

CEPOS

ARBEJDSPAPIR:

**VELFÆRDSSERVICE FRA PRIVATE VIRKSOMHEDER
EFFEKTIVITET, INNOVATION OG EKSPORTINDTÆGTER**

15-12-2015

AF HENRIK CHRISTOFFERSEN & KARSTEN BO LARSEN

ET
CEPOS
REFORMPROJEKT

Henrik Christoffersen

Karsten Bo Larsen

Arbejdsrapport nr. 36

ISBN: 978-87-92581-55-6

RESUMÉ

Dette CEPOS-arbejdsrapport undersøger konkurrenceudsættelsen af offentlige serviceopgaver, barrierer og potentialer, de samfundsøkonomiske konsekvenser og præsenterer konkrete anbefalinger til politiske initiativer. Arbejdsrapporten er udarbejdet på baggrund af en omfattende undersøgelse foretaget af konsulenthuset Struensee & co. og CEPOS.

Det står klart, at udliciteringsomfanget i Danmark fortsat er yderst beskedent. Det er i dag kun omkring en fjerdedel af de offentlige opgaver, som egner sig til konkurrenceudsættelse, der faktisk bliver det, og Danmark er blandt de lande i EU, der udliciterer mindst. Kun Grækenland, Norge og Litauen udliciterer mindre end Danmark. Samtidig har den realiserede udlicitering kun i begrænset omfang kunne aflæses i samlede besparelser, da de opnåede udgiftsreduktioner omsættes i anden udgiftsvækst i kommunerne.

Den manglende kommunale konkurrenceudsættelse er imidlertid ikke alene et problem i forhold til offentlige besparelser og effektivisering. Vi kan således konstatere, at de samfundsøkonomiske konsekvenser af manglende måltal og incitamentter for kommunerne til konkurrenceudsættelse er større end hidtil antaget, og at der ligger store og hidtil ubelyste eksport- og innovationspotentialer i en øget konkurrenceudsættelse.

Den nuværende begrænsede konkurrenceudsættelse betyder, at Danmark går glip af en afgørende modning af og innovation på det private marked samt potentielt store eksportmuligheder. Analysen peger desuden på, at udlicitering i dag tilrettelægges på en måde, så potentialet for innovation ikke udnyttes fuldt.

Der er flere grunde til dette. Det fremgår af analysen, at der i kommunerne er modstand mod at inddrage private leverandører af velfærdsservice, hvilket er en hovedforklaring på, at gevinsterne ved udlicitering ikke realiseres. Kommunernes modstand skyldes i høj grad, at de samfundsøkonomiske fordele ved udlicitering ikke tilfalder eller har tilstrækkelig betydning for kommunerne, da tidshorizonten hér ikke strækker sig længere end til næste valg, og den geografiske orientering ikke passerer kommunegrænsen.

Derfor er en udtrykkelig tilskyndelse påkrævet. CEPOS' anbefalinger er således, at målene for øgning af udliciteringsomfanget styrkes, incitamentet i kommunerne til at udlicitere skærpes, at udlicitering kommer til at omfatte også mere centrale velfærdsopgaver, samt at omkostningsreduktionerne ved udlicitering omsættes i budgetreduktioner i kommunerne

CEPOS-INITIATIV OM INDHENTNING AF SAMFUNDSØKONOMISKE FORDELE VED PRIVATE PRODUCENTER PÅ VELFÆRDSOMRÅDET

Siden slutningen af 1990'erne er en række analyser af potentialet ved kommunal udlicitering nået frem til stort set enslydende resultater. Det er således blevet konkluderet, at der ved gennemført udlicitering kan opnås udgiftsreduktioner på omkring 10 procent af budgettet eller i omegnen af 20 milliarder kroner. Flere undersøgelser af medfølgende problemstillinger som ydelseskvalitet og medarbejdertilfredshed godtgør, at der ikke gennemgående er omstændigheder, som taler imod at indhente de potentielle udgiftsreduktioner. Alligevel går det langsomt med at introducere private aktører i produktionen af velfærdsservice. DØR's formandskab har desuden i en rapport påvist, at kommunale besparelser ved udlicitering i vid udstrækning straks omsættes i øgede udgifter på andre områder, således at kommunens samlede budget ikke reduceres.

CEPOS har nu i et samarbejde med konsulenthuset Struensee & co. gennemført en omfattende analyse, som i flere henseender åbner nye perspektiver for overvejelserne om udlicitering på velfærdsområdet:

- Analysen afdækker en hidtil overset positiv effekt af udlicitering, nemlig at der skabes grundlag for opkomst af virksomheder, hvoraf mange vil opdyrke eksportmarkeder og bidrage til nødvendig valutaindtjening.
- Der er alene opnået en mindre øgning af udliciteringsomfanget. Det er i dag kun omkring en fjerdedel af de offentlige opgaver, som egner sig til konkurrenceudsættelse, som faktisk er konkurrenceudsat.
- De opnåede udgiftsreduktioner er omsat i anden udgiftsvækst.
- Den gennemførte udlicitering er i vid udstrækning sket på marginale og partielle opgaveområder, således at der ikke er skabt bedre grundlag for vækst i en privat serviceproducerende sektor.
- Analysen finder, at der i kommunerne er aversion mod at afgive produktionsopgaver, hvilket er en hovedforklaring på, at fordelene ved private producenter ikke indhentes.
- Analysen finder endvidere, at ikke alle samfundsøkonomiske fordele ved udlicitering tilfalder kommunerne, hvorfor en udtrykkelig tilskyndelse er påkrævet.
- Analysen peger på, at inddragelse af private producenter kan styrke innovation, men at udlicitering i dag tilrettelægges på en måde, så potentialet for innovation ofte ikke udnyttes fuldt.

Analysen fra CEPOS peger på, at der er behov for en mere ambitiøs aftalestyring af kommunerne, hvor:

- Målene for øgning af udliciteringsomfanget styrkes.
- Incitamentet i kommunerne til at udlicitere skærpes.
- Det sikres, at udlicitering kommer til at omfatte også mere centrale velfærdsopgaver.
- Det sikres, at omkostningsreduktionerne ved udlicitering omsættes i budgetreduktioner i kommunerne.

NØDVENDIGHED OG TRÆGHED

Vi anvender omkring en fjerdedel af nationalproduktet til offentligt forbrug. Kommunal velfærdsservice til borgerne fylder her mest, men sygehusene i regionsregi og de store statslige opgaver som forsvar, politi og retsvæsen kræver også betydelige ressourcer. Alt i alt vejer dette forbrug så tungt i samfundsøkonomien, at vores velstandsfremgang i høj grad er kommet til at afhænge af, at vi i den offentlige sektor hele tiden formår at få mere for pengene og anvende færre penge for at få det samme.

Tankegangen om velstandsfremgang i kraft af stadig mere effektiv produktion har vi kendt i mere end to hundrede år, når det gælder den private produktionssektor. Her er økonomisk vækst indlysende. Derimod er vi først ved at udvikle denne tankegang i forhold til den offentlige sektor. Det har eksempelvis været en indgroet antagelse, at kommunerne kun har kunnet opretholde serviceniveauet, hvis de hvert år har fået deres økonomiske rammer opskrevet med den fulde pris- og lønudvikling.

Moderne økonomisk teori peger på, at fremgang i produktivitet i produktionen af den offentlige sektors service er blevet en simpel nødvendighed i og med, at den offentlige produktion er kommet til at udgøre en mærkbar del af samfundsøkonomien. Uden offentlig effektivisering tegner der sig et skrækszenarie: Hvis offentligt ansatte nemlig da skal have samme lønudvikling som medarbejderne i den private sektor, hvor der sker en løbende økonomisk vækst, og hvis den offentlige sektor reelt skal blive ved med at fylde lige så meget som i dag i forhold til hele samfundsøkonomien, så kommer prisen for de enkelte offentlige ydelser uvilkårligt til at gå i vejret hele tiden. Det kan kun betales ved også hele tiden at sætte skatterne op. Det er på den anden side ikke muligt. Velfærdsstaten hænger altså ikke sammen uden effektivisering af den offentlige velfærd.

Da det moderne kommunestyre blev skabt med kommunalreformen i 1970, var der ikke stor forståelse for nødvendigheden af løbende effektivisering. Her så man kommunalpolitikernes opgave som opgaven at foretage prioriteringer. Tingene kostede, hvad tingene nu kostede. Kommunernes nye budget- og regnskabssystem blev udformet, så det endda var umuligt at aflæse, hvad det kostede at producere en serviceydelse. Det system er, hvad grundprincipperne angår, bevaret frem til i dag.

I løbet af 1980'ernes økonomiske kriseår blev det klart, at der måtte tænkes i nye baner, hvor effektivisering kom i fokus. Strømningen fik navnet New Public Management, NPM. Grundidéen var, at man skulle indføre organiserings- og ledelsesformer fra den private sektor i de offentlige organisationer. Senere kom idéen om at inddrage den private produktionssektor direkte til. Der blev gennemført en række privatiseringer på det statslige område i 1990'erne, og i kommunerne voksede tanken om brug af udlicitering frem. Nu var det ikke længere alene den private sektors måde at organisere og lede på, som udgjorde inspirationen. Konkurrencen som grundvilkår for private virksomheder blev også fundet nyttig som effektiviseringsmekanisme i forhold til produktion af velfærdsgoder.

I løbet af 00'erne kom to grundlæggende erfaringer til at stå klart frem:

Der opnås endda væsentlige omkostningsreduktioner, når tilvejebringelse af velfærdsservice bliver konkurrenceudsat på en fornuftig måde.

Der findes nogle steder modstand i forhold til at konkurrenceudsætte kommunale og regionale serviceproducerende institutioner.

Konsekvensen af disse indsigter blev i første omgang, at staten pålagde kommunerne at øge omfanget af konkurrenceudsættelse. I forbindelse med kommunalreformen i 2007 blev der således indgået en aftale mellem regeringen og Kommunernes Landsforening om at løfte anvendelsen af udlicitering over en fireårig periode. På sygehusområdet blev det lovgivningen om frit sygehusvalg, som kom til at bane vejen for privathospitaler.

De hidtidige bestræbelser har imidlertid kun ført til en lidt større inddragelse af private aktører på velfærdsområdet. Samtidig er presset på velfærdssektoren større end nogensinde. Det er således i fortsat stigende grad uholdbart, at velfærdssektoren ikke løbende præsterer fremskridt, hvad angår effektivitet, der mindst er på niveau med produktivitetsvæksten i den private sektor.

HVORFOR ER PRIVATE VIRKSOMHEDER MERE PRODUKTIVE?

Private virksomheder og offentlige organisationer repræsenterer to fundamentalt forskellige organiseringsmåder for produktion af velfærdsservice. De to organiseringsmåder er kendetegnet ved at rumme vidt forskellige egenskaber i økonomisk forstand. Den afgørende motivering for offentlig organisering er, at forsyningen af borgerne med velfærdsservice direkte kan inddrages i en politik for omfordeling. Privat organisering indebærer mulighed for en højere grad af økonomisk effektivitet, men private virksomheder giver sig ikke selv til at bedrive omfordeling ud fra moralske eller politiske hensyn. Når det offentlige overlader produktionsopgaver til private virksomheder, kan det offentlige imidlertid fortsat fastholde et fordelingshensyn, sådan som det er tilfældet, når et politisk niveau træffer beslutning om fordeling og samtidig indtager en bestillerrolle.

Både en virksomhed og en offentlig institution kan fundamentalt set øge deres effektivitet på to måder. Enten ved at blive bedre til at udnytte den eksisterende teknologi, eller ved at udvikle en ny og bedre teknologi gennem innovation. Bedre udnyttelse af den eksisterende teknologi skabes typisk gennem bedre ledelse og organisation, altså mere effektiv arbejdstilrettelæggelse, bedre motivation og incitamenter for medarbejderne, lavere sygefravær mv. Udviklingen af ny teknologi kræver typisk investeringer i udviklingsaktiviteter på kort sigt med henblik på, at den nye teknologi kan give et afkast på længere sigt.

OFFENTLIG ORGANISERING	PRIVAT ORGANISERING
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Demokratisk legitimitet ▪ Offentlig indsigt og kontrol ▪ Kan direkte varetage omfordeling ▪ Svag mekanisme for opretning af fejlslagne produktioner. Resistent over for konkurs ▪ Multiopgave-producenter ▪ Afsætning bundet til lokalområde ▪ Grænse for produktionsskala ▪ Friholdt fra konkurrence ▪ Svage incitamenter til innovation ▪ Valgperioden begrænser langsigtede dispositioner 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mulighed for specialisering ▪ Mulighed for stordrift herunder eksport ▪ Stærkt incitament til innovation i kraft af konkurrence ▪ Stærk mekanisme for opretning af fejlslagne produktioner. Konkurs ▪ Tilskyndelse til langsigtede dispositioner ▪ Tilskyndet til at differentiere produkter efter efterspørgslen

Når private virksomheder gennemgående er bedst til at præstere effektivitet, er hovedforklaringen, at konkurrence er en meget stærk motiverende kraft. Konkurrence driver hele tiden private virksomheder til at stræbe mod bedre effektivitet. Hvis en privat leverandør har lavere produktivitet - og dermed højere priser og/eller lavere kvalitet - end konkurrenter, vil leverandøren på længere sigt blive udkonkurreret og tvunget til at lukke virksomheden.

Den offentlige velfærdssektors forsøg siden 1980'erne på at overføre organiserings- og ledelsesprincipper fra den private til den offentlige sektor med henblik på at øge effektiviteten (NPM - New Public Management) har i nogle tilfælde ført til positive resultater, men det er dog ikke lykkedes at opnå den samme høje produktivitetsvækst som i den private sektor.

Der er altså fortsat et betydeligt potentiale for effektivisering gennem inddragelse af private producenter. Det skyldes først og fremmest, at det reelt ikke er muligt at konstruere en incitamentsstruktur i den offentlige sektor, der er lige så virkningsfuld som truslen om udkonkurrering og lukning af en privat virksomhed. En offentlig virksomhed vil aldrig reelt være lukningstruet på grund af dårlig effektivitet. I øvrigt vil omkostningerne ved dårlig effektivitet i en offentlig institution skulle bæres af alle skatteyderne, så den enkelte skatteyder kun mærker konsekvensen marginalt. Og den dårligere effektivitet viser sig heller ikke nødvendigvis alene ved højere udgifter end nødvendigt, men eventuelt også ved dårlig kvalitet, som imidlertid ikke fører til pres på en offentlig producent, der ikke er udsat for konkurrence. Derimod vil lukningen af en privat virksomhed ramme den meget mindre ejerkreds langt hårdere økonomisk.

EKSPORT – EN YDERLIGERE GEVINST, NÅR PRIVATE LEVERANDØRER BRINGES PÅ BANEN

Ud over at private virksomheder på et konkurrencemarked er bedst til at øge effektiviteten i produktionen, vil private virksomheder have mulighed for at skabe vækst og beskæftigelse gennem eksport af tilsvarende serviceydelser til udlandet. Der gælder stordriftsfordele i produktionen af de fleste serviceydelser. Større enheder kan eksempelvis bedre afsætte ressourcer til produktudvikling og udvikling af effektive systemer til at håndtere produktionen og leverancerne af ydelserne. Kommuner og regioner er i hovedsagen underlagt den begrænsning, at de ikke kan producere i større skala end svarende til deres indbyggertal. Hvor der fortsat findes stordriftsfordele vil private virksomheder være presset til at søge at udnytte dem, og det kan de gøre ved at søge ind på markedet i flere kommuner eller regioner samt ved at søge ud på eksportmarkeder.

Gevinsten ved en mulig fremtidig eksport bliver ofte overset i debatten om inddragelse af private leverandører i offentlig serviceproduktion, hvor den kortsigtede økonomiske gevinst i form af lavere omkostninger ofte fylder mest. Det spiller også en afgørende rolle, at de politikere, som skal træffe beslutning om produktionen af serviceydelserne, ikke selv indhøster gevinsten ved fremtidig eksport. Falck har eksempelvis med basis i et dansk hjemmemarked oparbejdet en betydelig eksport inden for redningstjeneste. Det profiterer det danske samfund af, men det indgår ikke i overvejelserne i kommunalbestyrelserne, når de træffer beslutning om organiseringsform.

Markedet for serviceydelser vil såvel nationalt som internationalt få større og større betydning i de kommende år. Når velstanden stiger, anvender befolkningen en større del af deres indkomst på serviceydelser og en mindre andel af indkomsten på eksempelvis fødevarer. Vi har set en tilsvarende udvikling med en forskydning af forbruget i retning af serviceydelser hos vores samhandelspartnere i den vestlige verden, og en tilsvarende udvikling vil formentlig på længere sigt også finde sted i nye høj-vækst-lande som Indien og Kina. Muligheden for eksport af serviceydelser kan altså forventes at komme til at spille en endnu vigtigere rolle for den økonomiske vækst i Danmark i fremtiden.

DEN PARADOKSALE TØVEN

I lyset af muligheden for en effektiviseringsgevinst ved inddragelse af private leverandører kan det umiddelbart undre, at kommuner og regioner kun i begrænset omfang har udnyttet denne mulighed for at frigøre midler til flere lokale velfærdsydelser og/eller lavere kommunale skatter. På den anden side har vi kommunalt selvstyre i Danmark. Det tilsiger, at det bør være op til de enkelte kommuner at tage stilling til, hvorledes tilvejebringelsen af velfærdsservice skal organiseres. Der er mindste to grunde til, at en sådan konklusion ikke kan stå alene:

Det har for det første konsekvenser for alle andre kommuner og for samfundsøkonomien, hvis en kommune anvender flere penge end nødvendigt og derfor udskriver flere skatter end nødvendigt. Skatterne bremser nemlig arbejdsudbuddet, og det går også ud over statens skatteindtægter.

For det andet mister vi vigtige bidrag til samfundsøkonomien, hvis vi ikke sørger for at give de private servicevirksomheder et levedag. Private virksomheder har nogle egenskaber, som er vigtige at inddrage. Konkurrencen driver private virksomheder til at være innovative, hvis de vil klare sig i forhold til konkurrenterne. Endvidere har de private virksomheder mulighed for at opnå et øget økonomisk afkast ved at afsætte konkurrencedygtige innovative løsninger på eksportmarkedet, hvilket også styrker dansk økonomi.

De analyser af udlicitering, som foreligger, og som er undervejs, fokuserer på de kortsigtede økonomiske effekter. Kan der opnås besparelser ved udlicitering, og i givet fald hvor store? Går udlicitering ud over serviceydelseernes kvalitet eller medarbejdernes arbejdsvilkår? Og i tilknytning hertil: Hvilke serviceopgaver lader sig udlicitere, og hvilke ikke, og hvorledes tilrettelægges i givet fald den gode udlicitering?

Overvejelserne om inddragelse af private virksomheder i tilvejebringelsen af velfærdsservice har dermed ofte en defensiv karakter:

Der er ingen grund til specielt at gå ud fra, at det kan indebære dårligere arbejdsvilkår at være privat ansat. En sådan forskel ville åbne for en lavere aflønning af offentligt ansatte, da det ville gå ud over den private sektors rekrutteringsmuligheder.

Der er heller ikke på forhånd grund til at antage, at privat produktion indebærer trusler i forhold til kvaliteten. Vi ser på væsentlige opgaveområder, at private løsninger bliver foretrukket af stadig flere borgere, hvor der gælder fritvalgsordninger. Det er eksempelvis tilfældet, hvad angår hjemmepleje. Der er også områder, hvor valgmuligheder leder stadig flere brugere til at søge private tilbud, selv om det indebærer ekstra betaling for ydelsen. Stadig flere vælger eksempelvis en fri grundskole til deres børn, hvor der endda er færre penge til rådighed til driften end tilfældet er på folkeskolerne.

Derimod har vi ikke i Danmark haft en debat om inddragelse af private virksomheder, som for alvor sætter fokus på de positive effekter, der ligger ud over den lokale økonomi og det korte sigt. Dansk økonomi befinder sig nu i en situation, hvor der er stort behov for at styrke vilkårene for økonomisk vækst og eksport i virksomhederne, og hvor der ligeledes er stort behov for at finde mere effektive løsninger i velfærdssektoren, så de uomgængelige økonomiske begrænsninger ikke efterlader os med et uacceptabelt velfærdssystem. Netop derfor er det så

vigtigt, at vi får øjnene op for det fulde potentiale for det danske samfund ved en stærkere inddragelse af private virksomheder på velfærdsområdet.

CEPOS har derfor bedt konsulenthuset Struensee & co. om at gennemføre en analyse, som kan anskueliggøre alle dele af potentialet ved inddragelse af private leverandører og afdække de væsentligste barrierer for, at dette potentiale bliver indhøstet. Analysen findes i sin helhed i rapporten: Hvordan realiseres gevinsterne ved øget samspil mellem den offentlige og private sektor?

Elementerne i analysen er vist i nedenstående figur.



Afdækningen af de økonomiske potentialer er baseret på en gennemgang af de nyeste analyser af de danske erfaringer med inddragelser af private leverandører i offentlig serviceproduktion. Det har endvidere været helt centralt i Struensee & co.s arbejde at indhente udsagn fra et stort antal topledere i såvel private virksomheder som den offentlige sektor. Netop derved åbner analysen for at forstå de strategiske overvejelser og barrierer, som driver udviklingen i velfærdsproduktionen.

INTERVIEWDELTAGERE

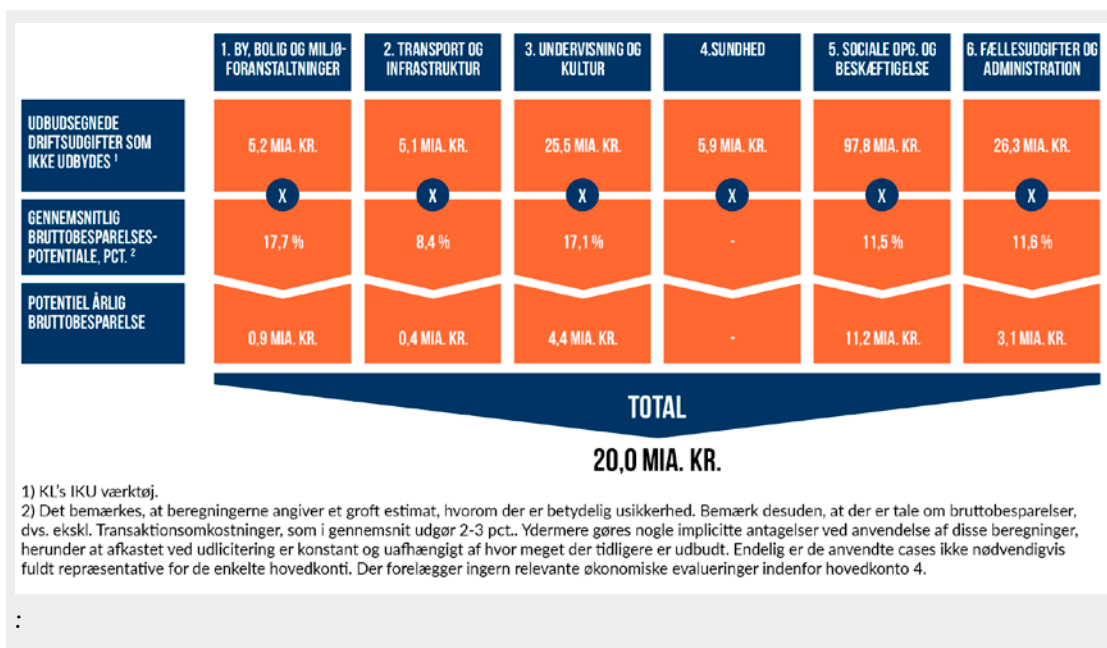
- I september og oktober 2015 har Struensee & co. løbende gennemført i alt 19 interviews med centralt placerede topledere fra den offentlige og private sektor.
- Alle deltagere besidder omfattende erfaring i forhold til offentlig-privat samarbejde (OPS) enten som leverandør eller som ordregiver.

Interviewdeltagere	
Offentlig sektor	Martin Præstegaard, departementschef, Finansministeriet
	Agnete Gersing, direktør, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen
	Gyrithe Saltorp, adm. direktør, Bygningsstyrelsen
	Kristian Wendelboe, adm. direktør, Kommunernes Landsforening
	Adam Wolf, adm. direktør, Danske Regioner
	Signe Lynggaard, direktør, SKI
	Mikkel Hemmingsen, direktør, Københavns Kommune
	Claus Thykjær, kommunaldirektør, Guldborgsund Kommune
	Jens Andersen, direktør, Region Sjælland
	Poul Taankvist, direktør, Moderniseringsstyrelsen
Mogens Hansen, økonomidirektør, Sund & Bælt	
Virksomheder	Allan Søgaard Larsen, adm. direktør, Falck
	Martin Gaarn Thomsen, adm. direktør, ISS
	Eva Berneke, adm. direktør, KMD
	Jukka Pertola, adm. direktør, Siemens Danmark
	Nis Alstrup, adm. direktør, Aleris-Hamlet
	Torben Möger Pedersen, adm. direktør, Pension Danmark
	Allan Gross-Nielsen, adm. direktør, AS3
Per W. Hallgren, adm. direktør, Jeudan A/S	

EFFEKTIVISERINGSPOTENTIALET

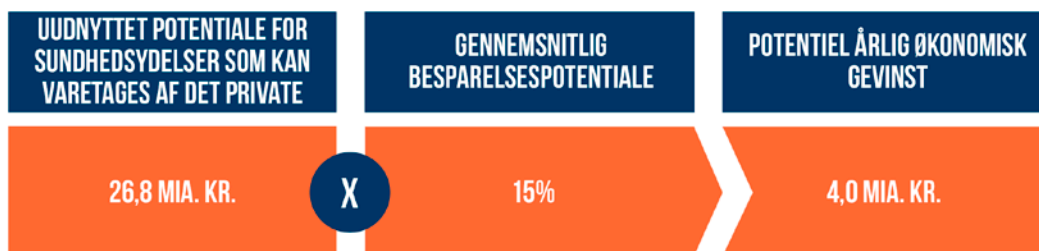
Struensee & co.s analyse viser, at det i dag kun er ca. 25 pct. af de samlede konkurrenceudsættelsesegnede offentlige opgaver, som faktisk er konkurrenceudsat. På baggrund af analyser af de seneste års erfaringer med konkurrenceudsættelse, har Struensee & co. beregnet det samlede bruttopotentiale for øget konkurrenceudsættelse af egnede opgaver i kommuner og regioner til at ligge i omegnen af i alt 240 mia. kr.

POTENTIALE VED ØGET KONKURRENCEUDSÆTTELSE AF EGNEDE OPGAVER I KOMMUNERNE:



POTENTIALE PÅ 4 MIA. KR. ÅRLIGT VED UDLICITERING AF SÆRLIGE SUNDHEDSYDELSER

DOKUMENTEREDE EFFEKTER VED KONKURRENCEUDSÆTTELSE AF SUNDHEDSYDELSER	ØKONOMISK GEVINST
RÅDET FOR OFFENTLIG-PRIVAT SAMARBEJDE	14 %
DANSK ERHVERV	15 %
DANSKE REGIONER, KL, ØIM, FM, MINISTERIET FOR SUNDHED OG FOREBYGGELSE	15 %



For at opnå et billede af den samlede effektivitetsgevinst er beregningerne af bruttopotentialerne suppleret med en analyse af, i hvilket omfang konkurrenceudsættelse indebærer lavere kvalitet af ydelserne eller en lavere tilfredshed blandt medarbejdere. Analysen af kvaliteten er foretaget ved, at Udbudsrådet har gennemgået 63 cases, og analysen af medarbejdertilfredshed er baseret på 21 cases.

Figur 2.2:
Økonomiske
effekter og
kvalitetseffekter¹

FIGUR 2.2: ØKONOMISKE EFFEKTER OG KVALITETSEFFEKTER¹

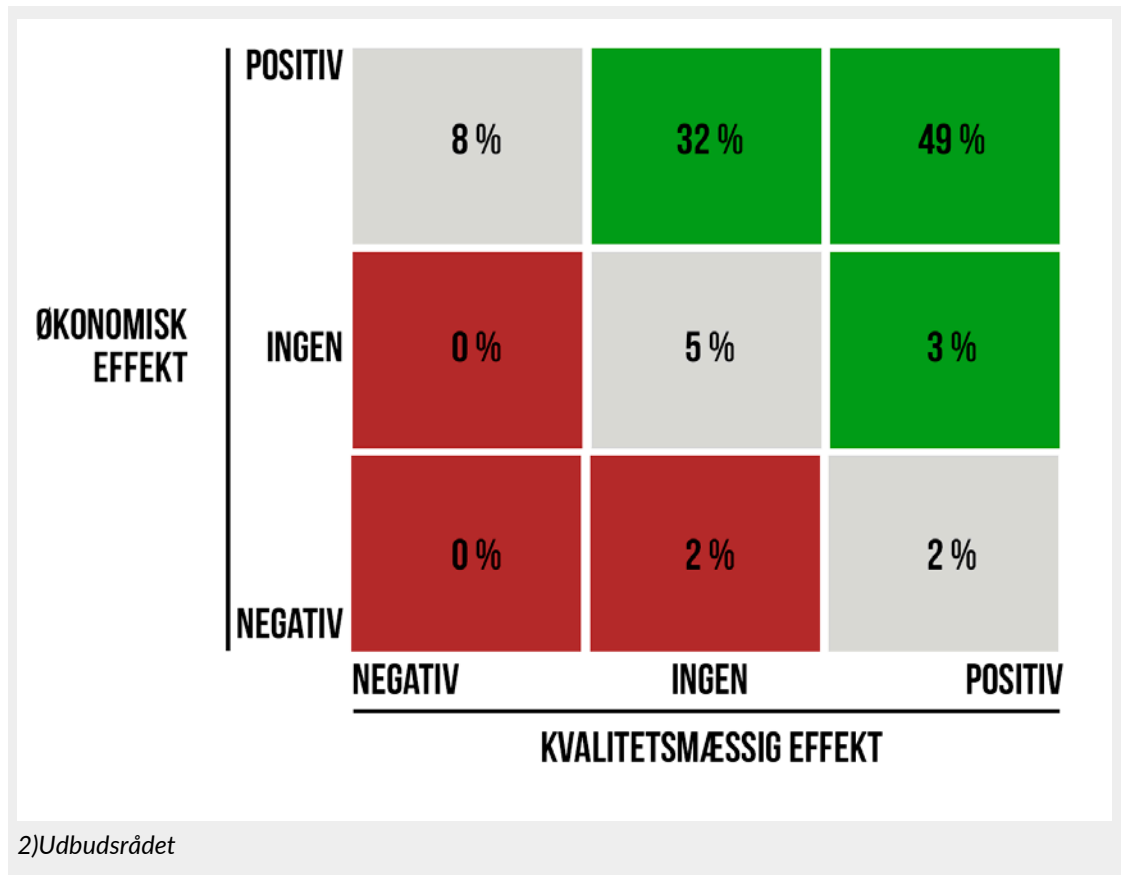
ØKONOMISK EFFEKT	POSITIV	8 %	32 %	49 %
	INGEN	0 %	5 %	3 %
	NEGATIV	0 %	2 %	2 %
		NEGATIV	INGEN	POSITIV
		KVALITETSMÆSSIG EFFEKT		

1)Udbudsrådet

Det ses af figurene, at det kun er i 8 pct. af alle tilfælde, at en positiv økonomisk gevinst opnås på bekostnings af et fald i kvaliteten i opgaveløsningen.

Tilsvarende ses, at en positiv økonomisk gevinst kun i 5 pct. af tilfældene opnås på bekostnings af medarbejdertilfredsheden.

Figur 2.2:
Økonomiske
effekter og
medarbejder-
tilfredshed²



EKSPORTPOTENTIALT

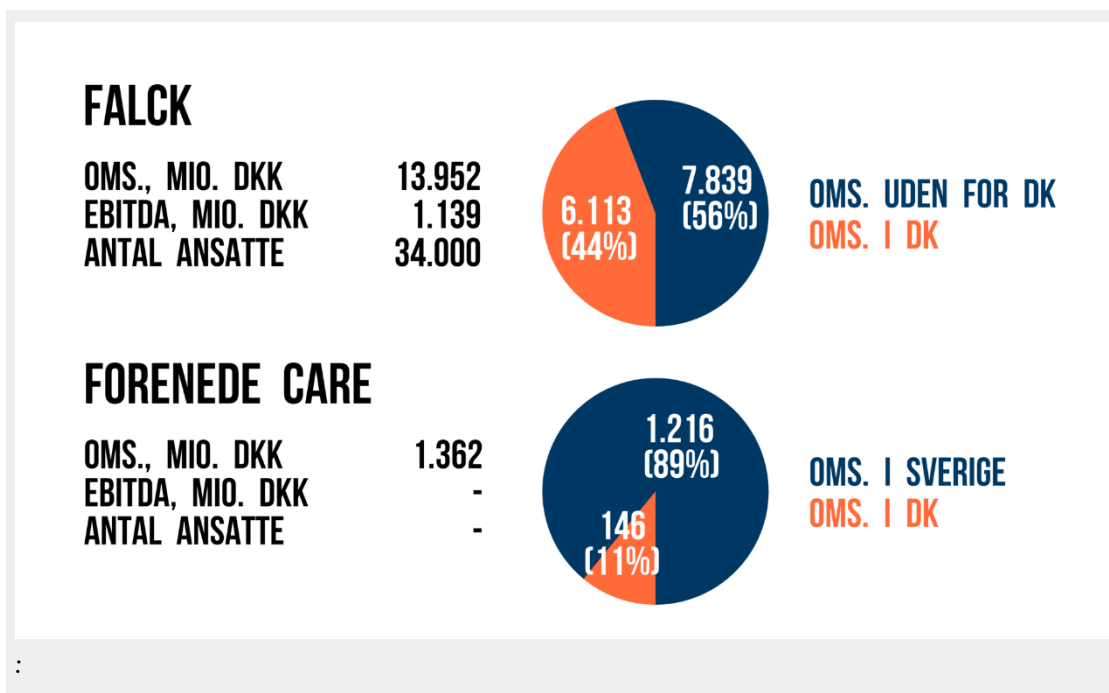
Struensee 6 co. dokumenterer via en række konkrete eksempler, at inddragelse af private leverandører i den offentlige opgavevaretagelse kan give private virksomheder konkurrencefordele gennem vidensopbygning og erfaring, som kan eksporteres. Inddragelse af private leverandører kan således anvendes til at få del i den globale vækst på markeder, som typisk har ligget under offentlig opgavevaretagelse i Danmark, herunder f.eks. sundheds-og velfærdsområdet. Den primære viden på disse områder har været indlejret i den offentlige sektor og institutioner uden kommercielt sigte. Der ligger således et betydeligt eksportpotentiale i konkurrenceudsættelse og øget inddragelse af private leverandører i den offentlige opgaveløsning, som kan medvirke til kommercialisering af denne viden.

Der findes i dag en række tiltag, som udtrykkeligt har til formål at understøtte private virksomheders eksportbestrebelse, herunder også på velfærdsområdet. Der er dog ingen af disse tiltag, som har afgørende betydning set i samfundsøkonomisk perspektiv.

Vækst og eksport af velfærd: Når det offentlige går i spidsen

Resultater	
Markedsmodningsfonden	Det angives i midtvejsevalueringen af de støttede virksomheder fra spor 1, at de i 2018 vil opnå en forventet meromsætning på godt 3,5 mia. kr. og en merbeskæftigelse på ca. 2.300 ansatte. Ingen opgjorte erfaringer for spor 2 og 3.
Eksport Kredit Fonden (EKF)	Beregninger viser, at EKF i 2014 hjalp danske virksomheder til at vinde kontrakter for 27 mia. kr., og dermed bidrog til at sikre ca. 10.500 danske arbejdspladser.
Investeringsfonden For Udviklingslande (IFU)	IFU har gennemført investeringer med mere end 500 danske virksomheder, og i de fleste tilfælde etableres succesfulde selskaber i udviklingslandene, hvilket har givet de danske virksomheder adgang til nye markeder og ofte øget omsætning og bedre indtjening i de implicerede danske virksomheder.
Vækstfonden	Vækstfondens investeringer for ca. 6 mia. kr. i perioden 2000-2012 vurderes at have ledt til en stigning i BNP på 4,5 mia. kr. samt at have skabt ca. 7.200 job, når både direkte og indirekte effekter medtages
Innovationsfonden	Endnu ingen tilgængelige effektmålinger

Disse resultater sættes i relief af, hvad en række private virksomheder har opnået. Havde redningstjeneste overvejende været organiseret i offentligt regi, var et betydeligt eksportpotentiale eksempelvis næppe blevet indhøstet.



Offentligt indkøb udgør 18 pct. af EU's samlede BNP, og der er dermed et betydeligt potentiale for danske virksomheder i forhold til at eksportere produkter og ydelser til udenlandske offentlige myndigheder. Den grænseoverskridende handel er dog meget begrænset, og der er således et stort uudnyttet potentiale på dette område.

BARRIERERNE

Inddragelse af private aktører på områder med tradition for produktion i offentligt regi har fordele, men der vil også nærliggende være modstand. Det kan forekomme attraktivt for såvel den politiske som den administrative ledelse i kommuner og regioner at holde produktionsopgaver og dermed medarbejdere i eget regi, så organisationens volumen maksimeres. Alene det forhold, at det er forskellige faglige organisationer, som organiserer offentligt og privat ansatte medarbejdere inden for de samme arbejdsområder, kalder også på modstand.

Kommunerne og regionerne har heller ikke nogen stærk tilskyndelse til at indse de samlede gevinster ved udlicitering. Her gør to problemstillinger sig gældende. For det første skaber udlicitering til private producenter et grundlag for privat erhvervsvirksomhed, som over tid både vil bidrage med innovationer og med udvikling af eksport, men det påvirker næppe kommunerne særligt i deres dispositioner. For det andet vil kommuner og regioner træffe beslutninger, som kan være påvirket af kommunalpolitikens fireårige valgperiode. Ikke mindst forskellige typer af anlægs- og vedligeholdelsesopgaver lider antageligt under, at beslutninger træffes med en for kort tidshorizont, så behov for indsats bliver hobet op. Når der er kort tid til næste kommunalvalg, er det næppe så attraktivt for kommunalpolitikere at bruge budgettet på at få udbedret nedslidte kloakrør som på aktiviteter, der er mere synlige og direkte mærkbare for borgerne og dermed vælgerne. Konsekvensen i sådan et tilfælde bliver imidlertid nærliggende fordyrende udskydelser.

Barrierer af sådan art italesættes oftest ikke. Derfor præges debatten snarere af potentielle men i hovedsagen mindre betydende risici ved udlicitering, som da kommer til at tjene som bortforklaringer.

HVORFOR SÅ IKKE MERE UDLICITERING?

- Kommunal maksimering af budget og medarbejderstab. Udlicitering ved økonomisk pres.
- Fagforeninger separat for offentligt ansatte.
- Undskyldningerne:
 - Forsyningspligt. Risikoen for konkurser
 - Kvalitet
 - Medarbejdertilfredshed

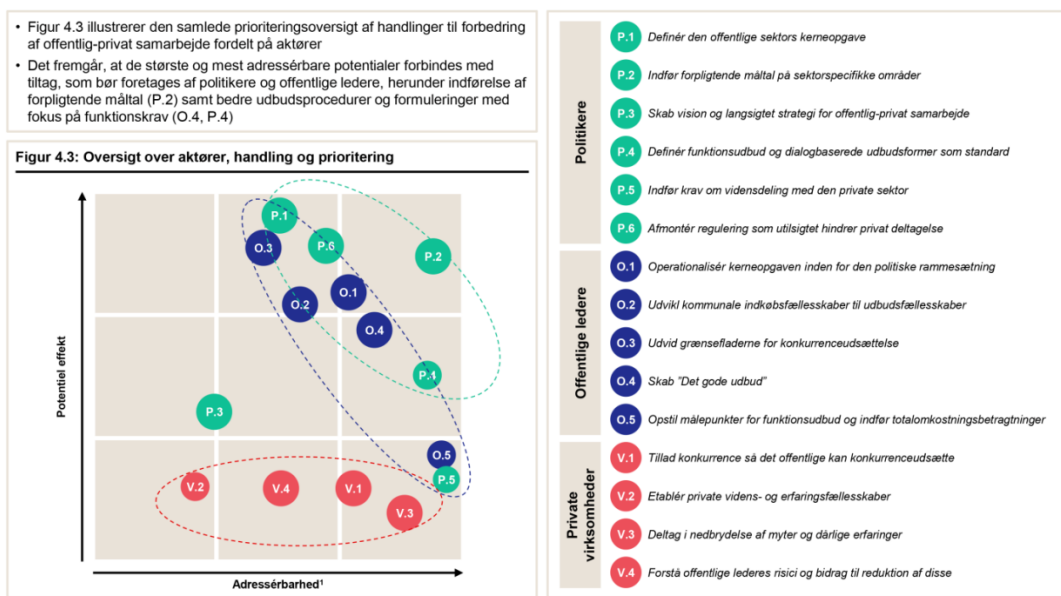
Struensee & co. har på baggrund af de gennemførte interview afdækket de væsentligste barrierer for inddragelse af private leverandører i produktionen af offentlige serviceydelser, sådan som de opleves på ledelsesniveau i såvel offentligt som privat regi.

Når barrierer indgår i den danske debat om udlicitering, ses produktion i privat regi stort set udelukkende i forhold til en idealtilstand. Ethvert kvalitetsbrist ses i forhold til idealet, hvor intet brist i kvalitet forekommer. Det er en uvirkelig sammenstilling. Den realistiske betragtning må i sagens natur se de mulige organiseringsmåder – offentligt regi og private virksomheder – i forhold til hinanden. Begge organiseringsformer kan opvise brist, så de afgørende spørgsmål drejer sig om, hvilke kræfter, der trækker i retning af effektivitet i de to organiseringsmåder og hvilke kræfter, som sætter ind og retter, hvis der forekommer effektivitetsbrist. Set i et sådant perspektiv bliver konkurs eksempelvis en effektiv mekanisme i forhold til en svag eller helt fraværende reaktion over for kommunale effektivitetsbrist. Såvel medarbejdere som bygninger og udstyr vil normalt være til stede efter en konkurs, og reorganisering vil hurtigt kunne gennemføres.

	Barrierer	Anbefalinger
Holdningsmæssige barrierer	Holdningsmæssig modstand mod at private virksomheder tjener penge, fagpolitiske barrierer samt offentlige lederes frygt for magtafvigelse begrænser realisering af potentialer i bred forstand.	Etablér mekanismer, som deler økonomiske gevinster mellem den private og offentlige sektor, inddrag politikere og skab opmærksomhed om gode erfaringer samt sikr fleksibilitet over kontraktperioden.
Utilstrækkelig modenhed	Manglende klarhed om egne behov og kerneopgave samt uklarhed om hvad, der efterspørges, hindrer konstruktiv, kreativt og effektivt OPS.	Offentlige myndigheder må definere deres kerneopgave og konkurrenceudsætte aktiviteter, som ikke indgår heri. Der er behov for, at grænseflader for, hvad der konkurrenceudsættes, flyttes både horisontalt og vertikalt.
Adfærd, incitamenter og risikoaversion	Nulfejlskultur og manglende incitamenter til offentlig-privat samarbejde for offentlige ledere og politikere begrænser konkurrenceudsættelse af egnede opgaver og hindrer innovation.	Italesæt nulfejlskulturen og mindsk risici ved indførelse af konkurspakke. Fastsæt sektorspecifikke forpligtende måltal for konkurrenceudsættelse og skab centrale mekanismer, som sikrer prioritering af innovation og eksport.
Manglende strategi og vision	Fraværet af en offentlig vision for offentlig-privat samarbejde samt uklar langsigtet strategi leder til uindfriede potentialer og hindrer udvikling af potentielle private markeder.	Formulér en langsigtet og ambitiøs strategi for offentlig-privat samarbejde for at modne private markeder og indfri innovations- og eksportpotentialer. Visionen skal forankres og drives i alle led af den offentlige sektor.
Ikke-velfungerende markeder	Det fragmenterede danske marked for offentlige udbud holder mindre danske og store udenlandske leverandører ude. Privat monopoldannelse og umodne markeder afholder myndigheder fra at konkurrenceudsætte.	Revidér behovet for kommunale særregler og anvend indkøbsfællesskaber som katalysator for et mindre fragmenteret marked. Undgå systematisk opkøb af konkurrenter, som reducerer konkurrencen på private markeder.
Erfaringer og myter	Gode erfaringer deles ikke, mens dårlige erfaringer spredes hurtigt og skaber myter, som hindrer udvikling af et effektivt fungerende offentlig-privat samarbejde.	Udarbejd kommunikationsstrategi og faktaark over tidligere konkurrenceudsættelser, som adskiller fakta fra myter. Skab fyrtårne for konkurrenceudsættelse.
Manglende kompetencer	Manglende erfaringer og kompetencer inden for alle led af den offentlige sektor samt uforholdsmæssig stor brug af rådgivere står i vejen for effektive udbudsprocesser og konstruktiv dialog.	Udvikl indkøbsfællesskaber til udbudsfællesskaber. Forbedr videndeling med fokus på at udvikle kompetencerne inden for de kommunale enheder, hvor udbudsansvaret er placeret.
Udbudsformer og -indhold	Aktivitetsbaserede krav mindsker fleksibilitet i opgaveløsning, forhindrer innovative løsninger og optimerer ikke pris- og kvalitetsforhold. Utilstrækkelig anvendelse af dialogbaserede udbudsformer hindrer innovation.	Øg anvendelsen af outcomebaserede udbud med fokus på funktionsopfyldelse og kvalitet. Udnyt evalueringsmodeller og dialogbaserede udbudsformer samt skab transparens i off. regnskaber ved at inddrage TCO.
Reguleringsmæssige barrierer	Stramme, komplicerede og ufleksible regler hindrer privat deltagelse og modvirker en konstruktiv udbudsproces.	Analysér og afmontér regulering som utilsigtet udelukker private aktører fra deltagelse på offentlige markeder. Identificér markeder som endnu ikke er liberaliseret i udlandet for at øge innovations- og eksportpotentiale.
Transaktionsomkostninger	Høje transaktionsomkostninger afholder offentlige myndigheder fra at udbyde og private virksomheder fra at afgive tilbud.	Tilpas klagesystem for at reducere antal unødige klagesager, justér minimumskrav samt forøg skala, bredde og varighed af udbud. Udnyt centrale indkøbsfællesskaber i standardiserede udbud.

ANBEFALINGER

Politikere, offentlige ledere og private virksomheder er de centrale aktører og beslutningstagere i relation til at få fjernet beskrevne barrierer. Struensee & co. har ud fra de gennemførte interview med centrale beslutningstagere peget på de mest effektive konkrete tiltag, som kan afmontere ovennævnte barrierer. Struensee har endvidere analyseret de enkelte tiltags gennemførlighed og effekt i forhold til at indhøste potentialerne ved inddragelse af private leverandører i produktionen af offentlige serviceydelser.



1) Aksens 'Adresserbarhed' indeholder elementer som tid og kompleksitet i handling. Jo mere adresserbar en handling jo hurtigere og simplere er gennemførelsen af denne.

Bag anbefalingerne ligger den afgørende betragtning, at selv en samfundsøkonomisk fordelagtig inddragelse af private virksomheder på velfærdsområdet ikke kan forventes at blive realiseret, da beslutningstagerne ikke ser alle positive effekter og i øvrigt er optaget af andre hensyn. Erfaringerne indtil nu har ikke været overbevisende.

HVAD TILSIGER ERFARINGERNE?

- Danmark har fostret stærke eksportlokomotiver inden for velfærdsservice, men de bruges ikke som forbilleder.
- Vækst og eksport i produktionen af velfærdsservice vil blive afgørende for dansk økonomi.
- De hidtidige politikker for opkomst af en privat sektor for velfærdsservice har ikke haft gennemslagskraft. Privat produktion begrænses til perifere produktionsopgaver.
- Næste fase må fokusere på langsigtede og forpligtende aftaler mellem stat, regioner og kommuner om åbning for privat produktion af kerneprodukter på velfærdsområdet.

Der er derfor gode grunde til at få bundet de relevante beslutningstagere op på en mere offensiv inddragelse af private producenter på velfærdsområdet. Det hidtil stærkeste anvendte middel har været aftaleindgåelse, hvor en aftale mellem regeringen og kommunerne faktisk øgede inddragelsen af private producenter marginalt over en fireårig periode fra 2007. Det er imidlertid tydeligt, at denne inddragelse primært er foregået på marginale og stærkt afgrænsede opgaveområder med vægt på det kommunaltekniske område. Der mangler fortsat et egentligt gennembrud.

I forhold hertil lyder Struensee & co.s anbefaling:

- Indfør forpligtende måltal. Gør måltal sektor-/områdespecifikke, da nogle områder er mere modne end andre. Etabler ambitiøse mål med begrænsede tidsfrister for simple opgaver og tillad længere indfasning på blødere områder, hvor private markeder er mindre modne.
- Stil krav om tilvejebringelse af øget økonomisk råderum gennem offentligt-privat samarbejde.

På baggrund af Struensee & co.s analyse og anbefalinger peger Cepos på behovet for, at de årlige økonomiaftaler mellem Regeringen og henholdsvis kommuner og regioner fremover kommer til at indeholde skærpede krav, der vil øge incitamentet til konkurrenceudsættelsen af kommunale og regionale opgaver. Det skal lede til, at betydeligt større dele af produktionen af velfærdsservice flyttes til private producenter. Aftalerne bør tillige udpege mål for privat produktion af samlede opgaveløsninger inden for hvert af de betydende opgaveområder.

Økonomiaftalen for 2016 om kommunernes økonomi indebærer, at Regeringen indarbejder et omprioreringsbidrag i det kommunale udgiftsloft på 1 pct. om året fra 2016 til 2019. Det svarer til ca. 2,4 mia. kr. i 2016.

Struensee & co.s analyse viser, at der er et potentiale for udlicitering på over 200 milliarder kroner, og at der er et direkte økonomisk besparelsespotentiale på ca. 20 mia. kr. ved øget inddragelse af private leverandører. Det rummer mulighed for, at kommunernes omprioreringsbidrag øges til 2 pct. om året i en fireårig periode, da inddragelse af private leverandører kan sikre, at effektiviseringen kan foregå, uden at det får betydende konsekvenser for mængden og kvaliteten af de kommunale velfærdsydelser.

I forhold til sygehusområdet i regionerne er det naturligt også at introducere en aftaleform, som sikrer en øget inddragelse af private producenter i privathospitalssektoren. Her er i løbet af det

seneste årti foregået en konsolidering oven på introduktionen af bestemmelserne om frit sygehusvalg, og en privat hospitalssektor har påbegyndt en ekspansion også i retning af eksportmarkeder. Det er perspektivrigt. Det har i høj grad været behandlingsgaranti og senere udredningsgaranti, som har drevet den alligevel begrænsede inddragelse af privathospitaler frem. Der er behov for, at disse drivkræfter bliver suppleret med mere udtrykkelige og perspektivrige aftaler.