flere destinationer.¹

Et andet eksempel er mobiltelefoni, hvor Danmark nu er blandt de billigste lande i EU. I 2008 var de danske priser 38 pct. lavere end priserne i et gennemsnit af sammenlignelige EU-lande, når der ses bort fra afgifter. De danske priser på mobiltelefoni faldt i perioden 2000 til 2004, hvor det lykkedes flere nye aktører at få fodfæste på markedet, *jf. Konkurrenceredegørelse 2010*.

Selv om konkurrencen er forbedret de senere år, er der tegn på, at konkurrencen i Danmark endnu ikke er på niveau med de bedste lande. Et klart tegn på svag konkurrence er, at de danske priser er højere end i andre sammenlignelige lande, også når der er taget højde for forskelle i velstandsniveauer og et relativt højt dansk afgiftsniveau.

Især tjenesteydelser er dyrere i Danmark, mens priserne på varer er tættere på midterfeltet af EU7-landene, *jf. figur 1*.



Anm.: Velstands- og afgiftskorrigerede forbrugerpriser.
Kilde: Konkurrenceredegørelse 2010.

¹ European Commission (2009): Effects of EU-liberalisation on Air Transport Employment and Working Conditions, Final Report, Danmarks Statistik og Statens Luftfartsvæsen.

En væsentlig del af de højere danske priser skyldes svagere konkurrence, navnlig i de tjenesteproducerende erhverv. De er i langt mindre grad end de vareproducerende erhverv (dvs. industrien) udsat for konkurrence fra udenlandske virksomheder.

Desuden viser en analyse, at konkurrencekulturen under ét er stærkere i England og Tyskland. Virksomhederne i Danmark under ét har ikke samme fokus på ekspansion og indtjening som engelske og tyske virksomheder.² Tendensen er særligt udtalt i hjemmemarkedserhvervene. Det er således ikke kun den offentlige regulering, der sætter rammerne for konkurrencen, men også i hvor høj grad virksomhederne har fokus på at udfordre hinanden og gribe de muligheder, som konkurrence giver.

Flere tegn på svag konkurrence i byggeriet og servicesektoren...

Den værdi, en dansker skaber på en arbejdstime (produktiviteten), er ikke vokset så hurtigt som i andre velstående lande. I de fem mest produktive OECD-lande skabes i dag ca. 35 pct. mere værdi pr. arbejdstime end i Danmark.

Den danske produktivitetsudvikling har især været svag inden for store dele af de private serviceerhverv og byggeriet siden midten af 1990'erne. I disse brancher har produktivitetsvæksten været væsentlig mindre end i EU-15 som helhed. Industrien har haft omtrent den samme produktivitetsvækst som andre EU-lande, jf. tabel 2.

Tabel 2. Produktivitetsvækst fordelt på sektorer, 1995-2009		
Gennemsnitlig årlig vækstrate	EU15	Danmark
Hele økonomien	1,2	0,5
<i>Heraf:</i>		
- Varefremstilling	2,3	2,1
- Byggeriet	-0,2	-1,4
- Private serviceerhverv	1,2	0,3
- Offentlige og personlige tjenester	0,2	-0,1

Anm.: Varefremstilling omfatter landbrug mv., råstofudvinding og fremstillingsvirksomhed. Produktivitetsvæksten er beregnet som væksten i bruttoværditilvæksten pr. arbejdstime. Branchen "Offentlige og personlige tjenester" er domineret af offentlig service, men der er også private elementer, fx frisører. Den angivne produktivitetsvækst for den offentlige sektor er opgjort som produktionsværdien, dvs. summen af lønninger, købte varer og tjenester samt forbrug af kapital, jf. Baggrundsnotat om produktivitet i den offentlige sektor fra møde i vækstforum den 15.-16. april 2010.

Kilde: Eurostat.

En lav produktivitetsvækst kan blandt andet afspejle et svagt konkurrencepres.

...og store fordele hvis konkurrence styrkes

En stærkere konkurrence vil både komme danske forbrugere til gode og styrke eksportvirksomhedernes konkurrenceevne.

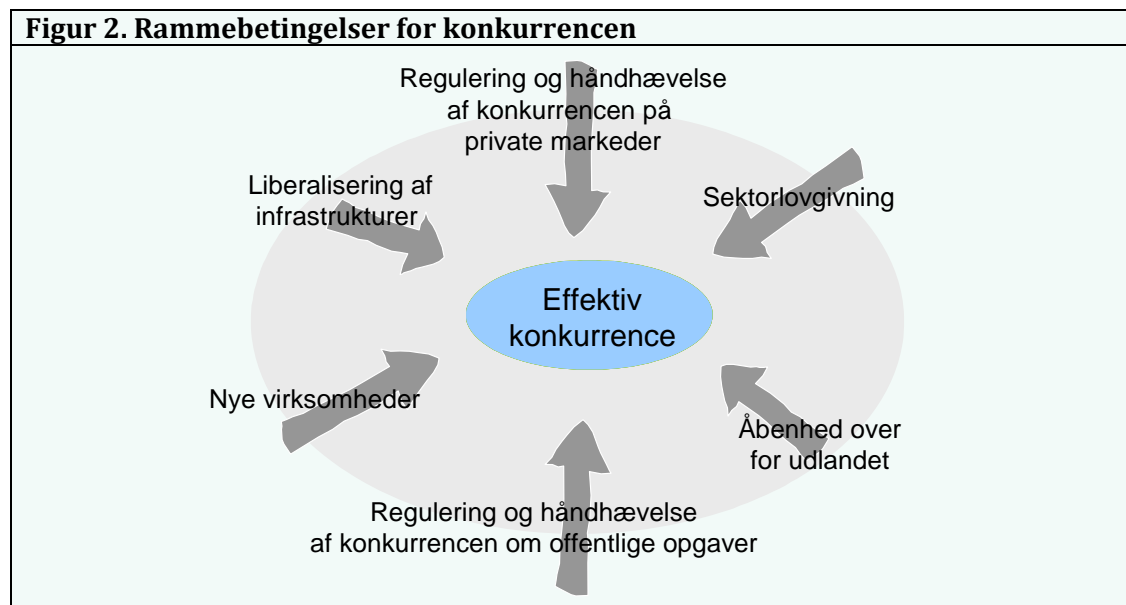
² "Ekspansion" måler her den betydning, som virksomhederne tillægger vækst, udvikling og markedsandele, mens "indtjening" måler den betydning, som virksomhederne tillægger det at blive mere rentabel, at nedbringe omkostningerne og/eller at øge effektiviteten, jf. *Konkurrencekultur*, Konkurrencestyrelsen og Forbrugerstyrelsen (2010).

Hvis priserne i hjemmemarkedserhvervene reduceres, så de kommer på niveau med andre sammenlignelige lande, kan forbrugerpriserne forventes at falde med omkring 6 pct.³ Et fald i priserne på 6 pct. vil give en årlig besparelse på omkring 8.000 kr. pr. indbygger svarende til en årlig besparelse på 18.000 kr. for en gennemsnitlig dansk husstand.

Mange eksportorienterede virksomheder baserer blandt andet produktionen på indenlandske underleverandører i servicesektoren og byggeriet. Bedre konkurrence og lavere priser i hjemmemarkedserhvervene reducerer derfor omkostningerne for eksportvirksomhederne, hvilket indebærer en umiddelbar konkurrenceevneforbedring på godt 3 pct. Hertil kommer en gevinst via lavere investeringspriser. Begge forhold styrker virksomhedernes konkurrenceevne på de internationale markeder.

2. Styrket konkurrence

Flere rammebetingelser har betydning for en effektiv konkurrence. Konkurrence-loven og dens håndhævelse er afgørende for at sikre en effektiv konkurrence. Endvidere spiller også sektorlovgivning og graden af liberalisering på infrastrukturområderne en stor rolle. Åbenhed over for udlandet og vilkårene for opstart af virksomheder har også betydning for konkurrencen, *jf. figur 2*.



Konkurrenceloven og dens håndhævelse har stor betydning for den effektive konkurrence og dermed for produktiviteten. Det er derfor vigtigt, at konkurrence-loven og myndighedernes beføjelser er på linje med andre sammenlignelige lande.

³ Beregninger på Danmarks Statistiks input-outputmodel. Beregningerne tager udgangspunkt i et fald i priser og avancer i hjemmemarkedserhvervene på 10 pct., hvilket svarer til forskellen mellem de velstandskorrigerede nettopriser på tjenester i Danmark og EU7. Det er dog ikke nødvendigvis hele forskellen i de velstandskorrigerede priser, der skyldes en svag konkurrence i Danmark.

På nogle markeder kan *regulering* – sektorlovgivning – udgøre en barriere for konkurrencen, fx ved at begrænse mulighederne for, at nye virksomheder kan starte op, eller ved at reducere etablerede virksomheders mulighed og tilskyndelse til at agere konkurrencepræget. Der eksisterer eksempelvis en særlig dansk standard for stikkontakter, der har været begrundet i sikkerhedsmæssige forhold. Reguleringen har imidlertid betydet, at der stort set ikke findes udenlandske stikkontakter på det danske marked. Tilpasninger i den eksisterende regulering vil kunne bidrage til øget dynamik og vækst.

Åbenhed over for udlandet, herunder *grænseoverskridende handel*, indebærer automatisk konkurrence fra udenlandske virksomheder. Den internationale handel varierer imidlertid meget mellem brancher, og der er derfor også stor forskel på, hvordan den stimulerer konkurrencen i forskellige erhverv. Den internationale handel inden for byggeriet og serviceerhvervene er typisk langt mindre end inden for de varefremstillende erhverv, såsom landbrug og industri.

Konkurrenceudsættelse af den offentlige opgaveløsning bidrager til, at en tredjedel af ressourcerne i dansk økonomi – svarende til den offentlige sektors andel af den samlede økonomi – anvendes så effektivt som muligt.

Iværksættereri og tilgang af virksomheder fra udlandet sikrer, at etablerede virksomheder udfordres af nye virksomheder, hvilket styrker konkurrencen.

Endelig påvirkes konkurrencen af *liberalisering af infrastrukturområder*, som fx telebranchen og luftfartserhverv. Ofte har disse haft rødder i statsejede monopolvirksomheder, men der er inden for de seneste 10-20 år høstet væsentlige effektivitetsgevinster ved at udsætte dem for konkurrence gennem liberalisering.

Regeringen har inden for de seneste år taget en række initiativer, der har styrket rammevilkårene for en effektiv konkurrence. Eksempelvis blev der i april 2010 vedtaget en styrkelse af konkurrenceloven, som blandt andet indebærer en styrket og mere fleksibel fusionskontrol og et entydigt forbud imod alle markedsdelingsaftaler. Det giver Konkurrencerådet bedre muligheder for at sikre, at der ikke sker en koncentration på markeder, som vil kunne begrænse konkurrenceforholdene betydeligt.

Regeringen har desuden nedsat et bredt sammensat udvalg om konkurrencelovgivningen, der skal drøfte, om der er behov for at forbedre håndhævelsen af konkurrenceloven yderligere. Udvalget skal belyse og vurdere, om der er behov for at styrke Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens generelle informations- og vejledningsindsats over for virksomhederne, om processerne for sager efter konkurrencelovgivningen kan tilrettelægges mere effektivt og samtidig på en måde, som er mindst muligt belastende for virksomhederne, samt, om indførelse af fængselsstraf vil kunne bidrage til en styrket håndhævelse af konkurrencelovgivningen i kartelsager. Udvalget skal afgive betænkning i andet halvår 2011.

En række andre igangsatte initiativer fremgår af bilag 1.

Der er dog stadig et potentiale for at øge konkurrencen, ikke mindst i byggeriet og servicesektoren. Begge sektorer er kendetegnet ved få udenlandske virksomheder og en del konkurrencebegrænsende regulering.

Tilstedeværelsen af udenlandske virksomheder kan bidrage til øget konkurrence, herunder at danske virksomheder bliver bedre til at gøre som de bedste i udlandet.

Udenlandske konkurrenter har eksempelvis styrket konkurrencen i optikerbranchen. Branchen bestod indtil for nogle år siden af mange små virksomheder og lokale kæder med hver deres forsyningskæde. Samtidig var de danske priser på briller blandt de højeste i EU. Inden for ganske få år blev tre af de største aktører imidlertid overtaget af henholdsvis to udenlandske optikerkæder og en kapitalfond. Markedet har herefter ændret sig hurtigt. Erhvervets effektivitet er steget med blandt andet lavere priser til følge.

I nogle brancher kan det dog være vanskeligt for effektive udenlandske virksomheder at drive rentabel forretning i Danmark som følge af særlig dansk regulering, jf. rapport fra McKinsey & Company.⁴

Der er også områder, hvor der er et potentiale for at øge den indbyrdes konkurrence mellem danske hjemmemarkedsvirksomheder ved at reducere konkret konkurrencebegrænsende regulering.

De følgende afsnit præsenterer en række forslag, der kan øge konkurrencen i byggeriet, detailhandlen samt inden for sundhedstjenester og en række andre serviceerhverv. Forslagene er blandt andet baseret på en analyse foretaget af McKinsey & Company.

Byggeriet

Bygge- og anlægssektoren beskæftiger ca. 170.000 fuldtidsmedarbejdere og tegner sig for cirka 5 pct. af den samlede værdiskabelse i økonomien.

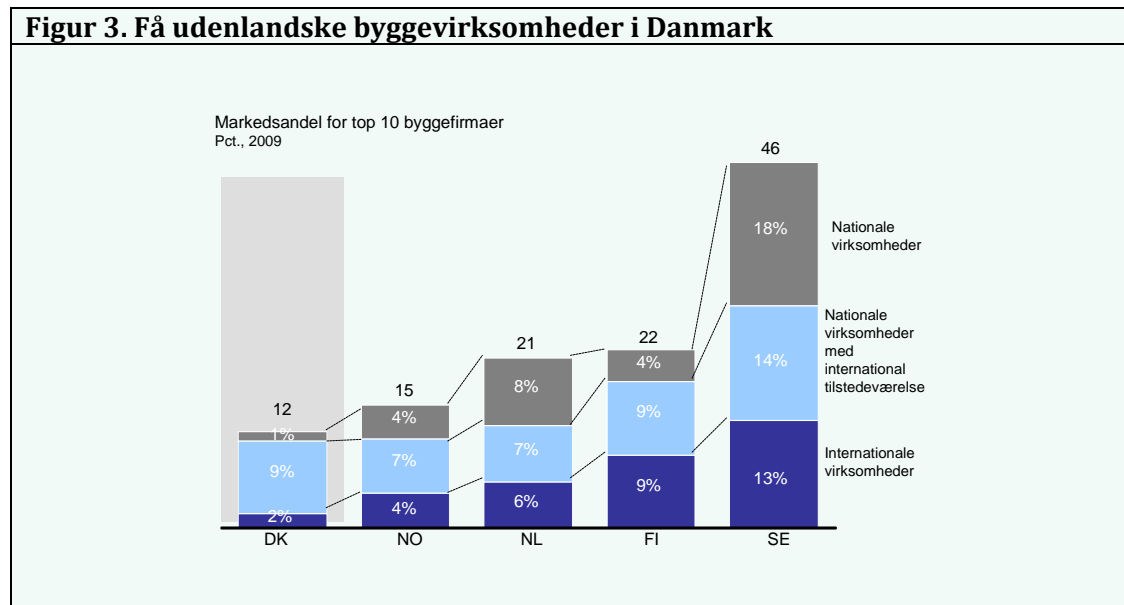
Produktiviteten i sektoren har været faldende de seneste årtier. Samtidig er prisniveauet ekskl. afgifter for det færdige byggeri i Danmark 10-30 pct. højere end i sammenlignelige lande som Sverige, Holland, Tyskland, Storbritannien og Finland.

Den danske bygge- og anlægssektor er karakteriseret ved mange mindre virksomheder. 70 pct. af beskæftigelsen ligger i virksomheder med under 50 ansatte og 85 pct. i virksomheder med under 250 ansatte. Det betyder ifølge McKinsey & Company et produktivitetstab, idet store virksomheder (over 250 ansatte) typisk er 20-30 pct. mere effektive end små og mellemstore virksomheder.

I Danmark har de 10 største byggevirksomheder en samlet markedsandel på ca. 12 pct. mens de 10 største byggevirksomheder i Sverige har en markedsandel på næsten 50 pct. Samtidig er den danske sektor forholdsvis lokal, idet internatio-

⁴ McKinsey & Company, 2010: "Growing the Danish economy through competition"

nale virksomheders markedsandel kun udgør 2 pct., mens tallet for Sverige er 13 pct., jf. figur 3.



Kilde: McKinsey & Company, 2010: "Growing the Danish economy through competition".

Mens den udførende del af byggesektoren består af mange mindre virksomheder, er der blandt leverandører af byggematerialer ofte en meget høj koncentrationsgrad. Nationale standarder og mærkninger kan begrænse den internationale handel med byggematerialer.

Inden for de seneste år er der gennemført en målrettet indsats for øget standardisering og produktmærkning i EU-regi, men konkurrencen på markedet for byggevarer er fortsat svag. De byggevarer, som medgår til opførelsen af et enfamiliehus, er ca. 20 pct. dyrere i Danmark end i Storbritannien, Tyskland, Sverige og Finland, også når der korrigeres for afgiftsforskelle mv.

Den danske byggesektor er desuden karakteriseret ved en høj andel af ikke-standardiserede byggerier. Fx udgør andelen af enfamiliehuse, der bygges som enkeltstående byggerier, 93 pct., mens det i Sverige er 70 pct. og kun 30 pct. i Holland. Danmark har således en lav andel typehusbyggeri, som er væsentlig mere produktiv. Samtidig kan det forhold, at kommunerne, der står for byggesagsbehandlingen, håndhæver reglerne på forskellig vis, virke begrænsende for produktiviteten.

Hertil kommer, at de overenskomstmæssige forhold på byggeområdet også kan medvirke til at begrænse konkurrencen i branchen. Byggeriet er traditionelt styret af overenskomster, som relativt detaljeret regulerer mange forhold, herunder også prisforhold, så der ikke altid er mulighed for at vælge de nyeste og billigste løsninger.

For at styrke konkurrencen og fremme produktivitetsudviklingen i byggeriet foreslår regeringen følgende:

- *Bedre adgang til udenlandske byggevarer:* Der skabes lettere adgang til udenlandsk producerede byggematerialer på det danske marked, blandt andet ved at gennemgå og justere de nationale krav til byggevarer, så de stemmer overens med sammenlignelige lande, fx tillades den tyske standard for stik-kontakter på det danske marked.
- *Informationsindsats om standarder for byggevarepakker:* For at hjælpe virksomhederne med at finde de billigste materialer gennemføres en informationsindsats vedr. den samlede pakke af standarder for en række gængse arbejder. Dermed bliver det også lettere for udenlandske virksomheder at bygge i Danmark.
- *Markedskontrol af byggevarer:* Der gennemføres en proaktiv markedskontrol af, om byggevarer på det danske marked lever op til reglerne.
- *Ensartet og hurtigere byggesagsbehandling:* For at sikre ensartet og hurtigere teknisk byggesagsbehandling samles den tekniske byggesagsbehandling i 1-5 enheder/centre, som varetager den tekniske byggesagsbehandling. Bygherre vil selv kunne vælge, hvilket center der skal behandle deres ansøgninger. Kommunerne skal fortsat varetage den lokale, bebyggelsesregulerende byggesagsbehandling. Mulighederne for at etablere en udfordringsret, så bygherre på kommunens regning kan få andre til at gøre byggesagen klar til afgørelse, såfremt kommunen ikke har afsluttet sagsbehandlingen inden for en fastlagt tidsfrist efter at have modtaget fyldestgørende ansøgning, overvejes desuden.
- *Mere effektiv byggeproces:* For at øge produktiviteten i byggeriet gennem en mere effektiv byggeproces - helt fra projektering til nedrivning - omfattes større kommunale og regionale byggerier af de bestemmelser i statsbyggeloven, der fremmer anvendelsen af nye digitale værktøjer og totaløkonomisk projektering.
- *Videncenter for øget produktivitet og digitalisering i byggeriet:* Der etableres et videncenter for øget produktivitet og digitalisering i byggeriet med det formål at høste de produktivetsgevinster, en digitalisering af alle faser af byggeprocessen giver - fra projektering over drift af bygninger til nedrivning mange år senere. Centret drives af et partnerskab bestående af byggesektorens centrale aktører.

Servicesektoren

De private serviceerhverv tegner sig for knap halvdelen af den samlede værdiskabelse i den danske økonomi og udgør en større andel af den samlede økonomi end tidligere. Servicesektoren er ligesom byggeriet kun i begrænset omfang udsat for konkurrencepres fra udlandet. Hvis man ønsker at øge produktivitet og vækst i samfundet generelt, er det afgørende at styrke produktiviteten i de sektorer, der fylder meget i økonomien.

Detailhandlen

Detailhandlen i Danmark beskæftiger ca. 160.000 fuldtidsmedarbejdere, hvilket svarer til ca. 6 pct. af den samlede beskæftigelse, og tegner sig for godt 4 pct. af den samlede værdiskabelse i økonomien. Detailhandlen spænder over mange

forskellige butikstyper, herunder dagligvarebutikker, tøj- og beklædningsbutikker og stormagasiner. Dagligvarehandlen er den største delbranche med ca. 44.000 fuldtidsbeskæftigede.

Detailhandlen udgør ca. 40 pct. af det samlede private forbrug, hvoraf ca. halvdele lægges i dagligvarehandlen.

Især inden for dagligvarehandlen har produktivitetsudviklingen været svag siden 1995. Produktiviteten i den danske dagligvarehandel er eksempelvis over 10 pct. lavere end i Sverige, og produktiviteten har været næsten uændret i mange år.

McKinsey & Company peger på, at store dagligvarebutikker står for en væsentlig mindre andel af den samlede omsætning i Danmark end i andre lande. Eksempelvis er der i Danmark 3-4 gange så mange dagligvarebutikker pr. indbygger som i Holland og Storbritannien. Samtidig viser McKinsey & Companys analyse, at den gennemsnitlige omsætning pr. dagligvarebutik i Danmark er den næstlaveste blandt 8 sammenlignelige EU-lande.

Blandt de store butikstyper er der i Danmark kun to konkurrenter på markedet, mens der blandt supermarkeder er flere konkurrenter, herunder udenlandske aktører.

Analysen fra McKinsey & Company viser, at store butikker har en væsentlig højere produktivitet end mindre butikker. Samtidig har danske butikstyper en lavere produktivitet end tilsvarende butikstyper i de mest effektive lande. Disse to forhold indebærer, at produktiviteten i den danske detailhandel ikke er på niveau med de lande, der har højest produktivitet.

Analysen viser også, at der i Sverige er hentet betydelige gevinster som følge af liberaliseringen af den svenske planlov i 1992, som havde til formål at fremme konkurrence og effektivitet i detailhandlen og dermed sikre forbrugerne lavere priser. I perioden 1995-2005 voksede produktiviteten i den svenske detailhandel i gennemsnit med 4,5 pct. sammenlignet med 1,5 pct. i EU og godt 3 pct. i USA. Produktivetsniveauet i den svenske detailhandel var i 2005 14 pct. højere end i USA og næsten 50 pct. højere end i EU som helhed.

Analysen fra McKinsey & Company peger på, at konkurrencen og effektiviteten vil kunne øges, hvis det tillades at åbne nye, store dagligvarebutikker (hypermarkets). De nuværende regler i planloven begrænser etablering af store butikker og butikcentre, idet det blandt andet ikke er tilladt at åbne nye dagligvarebutikker over 3.500 m². Det mindsker store internationale aktørers interesse for at etablere sig i Danmark. Konkret foreslår McKinsey & Company, at planloven ændres, så der gives mulighed for at opføre såkaldte hypermarkets, der er større end 3.500 m².

Også begrænsninger i åbningstider hæmmer produktivitetsudviklingen, ligesom krav om fast forretningssted begrænser konkurrencen og udviklingen af nye salgskoncepter. Samtidig er der i mange byer restriktioner i forhold til, hvornår og i hvilke områder varer kan leveres til butikkerne. Det har stor betydning for

detailhandlen, herunder særligt dagligvarehandlen, der er afhængig af daglige leverancer.

For at forbedre konkurrencen og produktiviteten i detailhandlen foreslår regeringen følgende:

- *Liberalisering af lukkeloven og næringsloven:* Lukkeloven bliver fuldt liberaliseret i 2012, hvor alle restriktioner på åbningstider ophæves, på nær visse fri- og helligdage. Næringsloven liberaliseres desuden ved at ophæve kravet om, at salg af varer skal ske fra fast forretningssted. Det vil muliggøre nye innovative salgskoncepter som kortvarige lagersalg, home-parties, shop-in-shop mv.
- *Flere aktører i detailhandlen:* McKinsey & Companys forslag om etablering af hypermarkets sendes i høring i det bredt sammensatte Detailhandelsforum, der er nedsat af regeringen. Økonomi- og Erhvervsministeriet vil i forlængelse heraf se nærmere på spørgsmålet om flere aktører i detailhandlen.
- *Større fleksibilitet for godstransport i byerne:* Gennem en forsøgsordning om varedistribution uden for myldretiden fjernes unødige restriktioner for godstransport i byerne, og der skabes større fleksibilitet for godstransporten i byerne. Erfaringerne fra forsøgsordningen vil blive evalueret med henblik på at vurdere yderligere tiltag, herunder eventuelle regelændringer.
- *Løssalg af aviser, ugeblade, magasiner mv.:* Undtagelsesbestemmelsen i konkurrenceloven, der giver bladudgivere af aviser, ugeblade og magasiner ret til at bestemme forhandlernes udsalgspris, ophæves. Det vil give mulighed for konkurrence på løssalgsspriserne og dermed lavere forbrugerpriser. Forslaget skal ses i sammenhæng med et udvalg, der nedsættes under Kulturministeriet som opfølgning på mediestøtteudredningen.

Sundhedstjenester

Sundhedstjenester (apoteker, praktiserende læger, tandlæger, optikere mv.) beskæftigede ifølge tal fra Danmarks Statistik ca. 43.000 fuldtidsmedarbejdere i 2007. Heri indgår ikke offentligt ansatte i sundhedssektoren, fx på hospitaler. Sundhedserhvervene i Danmark er meget regulerede, især mht. mulighederne for at etablere praksis. Reguleringen sigter blandt andet efter at styre kapacitet og økonomi og sikre lige adgang til sundhedsydelser i alle dele af landet. Optikererhvervet skiller sig dog ud ved kun i begrænset omfang at være reguleret, blandt andet fordi der ikke er offentligt tilskud hertil.

McKinsey & Company har udarbejdet en analyse, hvor dele af praksissektoren i Danmark sammenlignes med udvalgte lande blandt andet på baggrund af OECD-tal. Ifølge McKinsey & Company er der i Danmark forholdsvis mange praktiserende læger pr. indbygger, og danske borgere har i gennemsnit det højeste antal lægebesøg,⁵ mens antallet af tandlægebesøg opgjort pr. borger omvendt er i den

⁵ Generelt er internationale nøgletalssammenligninger behæftet med usikkerhed, blandt andet som følge af forskellig registreringspraksis i de enkelte lande. Fx indgår telefonkontakter i OECDs danske besøgstal, men ikke i andre landes. Telefonkontakter udgør ca. 40 pct. af de samlede kontakter hos alment praktiserende læger i Danmark.

laveste halvdel. McKinsey & Company peger på, at der i Danmark er færre apoteker pr. borger end i alle sammenligningslande.

McKinsey & Company peger især på, at ejerskabsrestriktioner medvirker til at begrænse effektiviteten i erhvervene ved at hindre større enheder, der kan opnå stordriftsfordele. Reguleringen af ejerskab indebærer, at kun sundhedspersoner (læger og tandlæger) må eje en praksis, at man som hovedregel kun må eje og drive én praksis. Fx må tandlæger i Danmark kun eje og - som hovedregel - drive praksis højst to steder, mens tandlægekæder fx er tilladt i Sverige.

Endvidere er der ikke fri adgang til at etablere en praksis og dermed "udfordre" andre i erhvervet. Fx fastlægger reguleringen både antallet af lægepraksisser og apoteker, og indtræden på markedet kan, for så vidt angår apotekersektoren, alene ske ved at overtage en allerede etableret butik, mens der skal opnås enighed mellem lægelige repræsentanter og den relevante region om etablering og placering af nye lægepraksisser.

For apoteker er reguleringen primært begrundet med et hensyn til sikkerhed og kvalitet i medicindistributionen samt nem og lige adgang til lægemidler for alle borgere i landet. Reguleringen begrænser imidlertid også konkurrencen. Blandt andet er antallet af apoteker reguleret efter behovskriterier, herunder geografisk. En udligningsordning indebærer, at apoteker med en relativt stor omsætning, typisk i de større byer, opkræves en afgift, der finansierer et tilskud til apoteker med relativt lille omsætning, typisk i de mindre byer. Desuden er det kun farmaceuter, der kan eje og drive apoteker, og samme farmaceut kan højst eje fire apoteker. Der er regler for åbningstider, og apotekers mulighed for at udbyde andre varer end medicin er underlagt begrænsninger.

For tandlægesektoren bremser offentlige pristilskud kombineret med markedsføringsbegrænsninger endvidere mulighederne for, at fx gode og effektive læger og tandlæger kan vinde markedsandele fra mindre effektive og dermed vokse og høste de fordele, som kan følge af øget størrelse. På tandlægeområdet er faste priser på mange behandlingsformer også med til at begrænse konkurrencen.

For at forbedre konkurrencen og effektiviteten inden for sundhedstjenester foreslår regeringen følgende:

- *Liberalisering af apotekersektoren:* Det undersøges nærmere hvordan apotekersektoren kan liberaliseres. Det kan fx ske ved at tillade fri etablering af apoteker for alle, der opfylder nærmere fastsatte objektive kriterier, og gennem lempelse af reglerne for åbningstider og sortiment. De konkrete tiltag baseres på analyser af de økonomiske og tilgængelighedsmæssige konsekvenser. Herudover undersøges mulighederne for en gradvis afskaffelse af den omsætningsbestemte udligningsordning, og der udarbejdes i den forbindelse alternative modeller for distribution af medicin samt rådgivning i landdistrikter og mindre byer.
- *Liberalisering af praksissektoren på sundhedsområdet:* Praksissektoren liberaliseres fx ved at forbedre mulighederne for at etablere større og mere effekti-

ve enheder og skabe mere fleksible ejerskabsforhold. Den offentlige støtte tilpasses nedad for at understøtte øget effektivitet og bedre offentlig ressourceanvendelse. Konkrete modeller for gennemførelse af forslaget iværksættes på baggrund af et generelt analysearbejde om liberalisering af hele praksissektoren. I den forbindelse skal den reguleringsmæssige ramme for praksissektoren vurderes.

Andre serviceerhverv

Der er mange andre brancher i servicesektoren. Flere af disse er genstand for regulering eller anden praksis, som påvirker – og begrænser – konkurrencen. I flere tilfælde beskytter reguleringen de nuværende udbydere, fx ved at sætte krav om specifik faglig baggrund eller loft over pris og antallet af udbydere. I andre sammenhænge er det i samspillet med den offentlige sektor, at konkurrencen i den private sektor begrænses.

McKinsey & Company har belyst konkurrencen inden for de såkaldte professionserhverv, som omfatter i alt 12 brancher (inkl. sundhedstjenester) og tilsammen tegner sig for 8 pct. af den samlede beskæftigelse. Under professionserhvervene hører blandt andet rådgiverbranchen, som omfatter advokater, revisorer, ingeniører, ejendomsmæglere mv. og som i 2007 beskæftigede 85.000 personer.

Blandt rådgivningstjenesterne er advokatbranchen den mest regulerede. Reguleringen beskytter blandt andet advokaternes møderetsmonopol. Inden for revision og bogføring samt ejendomsmæglervirksomhed påvirker bestemmelser om statsautorisation til dels adgangen til erhvervene, mens rådgivende ingeniører og arkitektvirksomheder kun er underlagt få formelle reguleringer.

McKinsey & Company peger blandt andet på, at advokaters møderetsmonopol i Danmark er mere omfattende end i fx Sverige, Finland og Storbritannien.

Også for andre erhverv bidrager reguleringen til at begrænse konkurrencen. Taxibranchen reguleres fx ved en række ordninger, der begrænser konkurrencen og dynamikken. Det sker blandt andet gennem geografiske begrænsninger for taxiernes kørsel, ved at kommunerne fastsætter maksimalpriser og loft for antallet af taxier samt gennem krav om tilslutning til et bestillingskontor, der fordeler de bestilte ture ligeligt.

I erhverv, hvor det offentlige er kunde, har den offentlige bestillers adfærd stor betydning for konkurrencen på markedet. Inden for infrastruktur kan udbud af togstrækninger og konkurrence på sporet fx bidrage til at øge innovation, kvalitet og effektivitet i ydelsen. I Danmark er der ingen strækninger, hvor der er systematisk konkurrence på sporet, dvs. hvor to operatører kører den samme linje i konkurrence, mens dette er ved at blive gennemført i Sverige. Et andet eksempel er inden for affaldsforbrænding, hvor kommunerne typisk anviser forbrændingsaffald til egne anlæg.

For at styrke konkurrencen inden for en række forskellige serviceerhverv foreslår regeringen følgende:

- *Lempelse af advokaters møderetsmonopol:* Advokaters møderetsmonopol lempes ved at forhøje beløbsgrænsen for sager, der kan behandles i den forenkledede inkassoproses, hvor andre end advokater kan repræsentere parterne, fra 50.000 kr. til 100.000 kr.
- *Liberalisering af taxibranchen:* Det undersøges nærmere hvordan taximarke-derne i de større byer kan liberaliseres. Det kan fx ske ved at ophæve de geografiske restriktioner vedr. kørselsområde, ved at tildele taxitilladelser på objektive betingelser uden antalsbegrænsning, ved at ophæve maksimalpriserne, men kræve klar skiltning uden på og inde i taxien af prisniveauet (fx "guld", "sølv" og "bronze"), ved at lette adgangen til at oprette bestillingskontor og ophæve tilslutningspligten, samt ved at ophæve eller reducere serviceforpligtelsen. På baggrund af erfaringerne kan liberaliseringen udbredes til andre dele af landet.
- *Flere togstrækninger udbydes i konkurrence:* Der undersøges en konkret model for etablering af konkurrence mellem flere operatører på togstrækningen København-Aalborg.
- *Øget konkurrence om affaldsforbrænding:* Der skabes mere konkurrence om affaldsforbrænding ved at fjerne den kommunale anvisningsret for erhvervsaffald til forbrænding, så erhvervene får mulighed for at vælge det billigste, tilgængelige anlæg. Desuden indføres kommunal udbudspligt for husholdningsaffald til forbrænding, hvorved husholdningsaffald sendes til det billigste, tilgængelige anlæg. Endelig erstattes hvile-i-sig-selv-princippet for affaldsforbrændingsanlæggene med mere markedsbaseret regulering.
- *Mere konkurrence i energisektoren:* Konkurrencen på energimarkederne fremmes gennem udbygning og udvikling af eltransmissionsforbindelserne. Blandt andet udvides forbindelsen mellem Jylland og Tyskland, forbindelsen til Norden styrkes, og der etableres et nordisk slutbrugermarked i 2015.
- *Ny model for levering af studieadministrative IT-systemer:* Der laves en ny model for styring og organisering af IT-systemer til selvejende uddannelsesinstitutioner under Undervisningsministeriet.

3. Konkurrence om offentlige opgaver

Når den offentlige sektor skal have løst en opgave, er det som udgangspunkt ikke afgørende, om opgaven løses af det offentlige selv eller af en privat leverandør. Det afgørende er derimod, at opgaven løses bedst og billigst.

Konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver er en velafprøvet metode til at sikre, at offentlige opgaver netop løses bedst og billigst. Gennem konkurrencen bliver det tydeligt, hvad forskellige leverandører – offentlige og private – kan tilbyde og til hvilken pris. Konkurrencen mellem de mulige leverandører fremmer samtidig nytænkning af opgaveløsningen, fx gennem anvendelse af ny teknologi, ny organisering, bedre ledelse eller udviklingen af bedre arbejdsgange.

Analyser viser, at en stor del af den offentlige sektors opgaver med fordel kan konkurrenceudsættes. Det gælder både tekniske opgaver som fx bygningsvedli-

gehold og klassiske velfærdsopgaver som fx drift af plejecentre. Det kræver dog særskilt lovhjælp at overlade myndighedsopgaver til private leverandører.

Boks 1. Effekter af konkurrence om de offentlige opgaver

- Solrød Kommune har opnået en gevinst på 18 pct. ved at udbyde plejecentret Christians Have i perioden 2004-9. Det svarer til 3,6 mio. kr. om året.
- Middelfart Kommune indgik i 2008 et energipartnerskab med et privat firma. Efter flere energiinvesteringer garanterer firmaet en årlig energibesparelse på 3,8 mio. kr., svarende til 21 pct. af energiforbruget. Herudover rettes der op på det vedligeholdelsesmæssige efterslæb i kommunens bygninger.
- Halsnæs Kommune har udbudt depot og distribution af hjælpemidler. Det giver en årlig besparelse på 4,5 mio. kr. svarende til ca. 60 pct. Derudover indeholder kontrakten et forbedret beredskab i nattetimer og weekender, hvilket har aflastet hjemmeplejen.
- Lemvig Kommune udbød sin lønadministration i 2008. Forinden havde der været usikkerhed om, hvorvidt kommunen fremadrettet ville kunne tiltrække den fornødne arbejdskraft. Udbuddet førte ikke til besparelser, men betød, at kommunen fremadrettet er sikret en stabil løsning af opgaven.
- Dragør Kommune har ad flere omgange udbudt vedligeholdelsen af bygninger og opnået effektiviseringsgevinster på 15-20 pct. af de årlige omkostninger i 2005-8. Samtidig er der opnået bedre service, større brugertilfredshed, eliminering af budgetoverskridelser og større faglighed.

Kilder: Udbudsrådet (2009), Effektanalyse af konkurrenceudsættelse af pleje- og omsorgsopgaver i kommunerne. Erhvervs- og Byggestyrelsen (2009), Analyse af ESCO-samarbejder i kommuner. Økonomi- og Erhvervsministeriet (2010), Caseundersøgelse af udvalgte kommuners brug af konkurrence.

Sammenlignet med andre lande har Danmark en stor offentlig sektor. Det offentlige forbrug udgør ca. en tredjedel af BNP, og ca. en tredjedel af de beskæftigede arbejder i den offentlige sektor. Den offentlige sektor har af samme grund en stor afsmitning på de private markeder, ligesom den offentlige sektor i sig selv udgør et stort, potentielt marked. Det er derfor vigtigt, at der skabes mere konkurrence om de offentlige opgaver.

Status for den offentlige konkurrenceudsættelse

Den offentlige sektor konkurrenceudsætter årligt opgaver for omkring 90 mia. kr. ud af opgaver for i alt omkring 375 mia. kr., der som udgangspunkt kan udbydes. Opgaver som fx domstolene eller myndighedernes politiske organisation, der ikke kan udbydes, indgår ikke heri. Omfanget af konkurrenceudsættelse i de forskellige sektorer fremgår af *tabel 3*.

Tabel 3. Indikator for offentlig konkurrenceudsættelse i pct.

Sektor	2006	2007	2008	2009
Stat	-	24,9	24,7	25,9
Regioner	-	-	-	19,1
Kommuner	20,2	23,7	24,8	25,0

Kilde: Økonomistyrelsen og Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Konkurrenceudsættelsen varierer meget mellem ellers ens enheder, dvs. fra region til region og fra kommune til kommune. Fx konkurrenceudsatte Region Sjælland ca. 34 pct. af opgaverne i 2009, mens Region Hovedstaden til sammenligning konkurrenceudsatte ca. 13 pct. Og i 2009 var der 6 kommuner, der konkurrenceudsatte mere end 30 pct. Tilsvarende var der 7 kommuner, der konkurrenceudsatte mindre end 20 pct. Der er med andre ord store forskelle mellem de kommuner, som skaber henholdsvis mest og mindst konkurrence om opgaverne. Det gælder både samlet set og for forskellige opgavetyper, *jf. tabel 4*.

Tabel 4. Konkurrenceudsættelse på de kommunale områder (IKU) i pct., 2009

Kommunal hovedkonto	Minimum	Gennemsnit	Maksimum
0. Byudvikling, bolig og miljø	11,5	37,5	90,7
1. Forsyningsvirksomheder mv.	6,6	51,4	100,0
2. Trafik og infrastruktur	3,2	38,7	81,6
3. Undervisning og kultur	6,3	17,3	38,1
4. Sundhedsområdet	6,6	16,5	45,3
5. Sociale opgaver og beskæftigelse	9,9	22,4	46,1
6. Fællesudgifter og administration	11,4	22,7	38,7
I alt	17,8	25,0	38,3

Anm.: Tallene under i alt er opgjort inklusive kommunernes egne vundne udbud (kontrolbud). Det er ikke tilfældet for tallene på hovedkontoniveau.

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Den store variation i konkurrenceudsættelsen fra region til region og fra kommune til kommune indikerer, at konkurrencen om de offentlige opgaver kan øges væsentligt. Fx ville den samlede offentlige konkurrenceudsættelse stige med omkring 8 mia. kr., hvis alle kommuner konkurrenceudsatte lige så meget som den kommune, der konkurrenceudsætter 10. mest i dag.

Hvordan øges den offentlige konkurrenceudsættelse?

Realisering af målsætning om øget kommunal konkurrenceudsættelse

Kommunerne har ansvaret for størstedelen af de offentlige opgaver, og selvom langt de fleste af kommunernes opgaver er ensartede på tværs af kommunegrænserne, er der stor forskel på, hvor meget kommunerne hver især konkurrenceudsætter. En indsats for at øge den offentlige konkurrenceudsættelse bør derfor have et særligt fokus på kommunerne.

Regeringen og KL indgik i 2006 en mål- og rammeaftale om konkurrenceudsættelse. Med aftalen forpligtede kommunerne sig til at øge den kommunale konkurrenceudsættelse under ét med godt en fjerdedel til 26,5 pct. i 2010.

I overensstemmelse med aftalen har kommunerne siden aftalens start øget deres konkurrenceudsættelse med mere end 3 pct.-point, således at der i 2009 blev konkurrenceudsat for omkring 7,5 mia. kr. mere end ved aftalens start. Stigningstakten i den kommunale konkurrenceudsættelse synes dog at være aftagende, og det kræver en indsats for kommunerne at nå målet om en konkurrenceudsættelse på 26,5 pct. i 2010.

Regeringen har i *Danmark 2020* tilkendegivet en målsætning om, at andelen af kommunale opgaver, der konkurrenceudsættes, skal øges til mindst 31,5 pct. i 2015. Flere kommuner har allerede i dag en konkurrenceudsættelse på 31,5 pct. eller mere.

Regeringens målsætning betyder, at kommunale opgaver for yderligere knap 15 mia. kr. vil skulle konkurrenceudsættes. Der vil derfor konsekvent skulle gennemføres udbud af de opgaver, hvor der er velfungerende leverandørmarkeder, men hvor mange kommuner alligevel ikke udbyder opgaverne i dag.

Der er tale om en ambitiøs målsætning, som for den gennemsnitlige kommune vil betyde, at kommunens konkurrenceudsættelse skal stige med omkring en fjerdedel over de næste 5 år.

For at understøtte realiseringen af regeringens målsætning om en stigende konkurrence om kommunale opgaver foreslår regeringen følgende:

- *Kommunal udbudspligt for udvalgte opgaver:* Konkurrencen om de kommunale opgaver styrkes markant ved, at der gradvist introduceres en hel eller delvis kommunal udbudspligt for konkrete udbudseggede opgaver. Allerede i sommeren 2011 udvælges de første 5-8 opgaver, som omfattes af udbudspligten. Der tilføjes årligt yderligere 5-8 opgaver til listen over udbudspligtige opgaver.
- *Regional udbudspligt for udvalgte opgaver:* Konkurrencen om de regionale opgaver styrkes markant ved, at der gradvist introduceres en hel eller delvis regional udbudspligt for konkrete udbudseggede opgaver. Allerede i sommeren 2011 udvælges de første 5-8 opgaver, som omfattes af udbudspligten. Der tilføjes årligt yderligere 5-8 opgaver til listen over udbudspligtige opgaver.
- *Konkurrence om etablering og drift af ældreegnede boliger:* Det skal gøres mere attraktivt for private leverandører at opføre ældreegnede boliger og udvikle nye plejekoncepter, som sammentænker bolig og service i helhedsløsninger. Som led heri foreslås det at åbne for markedsbestemt husleje i friplejeboliger uden støtte for dermed at muliggøre opførelse af boliger af særlig høj kvalitet. Derudover gøres det muligt at lade pengene til pleje følge borgeren gennem et servicebevis, når borgeren vælger at flytte ind i en bestemt privat opført ældreegnet bolig. Desuden udvikles en standardmodel for etablering af ældreegnede boliger samt trin-for-trin vejledninger.
- *Øget brug af udbud på hjemmehjælpsområdet gennem distriktsopdeling:* Der skabes bedre rammer for øget brug af udbud på hjemmehjælpsområdet. Det gøres obligatorisk for kommunerne at foretage distriktsopdeling. I mindst ét distrikt vil kommunerne skulle anvende udbud. Den private leverandør, der vinder udbuddet, træder i stedet for kommunen som hovedleverandør og får som udgangspunkt overdraget hele opgaven i distriktet. For at give borgerne mulighed for at vælge mellem flere leverandører, skal kommunen sikre, at øvrige private leverandører, som ønsker at levere til den af hovedleverandøren fastsatte udbudspris, også har mulighed for dette. I den øvrige del af kommunen kan borgerne frit vælge mellem den kommunale leverandør og godkendte private leverandører. Kommunen får her mulighed for at afregne private leverandører med udgangspunkt i priserne i udbudsdistriktet og fritages således for den administrative byrde, der er forbundet med årlige prisberegninger. En forudsætning er dog, at distriktsopdelingen foretages, så der er sammenlignelige vilkår mellem distrikterne.
- *Øget incitament for private på dagtilbudsområdet:* Det skal være muligt at trække overskud ud af driften af dagtilbud, der er en del af kommunens forsyning. Det vil give private virksomheder et incitament til at byde ind

herpå. I dag er det kun muligt at trække overskud ud af driften af dagtilbud, hvis dagtilbuddet ikke er en del af kommunes forsyning.

- *Afknopning:* Danske kommuner skal i samme grad som svenske kommuner have mulighed for at støtte medarbejdere, der ønsker at danne en privat virksomhed med henblik på at overtage en kommunal opgave (afknopning). Det kan fx være ved at tilbyde medarbejderne gratis relevant uddannelse eller konsulentbistand før og under virksomhedsdannelsen.

Regeringen vil inddrage KL og Danske Regioner i den videre proces omkring forslagene.

Gøre det nemmere at udbyde efter reglerne

Udbudsreglerne skal sikre, at det offentlige køber bedst og billigst ind, og at alle virksomheder har lige adgang til at byde ind på offentlige kontrakter. Det har stor betydning for brugen af konkurrence, at det er nemt at udbyde opgaver og samarbejde herom efterfølgende.

Imidlertid peger flere undersøgelser på, at de offentlige ordregivere oplever, at det er en tung og ressourcekrævende proces at udbyde en opgave. Tilsvarende oplever private leverandører, at det er besværligt at byde ind på de offentlige kontrakter. Begge parter oplever, at det er vanskeligt og fordyrende at håndtere de mange tekniske og juridiske krav i udbudskontrakterne. Det mindsker incitamenterne til at konkurrenceudsætte opgaverne for de offentlige ordregivere, og det mindsker de private tilbudsgiveres incitamenters til at byde på opgaverne.

Samtidig angiver kommunerne, at risikoen for og besværet ved at blive indbragt for Klagenævnet for Udbud på grund af uvæsentlige fejl kan udgøre en hindring for, at kommunerne udbyder en række opgaver. Antallet af klager til Klagenævnet har været støt stigende gennem de senere år.

Reglerne må aldrig blive en unødvendig barriere for at få konkurrenceudsat offentlige opgaver. Regeringen vil derfor arbejde for at forenkle reglerne og rammerne for konkurrenceudsættelse. Derudover skal det gøres nemmere for de offentlige myndigheder at efterleve de gældende regler, og det skal være lettere for såvel offentlige myndigheder som private virksomheder at indgå i offentlig-private samarbejder. Samlet set foreslår regeringen følgende:

- *Ny udbudslov og smidigere udbudsregler:* Der skabes større fleksibilitet og smidighed i brugen af udbudsreglerne gennem en to-faset model. Dels skal en ny dansk udbudslov sikre, at Folketinget kan fastlægge en autoritativ fortolkning af udbudsreglerne, der rummer den størst mulige fleksibilitet, dels skal udbudsbekendtgørelsen ved årsskiftet 2010-11 gøres smidigere.
- *Klagenævnet for Udbud skal fokusere på grove overtrædelser:* Lov om håndhævelse af udbudsreglerne ændres, så Klagenævnet for Udbud skal fokusere sin indsats på grove og principielle overtrædelser af udbudsreglerne. Samtidig ændres principperne for fordeling af sagsomkostninger, så både klager og ordregiver skal kunne idømmes at betale sagsomkostninger.
- *EU's udbudsdirektiver skal forenkles:* Der arbejdes for at forenkle udbudsdirektiverne, herunder at forhøje tærskelværdierne, udvide adgangen til at

- benytte ”konkurrencepræget dialog”, udvide adgangen til dialog med tilbudsgivere samt gøre det lettere at indgå og anvende rammekontrakter.
- *Styrket indsats for offentlig-privat partnerskab (OPP):* Der oprettes et OPP-kontaktpunkt, som kan bistå myndigheder og virksomheder med at afklare tvivlsspørgsmål om OPP. Desuden udvikles en OPP-standardmodel, som skal gøre det lettere at etablere OPP'er.
- *Central udbudsplatform:* Der etableres en central udbudsplatform, så alle danske udbud samles ét sted, dvs. både annonceringer og EU-udbud samt fremtidige indkøb.
- *Kodeks for god udbudsadfærd:* Der udarbejdes et kodeks for god udbudsadfærd, som skal øge myndighedernes fokus på at gøre udbudsprocessen nemmere og mindre omkostningsfuld.
- *Værktøjskassen for OPS skal styrkes:* Der udvikles en række værktøjer, som skal gøre offentlig-privat samarbejde lettere, fx interaktive udbudsredskaber, trin-for-trin vejledninger for specifikke områder, vejledning til oprettelse af fælles offentlig-private selskaber, vejledning for god proces for medarbejderne ved virksomhedsoverdragelse, værktøjer til funktionsudbud, værktøjer til at understøtte regionerne i at udbyde sundhedsopgaver samt vejledning til offentlig-private innovationspartnerskaber (OPI).
- *Det skal være nemmere for små og mellemstore virksomheder at deltage i udbud:* Der udvikles værktøjer målrettet små og mellemstore virksomheder, fx vejledning om rammerne for at danne konsortier, kurser og en eksempelsamling med gode erfaringer på vellykkede samarbejder mellem mindre virksomheder og offentlige myndigheder. Der etableres desuden et elektronisk kontaktpunkt for små og mellemstore virksomheder, der ønsker at gå sammen om at byde ind på offentlige udbud, samt rådgivnings-tilbud til små og mellemstore virksomheder i de regionale væksthuse.
- *Styrket Udbudsråd:* Udbudsrådet styrkes med midler fra Erhvervspakken, som blandt andet skal bruges til analyser af effekterne ved udbud.

Regeringen vil inddrage KL og Danske Regioner i den videre proces omkring forslagene.

Mere fælles indkøb i den offentlige sektor

Det offentlige foretager årligt indkøb af varer og tjenesteydelser hos private virksomheder for ca. 270 mia. kr. De enkelte offentlige institutioner finder det ofte krævende at udbyde deres indkøb, og de er ikke altid i stand til at opnå konkurrencedygtige priser.

Gennem de seneste år er en stigende andel af det offentlige indkøb blevet koordineret, så flere offentlige institutioner i fællesskab foretager udbud og indkøb af bestemte varer og tjenesteydelser i fællesskab. Det gør det nemmere for institutionerne, og det øgede volumen giver en større konkurrence mellem de private leverandører og dermed en lavere pris. Det større volumen betyder også, at det bliver mere attraktivt for flere virksomheder at afgive et bud. Det kan være med til at styrke konkurrencen om de offentlige indkøb i Danmark.

- *Mere fælles indkøb i den offentlige sektor:* Regeringen vil i samarbejde med KL og Danske Regioner arbejde målrettet for effektivisering og konkurrenceudsættelse af det offentlige indkøb gennem standardisering, koordinering og forpligtelse:
 - Der skal indgås koordinerede og forpligtende indkøbsaftaler inden for kommuner og regioner.
 - Opbygningen af stærke indkøbsorganisationer med klare udbuds- og indkøbsanalytiske kompetencer skal understøttes.
 - Der udarbejdes vejledninger om indgåelse og brug af rammeaftaler, som de offentlige myndigheder kan anvende.
 - Der opstilles en række best practise eksempler på indgåelse af rammeaftaler, og hvordan et effektivt indkøb kan understøttes gennem organisering af disponent/indkøbsfunktioner og compliance.
 - Der arbejdes målrettet for at sikre og understøtte, at offentlige myndigheder løbende benchmarker deres indkøb på relevante områder.

Regeringen vil samtidig fokusere på, at de koordinerede offentlige indkøb understøtter velfungerende markeder og en god konkurrencekultur.

Bilag 1. Konkurrencepolitiske initiativer de seneste år

Mindre konkurrencebegrænsende regulering	Øget offentlig konkurrenceudsættelse	Konkurrencelovgivning og håndhævelse
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Liberalisering af lukkeloven ▪ Fuld liberalisering af bogmarkedet ▪ Afskaffelse af fast pris for lodsning ▪ Større konkurrence om indvinding af sand og grus ▪ Ændring af EU-direktiv om mobiltelefoni (3G) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Etablering af Udbudsrådet ▪ 26½ pct.'s målsætning for kommunernes udlicitering ▪ Lov om håndhævelse af udbudsreglerne 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Flere ressourcer til efterforskning af karteller ▪ Mere effektiv og fleksibel fusionskontrol ▪ Totalt forbud imod markedsdelingsaftaler ▪ Nedsættelse af Konkurrencelovs-udvalget ▪ Ophævelse af forbud mod forskelsbehandling (benzinforhandlerkontraktloven)

**VÆKST OG FORNYELSE
GENNEM ØGET KONKURRENCE**

November 2010:37

Henvendelse om publikationen
kan ske til:

Statsministeriet
Christiansborg
Prins Jørgens Gård 11
1218 København K

ISBN elektronisk publikation:
978-87-92480-91-0

Design: BGRAPHIC

Publikationen kan hentes på
Statsministeriets hjemmeside

www.stm.dk

