

FTF's indspil til Produktivitetskommissionen om offentligt-privat samarbejde

Offentlig-privat samarbejde kan være en afgørende drivkraft for øget produktivitet i både den offentlige og private sektor. Der eksisterer en række forskellige samarbejdsformer med forskellige potentialer og udfordringer i forhold til produktivitet og innovation. FTF ser især store perspektiver i offentlig-privat innovation (OPI), hvor der i fællesskab udvikles nye, innovative velfærdsløsninger.

FTF har modtaget Produktivitetskommissionens henvendelse af 26/9-2013 om indspil vedrørende offentlig-privat samarbejde. FTF vil gerne kvittere for, at Produktivitetskommissionen sætter fokus på dette emne og dets betydning for produktiviteten i samfundet.

For FTF er et dynamisk samspil mellem offentlig og privat sektor en af grundpillerne i den danske samfundsmodel. Sektorerne er hinandens forudsætninger, da det offentlige leverer gode og effektive rammebetingelser for virksomhederne i form af dagtilbud, sundhed, skole og uddannelse osv., mens virksomhederne skaber den vækst i samfundet, som finansierer velfærden. Det dynamiske samspil mellem offentlig og privat var netop også fundamentet i FTF's seneste vækstplæg, Vækst², der indeholder en lang række forslag til styrkelse af vækst, innovation og produktivitet i samfundet.¹

Derudover kan offentlig og privat arbejde sammen på forskellige måder, som kan give et mere direkte produktivetsbidrag i både den offentlige og private sektor. Nedenfor skitseres en række forskellige samarbejdsformer og FTF's vurderinger og forslag inden for hver form.

Traditionelle udbud og udlicitering bruges hvor det giver mening

Den traditionelle samarbejdsform mellem offentlig og privat er udbud og udlicitering. Den offentlige kunder udbyder – ofte i meget detaljerede kravspecifikationer – en given opgave, som private leverandører.

Udbud og udlicitering kan efter FTF's opfattelse være en fornuftig metode, der hvor det giver mening. Det er imidlertid meget afgørende, at der ikke kun fokuseres på den initiale

¹ <http://www.ftf.dk/aktuelt/ftf-dokumentation/pjecer/artikel/saadan-skaber-vi-vaekst-i-danmark/>

pris/besparelse, men også på andre effekter som kvalitet, medarbejdertilfredshed og innovation.

I 2011 gennemførte AKF den hidtil største danske forskningsbaserede gennemgang af udliciteringers effekter. Studiet inddrog både danske og udenlandske effektanalyser og konklusionen var, at effekterne af udlicitering generelt er mindre og mere usikre, end det ofte har været fremført i den offentlige debat. Desuden er det også kun på "hårde" tekniske områder som fx renovation og vejvedligeholdelse, at der reelt kan dokumenteres effekter, og de hidtidige analyser berører kun i ringe grad ikke-økonomiske effekter som kvalitet og medarbejderforhold. I det omfang at medarbejderforhold overhovedet er dokumenteret, er effekterne overvejende negative. Endelig konkluderes det også, at der er ikke dokumentation for at sige, at der er positive effekter af udlicitering på de mere bløde velfærdsområder som fx børne- og ældreområderne.² Disse områder er også meget mere komplicerede at beskrive i en kravspecifikation og derfor vanskeligere at sætte i traditionelt udbud.

Siden rapporten er der efter FTF's vurdering ikke fremkommet ny viden, der rækker ved rapportens hovedkonklusioner. Stort set samtidig kom der også en rapport i Sverige med lignende konklusioner, selvom Sverige ofte herhjemme er blevet fremhævet som foregangsland mht. brug af udlicitering.³

Derfor er der behov for, at øget brug af traditionelle udbud og udliciteringer ikke anses som en "mirakel-kur", men i stedet bruges hvor det giver mening og efter grundig overvejelse af de reelle effekter ikke kun for pris, men også for kvalitet, medarbejderforhold og innovation. Af samme grund har FTF også været tilhænger af, at regeringen har afskaffet de faste målsætninger for kommunernes konkurrenceudsættelse og den tidligere hjemmel til at tvinge kommunerne til øget konkurrenceudsættelse.

Offentlig-privat innovation (OPI) kan både skabe ny vækst og bedre velfærd

FTF ser større perspektiver i offentlig-privat innovationssamarbejde (OPI), hvor der ikke er et fast kunde-leverandør forhold om en kendt løsning, men i stedet et ligeværdigt samarbejde mellem en offentlig og privat part om udviklingen af nye velfærds løsninger.

Grebet rigtigt an kan OPI både forbedre velfærden i den offentlige sektor og skabe ny vækst og beskæftigelse i private virksomheder. Der eksisterer flere case-samlinger, der viser poten-

² <http://www.kora.dk/udgivelser/udgivelse/i3685/Effekter-ved-udlicitering-af-offentlige-opgaver>

³ <http://www.sns.se/forlag/konkurrensens-konsekvenser-vad-hander-med-svensk-valfard>

tialet ved OPI. Bl.a. har COWI tidligere udarbejdet en case-samling for FTF⁴, og FTF indsamler også løbende gode eksempler på www.ftf.dk/OPI.

Bedre rammer for OPI rummer store potentialer for produktiviteten i både den private og offentlige sektor. Det gælder fx inden for udviklingen af velfærdsteknologiske løsninger, hvor Danmark har en styrkeposition ikke mindst i kraft af de mange kompetente medarbejdere, og hvor der er udsigt til stor efterspørgsel på det globale marked i årene frem.

FTF foreslår en ny offensiv strategi for udvikling af OPI. I strategien kan fx indgå etablering af et nationalt videntcenter for OPI, som kan vejlede og rådgive i spørgsmål om OPI. Det gælder bl.a. vejledning om EU's komplicerede udbudsregler, som af mange anses for en barriere for offentligt-privat samarbejde. EU-reglerne er i øjeblikket under revision og opfølges af en dansk udbudslov, men regelsættet er stadig ganske omfattende.

Der er også behov for et uddannelsesprogram for OPI-praktikere samt en national og uvildig instans, der kan give bindende forhåndstilsagn om udbudsretlige problemstillinger til potentielle OPI-partnere. Endvidere kan strategien indeholde etablering af en OPI-plattform, hvor offentlige og private virksomheder kan udveksle problemer, ideer og løsninger.

FTF bakker op om de initiativer om OPI, der fremgår af regeringens nye strategi for offentligt indkøb, men vurderer at der er behov for yderligere initiativer.

Potentialer og udfordringer ved offentlig-private partnerskaber (OPP)

Offentlig-private partnerskaber om større infrastrukturprojekter (OPP) kan efter FTF's vurdering være en spændende samarbejdsform, fx hvis pensionskasserne – som ved flere lejligheder har udtrykt stor interesse for at investere i danske OPP-projekter - indgår i samarbejdet.

Det er dog vigtigt at få belyst alle fordele og ulemper grundigt. I en rapport fra september 2013 gennemgår KORA danske og internationale erfaringer med OPP.⁵ Konklusionen er, at erfaringerne er få og blandede. Fx i Storbritannien, som har størst erfaring med OPP, er resultaterne meget blandede. Det gælder ikke kun den initiale pris, hvor det er velkendt at det offentlige kan låne til en lavere rente end private, men også hvis man ser på totaløkonomien over hele projektets levetid.

Samtidig konkluderer rapporten, at OPP ikke automatisk giver mulighed for at øge investeringerne i den offentlige sektor ud over EU-rammerne. Det skyldes, at nogle helt særlige EU-

⁴ <http://www.ftf.dk/oekonomi/artikel/ftf-dokumentation-6-offentlige-og-private-skal-sammen-skabe-ny-vaekst/>

⁵ [http://www.kora.dk/udgivelser/udgivelse/i3687/Offentlige-private-partnerskaber-\(OPP\)](http://www.kora.dk/udgivelser/udgivelse/i3687/Offentlige-private-partnerskaber-(OPP))

regler om fordeling af risici skal opfyldes, hvis OPP-projekter ikke skal medregnes i det offentlige gæld.

Stadig kan der dog være gode argumenter for OPP, fx hvis det kan skabe mere innovation i samarbejdet mellem og privat. Det er blot vigtigt, at fordele og ulemper afvejes i den konkrete situation, og så er der som KORA-rapporten også fremfører brug for mere solid viden om OPP.

FTF foreslår også, at der nedsættes af et udvalg med deltagelse af relevante ressortministerier og pensionssektoren, der skal afdække de samlede barrierer for pensionssektorens investeringer i OPP og andre vækstfremmende formål.

ESCO-partnerskaber kan forbedre miljø og giver bedre anlægsrammer

Energirenoveringer af offentlige bygninger indeholder et stort potentiale for både beskæftigelse i den private sektor, CO2-reduktion og kvaliteten af velfærden. DTU har fx vist, at bedre indeklime på skoler giver en bedre indlæringssevne.

FTF foreslår derfor, at der sættes skub i offentlig-privat samarbejde om energirenoveringer efter ESCO-modellen. ESCO er en forretningsmodel, hvor et privat firma indgår en flerårig aftale med en offentlig part om energirenovering, hvor det private firma garanterer en energibesparelse. Investeringen finansieres gennem de opnåede energibesparelser, som på den måde "betaler" for energirenoveringen.

Selve investeringerne i energirenoveringer vil ikke medføre offentlige udgifter, da det som nævnt er energibesparelsen, der betaler for investeringen. Men der bør afsættes midler til en pulje til kommunernes gennemførelse af udbud.

Det vil samtidig medvirke til at konsolidere Danmarks styrkeposition på det globale marked for energi- og klimavenlige løsninger.

Mere innovative offentlige indkøb kan styrke væksten

Det offentlige køber ind for ca. 290 mia. kr. om året, svarende til ca. 17 pct. af BNP. Dermed udgør det offentlige en enorm efterspørgselskraft, som markedet er meget påvirkelig af. Men typisk er det kun den kortsigtede pris og gevinst, der overvejes.

FTF bakker op om regeringens nye strategi for offentligt indkøb, men vurderer at der stadig er behov for yderligere initiativer.

FTF foreslår derfor, at en mindre del (fx 2 pct.) af de offentlige indkøb skal øremærkes innovative løsninger indenfor fx velfærdsteknologi og cleantech.

Forslaget kan realiseres ved, at 2 pct. af kontraktsummen i de forskellige fællesoffentlige indkøbssamarbejder sættes af til særlige innovative udbudsrunder, hvor iværksættere og mindre virksomheder kan spille nye ideer ind til udviklingen af offentlige opgaver.

Ofte sker de offentlige indkøb gennem tvungne eller frivillige indkøbsaftaler i stat, kommuner og regioner. Sådanne indkøbsaftaler omhandler standardiserede og dermed velkendte varer, som ikke levner meget plads til innovation og den enkelte institutions særlige behov for nye løsninger. Det kan desuden være meget svært for mindre virksomheder og iværksættere at vinde udbuddene af de store indkøbsaftaler.

Med forslaget reserveres en lille del af indkøbssummen på indkøbsaftalerne til innovation. I første omgang kan statens indkøbsaftaler omdannes, og senere kan der arbejdes for at aftale lignende ordninger med kommuner og regioner.

Projektkonkurrencerne forventes at medføre en stigning i private virksomheders investeringer i forskning og udvikling. Det vil dermed kunne styrke vækst, produktivitet og innovation i virksomhederne.