

Notat til Produktivitetskommissionen om mulighederne for styrket offentlig-privat samarbejde

Produktivitetskommissionen har bedt en række aktører, herunder DI, om input til kommissionens videre arbejde frem mod forslag, der kan øge mulighederne for øget produktivitet og innovation i den offentlige sektor gennem et styrket offentlig-privat samarbejde. Nærværende notat indeholder DI's input. DI stiller sig gerne til rådighed for en uddybning.

Inddragelse af private øger produktiviteten

1. Inddragelse af private – en vigtig vej til at hæve produktiviteten

Offentlig-privat samspil er en vigtig vej til at øge produktiviteten i den offentlige sektor. Det sker gennem konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver således, at markedet testes for, hvem der kan løse opgaven bedst og billigst. Desuden giver konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver tilskyndelse til nytænkning i opgaveløsningen og innovation i produkter og services. Inddragelse af private kan endvidere foregå i nye samarbejder eksempelvis OPP, der bidrager til at samtænke anlæg, design og drift og dermed giver anledning til bedre resourceudnyttelse. OPP bør således først og fremmest betragtes som en produktivitetsfremmende organisationsform og ikke som en finansieringsmodel for offentlige anlægsinvesteringer. Endelig fremmes produktiviteten ved inddragelse af private aktører gennem mulighederne for udnyttelse af erfaringer på tværs af kommunegrænser. Nedenfor gennemgås de elementer, der kan fremme produktiviteten gennem offentligt-privat samarbejde samt barriererne herfor og forslag til løsninger.

Konkurrence tester markedet

2. Konkurrenceudsættelse

Konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver giver produktivtetsgevinster. Gevinsten hentes ikke i, at private virksomheder per se løser en opgave i den offentlige sektor. Produktivtetsforbedringen opnås derimod ved, at den offentlige sektor i forbindelse med udbud af opgaven skal beskrive og definere, hvad der reelt ønskes løst. Dette bidrager til at skabe transparens og fokus på optimering af resourceallokeringen. Produktivtets-

gevinsten ligger desuden i selve konkurrencesituationen, hvor der i udbuddet stilles krav til opgavens løsning - herunder hvilken kvalitet i opgaveløsningen, som ønskes, og at potentielle leverandører konkurrerer om at levere dette på den bedste og mest omkostningseffektive måde. Den offentlige sektor kan også selv deltage i udbuddet.

25 procent af opgaverne konkurrenceudsættes

I dag konkurrenceudsættes omkring 25 procent af de opgaver, der kan konkurrenceudsættes. Den samlede volumen af konkurrenceudsatte opgaver svarer således til 96,8 mia. kr. i 2012, ud af de 385,4 mia. kr., der kan konkurrenceudsættes for. Dette efterlader et samlet potentiale for mere konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver på i alt 289 mia. kr. Fordelingen af konkurrenceudsættelsen i den offentlige sektor i perioden 2010-2012 ses af tabellen nedenfor.

Den offentlige konkurrenceudsættelse 2010-12

	2010			2011			2012		
	Konkurrenceudsat (mia. kr.)	Muligt at konkurrenceudsætte (mia. kr.)	Pct.	Konkurrenceudsat (mia. kr.)	Muligt at konkurrenceudsætte (mia. kr.)	Pct.	Konkurrenceudsat (mia. kr.)	Muligt at konkurrenceudsætte (mia. kr.)	Pct.
Kommunerne	55,4	222,4	24,9	54,5	217,8	25,0	56,0	220,6	25,4
Regionerne (RIKU)	17,3	82,2	21,0	17,2	82,4	20,9	18,6	86,9	21,3
Staten	19,6	74,3	26,4	21,1	76,7	27,5	22,3	77,9	28,6
I alt	92,3	379,0	24,4	92,9	376,9	24,6	96,8	385,4	25,1

Kilde: Danmarks Statistik, Økonomi- og Indenrigsministeriet og DI-beregninger

Væksten i konkurrenceudsættelsen er stagneret på trods af stort besparelsespotentiale

DI har regnet på, hvor stor en gevinst der er ved konkurrenceudsættelse på baggrund af eksempler fra KL's website Udbudsportalen. Besparelsespotentialet er på den baggrund beregnet til 15,5 pct. Det betyder, at kommunerne samlet set kan effektivisere for 4,1 mia. kr., alene ved at alle kommuner konkurrenceudsatte lige så meget som de ti kommuner, der konkurrenceudsætter mest.

Effektiviseringspotentiale ved konkurrenceudsættelse i kommunerne, 2012

Hovedkonto	Samlet IKU for alle kommuner	Samlet IKU for de ti bedste kommuner	Potentiale ved best practice (mia. kr.)
Byudvikling	36,5	72,1	0,4
Trafik og infrastruktur	52,4	80,6	0,5
Undervisning og kultur	23,8	35,9	0,6
Sundhed	15,8	31,3	0,2
Sociale opgaver	23,8	34,1	2,0
Administration	23,1	30,2	0,4
I alt	25,4	37,5	4,1

Kilde: Danmarks Statistik, Økonomi- og Indenrigsministeriet og DI-beregninger

Tabellen ovenfor viser den samlede kommunale IKU - fordelt på hovedkonti - den samlede IKU for de ti bedste kommuner samt effektiviseringspotentialer for hver hovedkonto.

Flere udbud på borgernære områder

Et særligt indsatsområde er at styrke konkurrenceudsættelsen på socialområdet i kommunerne. Det skyldes bl.a., at der er kommet nye regler, der har forbedret kommunernes muligheder for at samle flere omsorgsopgaver i større udbud. Samtidig er socialområdet i dag et af de områder, hvor konkurrenceudsættelsen er lav samtidig med, at området er i udgiftsmæssig vækst og vil være det de kommende år. Hvis alle kommuner udsætter lige mange opgaver på socialområdet for konkurrence som de ti mest konkurrenceudsættende kommuner, vil det alene årligt frigive to mia. kr.

Forslag:

En høj grad af konkurrenceudsættelse vil bidrage til at gøre den offentlige sektor mere effektiv. For at fremme konkurrenceudsættelse bør der genindføres måltal for konkurrenceudsættelse i de årlige aftaler om kommunernes og regionernes økonomi. Målet for den offentlige sektors gennemsnitlige konkurrenceudsættelse i 2020 bør være 41,6 procent, fordelt således:

- Kommunerne: 45 procent
- Regionerne 38 procent
- Staten 36 procent.

Konkurrenceudsættelse skal være så enkelt som muligt

3. Kommende dansk udbudslov

For at sikre tilskyndelse til konkurrenceudsættelse er det vigtigt, at den offentlige sektor oplever, at det er så enkelt som muligt indenfor den EU-retlige ramme at sende opgaver i udbud. Tilsvarende bør de administrative byrder for virksomhederne sænkes, så det bliver så attraktivt som muligt at deltage i konkurrencen om de offentlige opgaver. Nedbringelse af transaktionsomkostningerne ved udbud har været et gennemgående tema i revisionen af EU's udbudsdirektiver. Disse skal nu implementeres i en dansk udbudslov. I den forbindelse bør der være fokus på at skabe mere klarhed over, hvordan og hvornår de forskellige indkøbs- og udbudsprocedurer kan og skal anvendes, fokus på at lette brugen af dialogbaserede og innovationsfremmende udbudsformer samt på at begrænse ordre- og tilbudsgiveres transaktionsomkostninger.

Klarhed om brug af forskellige indkøbsregimer

Et særligt vigtigt område er, at loven implementeres sådan, at der bliver klarhed om reglerne. I dag oplever mange ordregivere og tilbudsgivere en usikkerhed om væsentlige elementer, hvilket ofte fører til overimplementering. Klarhed om regelsættet skal sikre, at de administrativt tungere indkøbsregimer kun anvendes, når dette er nødvendiggjort af reglerne og ikke som en oversikring på baggrund af usikkerhed om, hvad man må. Der har desuden i Danmark været en tendens til, at reglerne tolkes meget rigtigt. Der har eksempelvis været en tilbagehol-

denhed for dialog med markedet forud for indkøb af frygt for rådgiverinhabilitet.

Forslag:

Den kommende danske udbudslov bør sikre en klarhed omkring reglerne. Uklarhed omkring hvorvidt annonceringspligten er dækkende, må ikke medføre at de administrativt tunge EU-procedurer anvendes, når det ikke er nødvendigt.

National implementering må ikke begrænse konkurrencen

I forbindelse med implementeringen af udbudsdirektiverne er der desuden en række elementer, der er op til nationalstaterne at tage stilling til. Det er helt essentielt, at regelsættet implementeres sådan, således at ordregiver har den bedste ramme for at indhøste de produktivetsgevinster, som konkurrenceudsættelse han give. Det er i den forbindelse bekymrende, hvis det gøres obligatorisk at opdele kontrakter i mindre kontrakter, da stordriftsfordele i de tilfælde, hvor de findes, ikke tillades.

Tilsvarende bør den danske implementering fremme konkurrencen ved, at det ikke muliggøres at reservere kontrakter til socialøkonomiske virksomheder. Dette begrænser konkurrencen snarere end at fremme den. Endelig bør en dansk udbudslov give ordregivere adgang til at vælge den mest relevante tildelingsmodel efter indkøbets særegenhed.

Forslag:

Det er vigtigt, at udbudsloven giver de bedst mulige rammer for at sikre en effektiv konkurrence om udførelsen af de offentlige opgaver. I forbindelse med den danske implementering af udbudsdirektiverne bør det derfor sikres, at offentlige indkøbere har fuld valgfrihed til at vælge den tildelingsmodel, der er mest passende for den pågældende opgave. Med henblik på at sikre effektive indkøb bør det ikke gøres obligatorisk for offentlige ordregivere at opdele store kontrakter i mindre kontrakter eller være muligt at reservere kontrakter til socialøkonomiske virksomheder.

Sociale klausuler må ikke gøres obligatoriske

4. Særligt om brugen af sociale klausuler

Der er et stigende politisk fokus på at anvende klausuler i kontrakter, særligt uddannelsesklausuler og arbejdsklausuler, i offentligt indkøb. Dette er udtryk for et politisk ønske om at løse andre samfundsmæssige problemstillinger end at købe "bedst og billigst". Sociale krav virker imidlertid fordyrende for den enkelte kontrakt, idet der indføres bindinger på leverandørerne. Bindinger, som ikke blot skal håndhæves, men også dokumenteres. Samtidig sætter klausulerne begrænsninger for, hvordan virksomheden selv kan tilpasse sin medarbejderstab, bedrive ledelse mv., hvilket gør det vanskeligt for private virksomheder at sikre effektiv drift. Følgende bør sociale krav ikke gøres obligatoriske.

Dette er særligt vigtigt set i lyset af, at sociale krav i stigende grad anvendes, og anvendes på forskellige måder. Særligt kri-

tisk vil det desuden være, hvis sociale krav følges op af en indførelse af kædeansvar, hvor hovedleverandøren får ansvar for forhold hos underleverandørerne, der ikke retter sig mod opgaveløsningen. Der bør ikke indføres kædeansvar for forhold, som ikke direkte vedrører den udbudte opgave.

DI er imod arbejds-klausuler

Arbejdsklausuler i offentlige udbud stiller krav til leverandørens ansættelsesforhold. De bryder med det grundlæggende princip i Danmark, at ansættelsesvilkår aftales mellem parterne på arbejdsmarkedet.

En arbejdsklausul, som kræver, at leverandøren giver sine ansatte arbejdstid, løn og øvrige ansættelsesvilkår, som ikke er mindre gunstige end dem, der er fastlagt i den relevante danske overenskomst, vil fungere som en barriere for konkurrencen og dermed produktivitetsforbedringer. Særligt, hvis leverandøren også er ansvarlig for, at underleverandører lever op til disse vilkår.

For det første fordi en så generel henvisning skaber stor usikkerhed hos virksomheder om, hvad leverandøren og eventuelle underleverandører egentlig skal overholde. Dette vil enten afholde dem fra at byde, eller få dem til at afgive et bud, hvor denne usikkerhed giver en højere pris på grund af virksomhedens risiko. DI har set flere eksempler på dette.

For det andet fordi en sådan arbejdsklausul vil være en væsentlig hindring for udenlandske virksomheders bud på opgaver i Danmark. Når de udstationerer arbejdskraft til at udføre opgaven kan de have forpligtelser i hjemlandet, der kolliderer med en sådan arbejdsklausul, og dermed medfører væsentlige meromkostninger.

Derfor er det efter DI's vurdering i strid med EU-retten at anvende arbejdsklausuler, der indeholder et generelt krav om, at leverandører skal sikre danske ansættelsesvilkår.

Hvis man fra politisk hold ønsker at bruge arbejdsklausuler bør det ske på en måde, der ikke hæmmer konkurrencen og dermed produktivitetsudviklingen. Det betyder, at arbejdsklausulen skal formuleres og håndhæves indenfor de rammer EU-retten sætter. Først og fremmest ved kun at stille krav til ansættelsesvilkår, der har hjemmel i EU's udstationeringsdirektiv.

Forslag:

Den danske implementering af det kommende udbudsdirektiv skal sikre konkurrence ved ikke at gøre sociale krav og opdeling af kontrakter obligatoriske, ved ikke at indføre kædeansvar, ved ikke at indføre mulighed for at reservere kontrakter til særlige typer virksomheder og ved at give valgmulighed i forbindelse med tildelingsmodeller.

Mere "købmands-kultur"

5. Bedre udbudspraksis

Revisionen af reglerne kan imidlertid ikke stå alene. Effektivt offentligt indkøb sikres tilsvarende gennem en kultur, der er præget af ønsket om et åbent og tillidsfuldt samarbejde med fokus på at indgå en god aftale for begge parter, samt gennem en professionalisering af indkøbsfunktionerne. Dette kan imidlertid være svært i mindre kommuner og enheder. En større volumen kan sikre en professionalisering og dermed bidrage til at forbedre udbudsprocesserne. Fællesindkøb kan desuden bidrage til at sikre, at den offentlige sektor køber bedst og billigst. Dette forudsætter dog, at der ikke er tale om komplekse ydelser, der skal tilpasses den enkelte ordregiver, ligesom det forudsætter indgående kendskab til det marked, man køber ind på.

Forslag:

Der bør sættes yderligere fokus på at professionalisere offentlige indkøbsfunktioner. Der bør etableres centrale enheder, der besidder den nødvendige kommercielle forståelse og juridiske viden, som kan bistå fagenheder og institutioner med indkøb. For mindre kommuner kan dette med fordel ske gennem kommunalt samarbejde.

Øget brug af dialog og markedsafdækning

6. Innovationsfremme

Det er essentielt, at den offentlige sektor ikke køber forældede løsninger. Dette kan ske gennem dialog med markedet, gennem markedsafdækning og egentlige samtaler. Frygt for habilitetsproblemer og karteldannelse står imidlertid ofte i vejen for dette. Denne tilbageholdenhed kan imidlertid overkommes ved informationsmøder og dokumentation og må derfor ikke ødelægge mulighederne for at sikre det bedste kendskab til markedet.

Øget brug af funktionskrav

Endvidere kan innovative indkøb sikres gennem en øget anvendelse af funktionskrav, hvor den offentlige indkøber formulerer krav til, hvad der skal løses, og ikke til hvordan dette skal foregå. Derved kan forskellige leverandører byde ind med forskellige løsninger på en problemstilling.

Øget brug af TCO-betragtninger

Tilsvarende skal den offentlige sektor sikre det mest innovative indkøb gennem anvendelse af totaløkonomiske betragtninger frem for indkøbspris. Det bør være klart, at driftsomkostninger til eksempelvis energiforbrug bør indregnes således, at en umiddelbar besparelse på den helt korte bane ikke får lov at stå i vejen for en produktivitetsevinst på den længere bane.

Forslag:

Innovative indkøb sikres gennem større nærhed til markedet gennem mere anvendelse af markedsafdækning og dialog. Der bør i højere grad anvendes funktionskrav og totaløkonomiske betragtninger for at sikre det mest innovative tilbud til prisen.

7. Ledelse, løn og digitalisering

Udover de mange muligheder for styrkelse af den offentlige sektors produktivitet og innovation gennem øget offentlig-privat samarbejde vil DI afslutningsvis rette opmærksomheden mod tiltag, der kan øge produktiviteten i såvel den private som den offentlige sektor, og som med fordel også kan tages med i betragtning i denne sammenhæng.

DI's produktivitetspanel har således identificeret en række indsatsområder, der går på tværs af sektorer og brancher: ledelse, løn og digitale tiltag.

Ledelsen skal sætte mål og følge op på dem

Ledelsen skal bl.a. have fokus på at 1) fastsætte og kommunikere klare rammer og mål – på alle organisatoriske niveauer, 2) følge op på fastsatte mål og individuelle medarbejderpræstationer, 3) motivere og engagere medarbejderne og 4) tiltrække og udvikle den nødvendige viden og færdigheder på alle organisatoriske niveauer og indenfor alle relevante fagområder inkl. ledelseskompetencer.

Virksomheder, der benytter resultatlønsordninger, er mere produktive

Samtidig anbefales brugen af resultatlønsordninger. Resultatløn hænger tæt sammen med budskabet om at sætte mål og følge op på mål. Det kræver stort ledelsesfokus og vedligeholdelse, men når det materialiseres, så viser undersøgelser, at virksomheder der arbejder med resultatlønsordninger i gennemsnit er ti pct. mere produktive end virksomheder, der ikke gør.

Både private og offentlige parter skal blive bedre til at udnytte de digitale muligheder

En tredje vigtig kilde til produktivitet er digitalisering. Både virksomheder og offentlige arbejdspladser kan blive bedre til at implementere og udnytte moderne it-løsninger i alle processer og arbejdsgange. Her anbefales overordnet set 1) en mere ambitiøs og forpligtende offentlig digitalisering, 2) at flere og styrkede IKT-kompetencer skal forhindre flaskehalse, og 3) at den digitale infrastruktur i højere grad skal drive teknologiudviklingen.

Læs mere her:

Se DI's Produktivitetspanels konkrete og samlede anbefalinger på: www.di.dk/produktivitetspanel.