

# Notat

## **Forslag der øger produktiviteten gennem offentligt-privat samarbejde**

Til: Produktivitetskommissionen

Fra: Dansk Erhverv

### **Offentligt-privat samarbejde styrker produktiviteten**

Det er Dansk Erhvervs grundlæggende opfattelse at offentligt-privat samarbejde styrker produktiviteten i samfundet og vil sikre en mere effektiv offentlig sektor.

Samlet set er Dansk Erhvervs forslag til initiativer, der kan fremme produktiviteten gennem øget offentligt-privat samarbejde, som følger:

- Politiske bindene mål for øget konkurrenceudsættelse.
- Stærkere incitamentter til at konkurrenceudsætte og effektivisere.
- Mere gennemsigtighed i offentlige priser
- Lavere transaktionsomkostninger.

### **Konkurrenceudsættelse giver økonomisk effekt**

Dansk Erhverv kan i en ny analyse og på baggrund af oplysninger fra Udbudsportalen påvise, at der er væsentlige økonomiske gevinster forbundet med at konkurrenceudsætte offentlige opgaver.

Analysen viser at der i gennemsnit opnås en økonomisk besparelse på 15 %, selv når udbydernes transaktionsomkostninger er fratrukket. Samtidig viser analysen, at offentlige myndigheder i høj grad oplever både kvalitative og innovative effekter som følge af udbuddene.

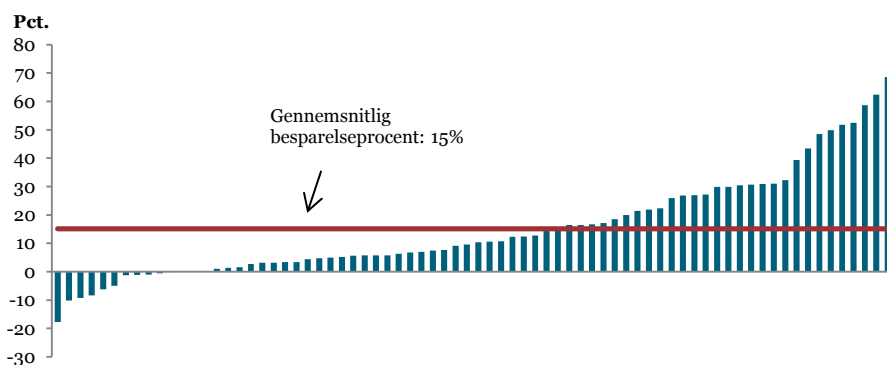
Analysen er baseret på oplysninger fra Udbudsportalens dokumentationsdatabase, hvor konkrete udbud løbende bliver dokumenteret. I alt er der målt på effekter af 74 udbud<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> I perioden fra 2001-2013.

Figur 1

### Besparelser på offentlige udbud



**Kilde:** Udbudsportalen.dk samt egne beregninger.

Undersøgelsen giver en klar indikation af, at der ofte er økonomiske effekter af at konkurrenceudsætte offentlige opgaver.

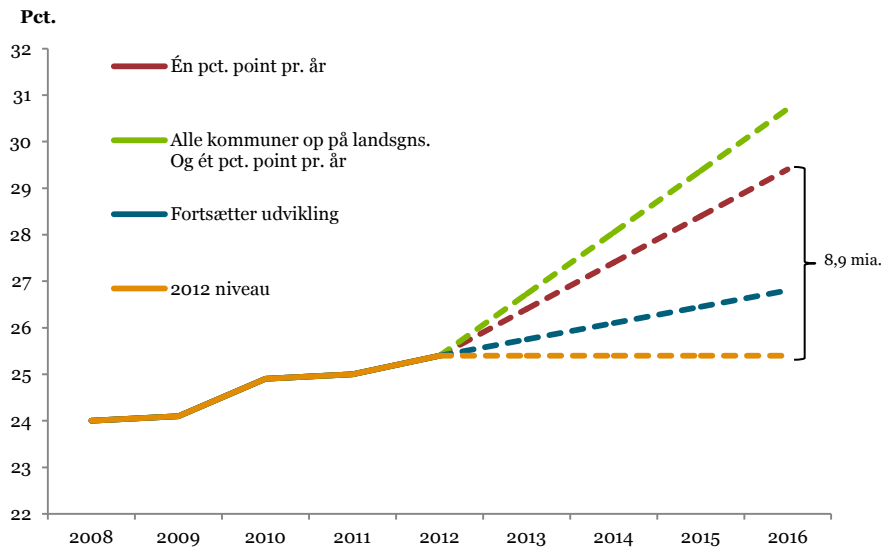
### Kæmpe potentiale for øget konkurrencen

Selvom der de seneste år har været en positiv udvikling i konkurrenceudsættelsen af offentlige opgaver, så er der stadig et kæmpe uudnyttet potentiale for øget samarbejde. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har opgjort, at der kan konkurrenceudsættes opgaver til en værdi af 377 mia. kr. – og kun 92 mia. kr. er i dag konkurrenceudsat.

Dansk Erhverv efterlyser en ambitiøs målsætning for konkurrenceudsættelse og samarbejde med private og ikke-offentlige aktører. Dansk Erhverv mener, at konkurrenceudsættelsen bør stige med 1 pct. årligt i stat, regioner og kommuner, jf. den såkaldte Indikator for konkurrenceudsættelse. Dette kan ske ved fastsættelse af bindende politiske mål, alternativt gennem lovgivning.

Regeringen og KL har tidligere indgået en 4-årig politisk aftale om at øge konkurrenceudsættelse med 1 procent om året. Dansk Erhverv har i en analyse beregnet at opgaver til en værdi af 8,9 mia. kr. vil blive konkurrenceudsat yderligere, såfremt kommunerne samlet set øger konkurrenceudsættelsen med netop 1 procent om året over de næste fire år (se figur nedenfor).

Figur 1

**Udviklingen i kommunernes konkurrenceudsættelse 2008-2012 i pct. (IKU)**

Kilde: noegletal.dk

Der er Dansk Erhvervs vurdering at der bl.a. indenfor følgende områder både er et veludviklet marked og et stort potentiale for at øge samarbejdet:

Kommunerne	Regionerne	Staten
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Drift af ældrecentre</li> <li>• Hjemmepleje og sygepleje</li> <li>• Genoptræning og rehabilitering</li> <li>• Specialiserede sociale opgaver</li> <li>• Beskæftigelsesindsatsen og opkvalificering</li> <li>• Borgerrettet forebyggelse</li> <li>• Drift af hjælpemidler</li> <li>• Misbrugsbehandling</li> <li>• Energi-recovering af bygninger (ESCO)</li> <li>• Facility management</li> <li>• Drift af tekniske anlæg.</li> <li>• Drift af affaldsforbrændingsanlæg samt sorteringsanlæg</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sundhedsbehandling på forskellige områder (udredning, scanning, kirurgi, psykiatri mv.)</li> <li>• Forebyggelse indenfor bl.a. kronikere</li> <li>• Energi-recovering af bygninger (ESCO)</li> <li>• Facility management</li> <li>• Administrative opgaver, fx lønadministration</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Offentlig transport (jernbaner)</li> <li>• Drift af fængsler</li> <li>• Drift og pleje skove</li> <li>• Administrative opgaver, fx lønadministration</li> <li>• Energi-recovering af bygninger (ESCO)</li> <li>• Facility management</li> <li>• Drift af tekniske opgaver</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Drift af forsyningsområder, fx renseanlæg, varmecentraler mv.</li> </ul>		
---	--	--

Samtidigt er det vigtigt at understrege, at der særligt på velfærdsområdet er tradition for at regulere samarbejdet med private og ikke-offentlige aktører på andre måder end konkurrenceudsættelse, samt at der er behov for at revidere de eksisterende konkurrence- og aftaleformer.

### **Stærkere incitamenter til effektivisering**

Når der til trods for muligheden for at realisere både økonomiske og kvalitative gevinster stadig er et kæmpe urørt potentiale for øget konkurrenceudsættelse, så kan det skyldes at incitamenterne til at effektivisere i både stat, regioner og kommuner, ikke er tilstrækkeligt stærke.

En mulighed kan være i langt højere omfang at benytte performancebaserede tildelingsmodeller, således at fx kommuner og regioner i højere grad bliver belønnet efter opnåede resultater. For eksempel hvor god man er til at forebygge eller rehabilitere.

En anden mulighed kan være at reducere de statslige refusionssatser på offentlige ydelser, fx sygedagpenge, og/eller sikre en udfasning hurtigere end i dag. Det kunne bl.a. overvejes i forhold til beskæftigelsesområdet. Det vil øge incitamentet til at levere gode resultater.

### **Manglende gennemsigtighed i offentlige priser**

Offentlige myndigheder træffer ofte beslutning om organisering af en opgave på et grundlag, hvor man ikke kan sammenligne offentlige priser med omkostningsægte private priser. Det skyldes især at det offentlige budget- og regnskabssystem ikke medregner alle indirekte omkostninger.

Den manglende gennemsigtighed om offentlige priser betyder, at offentlige myndigheder ofte træffer beslutninger på et skævt eller fejlagtigt grundlag. Konsekvensen er at fx kommunerne kommer til det resultat, at kommunerne er billigere, og derfor undlader at udbyde - eller endnu værre, i et stigende antal tilfælde hjemtager opgaver.

Kombinationen af at opgaveløsningen i kommunerne i princippet er politisk styret, samt at opgørelse af priser og måling af kvalitet af de offentlige velfærdsløsninger er mangelfulde og til tider misvisende, øger risikoen for, at den private leverandør fratages en opgave af "usaglige årsager". Denne øgede usikkerhed mindsker virksomhedernes interesse for at investere i udviklingen af velfærdsløsninger, hvilket igen mindsker den samlede innovation på velfærdsområdet

Dansk Erhverv har i en analyse i samarbejde med et eksternt revisionsfirma lavet en stikprøveundersøgelse af regnskaber fra fem døgntilbud undersøgt nærmere. Undersøgelsen viser blandt andet at offentlige tilbud udelader udgifter og at de budgetter der lægges ikke er realistiske.

Konkret er udfordringen den, at de offentlige budget- og regnskabssystemer er indrettet således at der

1. ikke er en standardiseret opgørelse af pris på aktivitetsniveau (fx døgnpris på plejehjem), leverance eller en ydelse og,
2. ikke indregnes de fulde indirekte omkostninger til fx it, stabsfunktioner samt kapitalomkostninger til afskrivning på bygninger og materiel.

De manglende standarder påvirker stort set alle virksomheder, der udfører opgaver i konkurrence med private, lige fra det tekniske område over administrative opgaver til social- og velfærdsområdet.

Det foreslås, at der bliver udviklet en fælles standard for opgørelse af enhedspriser på alle væsentlige kommunale aktivitetsområder (plejecentre, dagpasning, jobcenter-ydelser, park og vej mv.).

Den fælles standard skal omfatte enhedspriser, der på aktivitets- eller ydelsesniveau er sammenlignelige på tværs af kommuner. Det skal samtidig være obligatorisk at anvende standarden og offentliggøre enhedspriserne, fx på kommunens hjemmeside. Opgørelsen af enhedspriser skal være beregnet på baggrund af princippet om omkostningsægte priser, dvs. inklusiv indirekte omkostninger mv.

### **Mere innovative serviceløsninger**

Mange private leverandører oplever i dag, at offentlige myndigheder er tilbageholdende med at efterspørge nye og mere innovative måder at organisere offentlige ydelser på.

Det er i dag en generel udfordring, at der går kassetænkning i mange indsatser. Det gælder ikke mindst på sundheds- og velfærdsområdet. En eksisterende eller ny indsats vurderes ofte ud fra en specifik sektorlovgivning (fx genoptræning) og finansieringsgrundlaget på det pågældende område. Indsatsen bliver derfor ofte ikke vurderet i en større sammenhæng, herunder fx hvilke positive økonomiske effekter en genoptræning kan have i relation til sygedagpenge udgifter, udgifter til kontanthjælp, tabte skatteindtægter mv. Der er samtidig udbredt problem, at der ikke bliver målt på effekten af indsatsen. Samlet set er konsekvensen at der spildes for mange penge på kortsigtede indsatser. Der alt i alt er en lille grad af tænkning i investeringer og innovative løsninger. Den samme udfordring gør sig gældende i forhold til investering i sundheds-it samt velfærdsteknologi.

Der er de seneste år udviklet servicekoncepter af private leverandører, der tager afsæt i investeringstanken, og hvor man måler på effekt frem for input. Det gælder bl.a. sygedagpenge området, hvor kernen er en intensiv udredning og indsats med henblik på hurtig raskmelding og tilbagemelden til arbejdsmarkedet. Det er der god økonomi i for samfundet, og naturligvis for den enkelte borger.

Der er brug for at offentligheder myndigheder i højere grad gør brug af funktionsudbud, der sætter fokus på effekter og resultater frem for at stille krav til arbejdsgange og processer. Der er også brug for at flere offentlige myndigheder måler på totalomkostningerne (TCO-prisen) – og ikke som i dag, overvejende måler på anskaffelsesprisen.

Dansk Erhverv mener det er positivt at regeringen i sin nye strategi lægger op til udvikling af en række nye modeller til TCO-beregning samt vil styrke fokus på funktionsudbud. Dansk Erhverv mener imidlertid, at der er behov for politisk bindende mål for brug af innovative indkøbsformer.

Det er endvidere Dansk Erhvervs vurdering, at der er brug for et mere generelt opgør med en snæversynet budgetoptimering i faglige og forvaltningsmæssige siloer. Der er brug for langt mere konsekvent at udvikle modeller til en systematisk business case vurdering af konkrete indsatser, fx baseret på nogle af de konkrete erfaringer der er gjort med sygedagpenge området eller det specialiserede socialområde.

### **Lavere transaktionsomkostninger**

Flere analyser og rapporter peger på, at omkostninger til at gennemføre udbud er alt for store.

Dansk Erhverv dokumenterede i 2011, at det koster erhvervslivet i omegnen af fire en halv milliard kroner at udfærdige tilbud på offentlige udbud. I gennemsnit koster det ca. 230.000 kr. at skrive et tilbud for en virksomhed.

Et udbud med tilbud fra tre virksomheder ender hurtigt med en regning på 1 mio. kr. – når udbyders omkostninger også tælles med. Den omkostning kan være rimelig, hvis kontrakten er meget stor, men urimelig, hvis ordren er lille eller kontraktperioden meget kort. Omkostningerne ved udbud og indkøb skal stå mål med værdien af den opgave, der udbydes.

Omkostningerne har i dag nået et niveau, der er skadeligt for alle parter. Det er spild af både skattekroner og virksomhedernes ressourcer. Især er der udfordringer inden for de kreative brancher og videnrådgivning generelt. Det skyldes at virksomhederne på de områder ofte udvikler selve den kreative løsning som led i at skrive et tilbud.

Dansk Erhverv foreslår konkret:

- Der vedtages en politisk målsætning om, at transaktionsomkostninger ved udbud for alle tilbudsgivere samt udbyder samlet ikke må overstige 40 pct. af kontraktsummen.
- Der udvikles standardkontrakter og udbudsparadigmer indenfor relevant udbudsområder. Det gælder især de kreative erhverv og videnrådgivning.