

d. 3.6.2004

JH

Sammenhæng mellem kommunal udlicitering og kommunale driftsudgifter

Baggrundsnotat vedr. Dansk Økonomi, forår 2004, kapitel IV

Dette baggrundsnotat indeholder uddybende estimationer af sammenhængen mellem kommunal udlicitering og kommunale udgifter. Der er i forhold til Dansk Økonomi forår 2004 foretaget yderligere følsomhedsanalyser af estimationerne og de præsenterede data og estimationer er grundigere beskrevet. De i rapporten præsenterede estimationer er i fuld overensstemmelse med dette notat.

1. Baggrund

I forbindelse med kapitlet om Offentlig Produktion, F04, er det forsøgt at vurdere kommunernes omkostninger ved at købe/udlicitere tjenesteydelser m.m. fremfor at producere dem i kommunen.

Kommunernes Landsforening har gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt sine medlemmer, som belyser udbuddet og udlicitering af de løbende driftsopgaver i en femårig periode i slutningen af 1990'erne, jf. Kommunernes Landsforening (2001). I den periode skete der en tredobling af antallet af udbud. Udbud er først og fremmest udbredt inden for de tekniske og administrative områder som vej- og bygningsvedligeholdelse, renovation, drift af spildevandsanlæg, vintertjeneste, rengøring, kørselsordninger, produktion og udbringning af mad samt revisionsopgaver. Derimod er anvendelsen af udbud forholdsvis begrænset inden for børne- og skoleområdet samt det sociale område, dvs. inden for de kommunale kerneopgaver. Udbudte opgaver kan også være drift af børneinstitutioner, skolefritidsordninger, skolebiblioteker, skoletandpleje samt drift af aktivitets- og beskæftigelsestilbud. Der er en meget ujævn fordeling af udbuddet af kommunale opgaver, idet ca. 10 pct. af kommunerne stod for 45 pct. af udbuddene. I undersøgelsen angives det, at der i 50 pct. af udbuddene er opnået en besparelse. De største besparelser er opnået på rengørings- og renovationsområdet. Kommunernes Landsforening konkluderer, at serviceniveauet for det meste er uændret, efter at ydelserne er blevet udbudt. I de tilfælde, hvor serviceniveauet er blevet ændret, er det steget dobbelt så mange gange, som det er faldet.

Kommunal udlicitering er ikke noget nyt fænomen. Allerede for ti år siden havde kommunerne en gennemsnitlig udliciteringsindikator på 10 pct., se afsnit 2 for en præcis definition af udliciteringsindikatoren, der indikerer, hvor stor del af de kommunale opgaver, der er udliciterede. Der har dog været en vis udvikling i den kommunale udlicitering, således at der i 2002 var en gennemsnitlig udliciteringsindikator på knap 12 pct. Den gennemsnitlige udliciteringsindikator er således steget med knap 0,2 pct. point pr. år. Udliciteringsindikatoren ligger for de fleste kommuner mellem 8 og 14 pct. med Farum som et ekstrem på 40 pct.¹

Christoffersen og Paldam (2003) drager på baggrund af en empirisk analyse af årsagerne til udlicitering tre hovedkonklusioner: 1. Brugen af udlicitering er i gang med at blive udbredt, og det sker ofte ved, at den enkelte kommune bliver inspireret af omkringliggende kommuner. 2. Diffusionen kan i kommuner med det, forfatterne betegner som en stor "velfærdskoalition" bestående af offentligt ansatte, folkepensionister og andre, der modtager hovedindkomst fra den offentlige sektor, blive blokeret. Christoffersens og Paldams hypotese er, at disse store grupper opfatter udlicitering som en trussel mod "deres system". 3. Kommuner, der er økonomisk trængte, udliciterer mere.

En kommune, der ikke har sekundære politiske målsætninger, må som udgangspunkt forventes at tilvejebringe sin produktion billigst muligt givet det ønskede serviceniveau. Derfor vil en sådan kommune kun købe tjenesteydelser, såfremt disse er billigere og/eller bedre, end kommunen selv kan fremstille dem. Den stigende anvendelse af udlicitering kan tyde på, at der er et besparelspotentiale, der ikke tidligere har været opmærksomhed om, jf. Christoffersens og Paldams pointe om en moderniseringsproces. Man må således forvente, at en kommunes omkostninger falder, når udlicitering finder stigende anvendelse, og potentialet derved realiseres. Yderligere må det forventes, at kommunerne udliciterer områder med størst potentiale først, hvilket indebærer et faldende afkast af udliciteringer.

Ofte forsøger kommuner, der udliciterer, at specificere et serviceniveau, der svarer bedst muligt til det hidtidige. Der er imidlertid risiko for, at serviceniveauet falder ved udlicitering. Dette kan bl.a. skyldes, at udliciteringskontrakterne ikke giver en tilstrækkelig detaljeret beskrivelse af ydelsen, eller at de kommunalt ansatte overopfylder de politiske målsætninger. Analyse foretaget af Kommunernes Landsforening finder dog som nævnt ikke en entydig

1) Farums brug af "sale and lease back" ordninger betyder dog, at Farums udliciteringsindikator ikke er direkte sammenlignelig med de øvrige kommuners.

sammenhæng mellem udlicitering og serviceniveau, jf. Kommunernes Landsforening (2001). Da der således ikke er entydige empiriske resultater vedrørende sammenhængen mellem serviceniveau og udlicitering, antages det i de følgende analyser, at serviceniveauet i gennemsnit opretholdes nogenlunde uændret ved udlicitering.

Der kan være sekundære formål med udliciteringerne, f.eks. at sikre en ekstra høj miljøstandard eller at afprøve nye organisationsformer. Sådanne sekundære mål kan føre til, at kommunernes omkostninger i det mindste på kort sigt forøges ved stigende brug af udlicitering. Det kan dog ikke udelukkes, at en afprøvning af nye organisationsformer, der på kort sigt er omkostningskrævende, på langt sigt kan være en besparelse.

I det følgende præsenteres en analyse af sammenhængen mellem kommunernes bruttodrifts-omkostninger og udliciteringsindikatorer. I afsnit 2 gennemgås databaggrunden, i afsnit 3 analysen, og analysen konkluderes i afsnit 4.

2. Data

I dette afsnit præsenteres det anvendte datamateriale og de specificerede variable. Det anvendte datasæt kan fås ved henvendelse til sekretariatet..

Tabel 1 Definition af sets

Set	Definition
$t \in [1993;2003]$	Årstal
$k \in [1;276]$	Kommunenummer/kommunenavn

Tabel 2 Definition af variable

Variabel	Definition
$ULIC_{k,t}$	Indenrigs- og sundhedsministeriets udliciteringsindikator, se forklaring nedenfor.
$BDUTOT_{k,t}$	$BDUF_{k,t} + BDUS_{k,t}$
$BDUF_{k,t}$	Bruttodriftsudgifter til forsyning, pr. indbygger
$BDUS_{k,t}$	$BDUA_{k,t} + BDUT_{k,t} + BDUR_{k,t}$ Bruttodriftsudgifter til service og administration, pr. indbygger ²
$BDUT_{k,t}$	Bruttodriftsudgifter til teknik pr. indbygger
$BDUA_{k,t}$	Bruttodriftsudgifter til administration per indbygger

- 2) Indeholder: "Teknisk service", "Folkeskolen", "Uddannelse og kultur i øvrigt", "Sundhedsydelse", "Børnepasning", "Eldreomsorg", "Anden social service", "Administration" og "Lønpuljer".

BDUR _{k,t}	Øvrige bruttoanlægsudgifter per indbygger, f.eks. skole, øvrig uddannelse, anden social service
UDGB _{k,t}	Udgiftsbehov pr. indbygger ³
INDB _{k,t}	Antal indbyggere
UDSKGR _{k,t}	Udskrivningsgrundlag (indtægter fra indkomstskat/udskrivningsprocent)

Et "A" foran variabelnavnet betyder, at der tale om et gennemsnit over år. Et L foran variabelnavnet betyder, at variabelen er lagget.

Alle data stammer fra de kommunale nøgletal, der indrapporteres af kommunerne, se www.noegletal.dk. Kommunerne og amtskommunerne opgør deres regnskab på en række hovedkonti:

0. Byudvikling, bolig og miljøforanstaltninger
1. Forsyningsvirksomhed m.v.
2. Trafik og infrastruktur
3. Undervisning og kultur
4. Sygehusvæsen og sygesikring
5. Social og sundhedsvæsen
6. Administration m.v.
7. Renter, tilskud, udligning og skatter
8. Balanceforskydninger
9. Balance

På hver af disse hovedkonti opdeles i en række "arter", der således går på tværs af hovedkonti:

0. Beregnede omkostninger (f.eks. afskrivninger, lagerforskydninger)
 1. Lønninger
 2. Varekøb
 4. Køb af tjenesteydelser m.v.
 5. Tilskud og overførsler
 6. Finansudgifter
 7. Indtægter
 8. Finansindtægter
 9. Interne udgifter og indtægter
- 3) I forbindelse med den mellemkommunale udligning af udgiftsbehov udregnes et udgiftsbehovstal på baggrund af kommunens befolkningsmæssige sammensætning og sociale kriterier, der indgår i udgiftsbehovsudligningen.

Såvel hovedkonti som arter kan underopdeles i en lang række underkategorier.

Bruttodriftsudgiften på service og administration, $BDUS_{k,t}$, dækker hovedkonto 0 - 6 ekskl.

1. Bruttodriftsudgiften på forsyning dækker hovedkonto 1, dvs. $BDUTOT_{k,t}$ dækker hovedkonto 0-6, altså alt hvad der vedrører driftsvirksomhed i kommunen.

Alle beløb er i nøgletallene opgjort i løbende priser. Disse er deflateret med Nationalregnskabs deflator for offentligt forbrug for at få beløbene i reale 2003 - priser.

Udlicesteringsindikatoren er defineret som faktiske bruttodriftsudgifter i kommunen på hovedkonto 0-6 art 4.5 og 4.9 i procent af de samlede bruttodriftsudgifter på hovedarterne 1- 4. Art 4.5 er "entreprenør og håndværksydelser", mens art 4.9 er øvrige tjenesteydelser m.m. De øvrige arter under art 4 indeholder betalinger til stat, amtskommuner og til andre kommuner (se forklaring nedenfor).

Der er nogle afgørende begrænsninger i udliciteringsindikatoren:

- momsfrittede opgaver - hovedsageligt ældrepleje og børnepasning - er ikke med da momsfrittede områder ikke registreres særskilt. Da det netop er på disse områder der i dag foregår en betydelig udvikling i udliciteringen, er det en betydelig begrænsning for analysen, at de ikke kan inddrages.
- Interkommunale betalinger er ikke medtaget, dvs. arbejde, der udføres af en kommune for en anden, ikke indgår. Dette skyldes, at kommunernes udgifter til arbejde, der udføres for andre, ikke konteres særskilt. Der finder meget samarbejde sted på tværs af kommuner, f.eks. inden for skatteligning - den mulige gevinst af dette medregnes altså ikke.
- "Sale and lease back" ordninger vil på de kommunale budgetter komme til at fremstå som en forøget driftsudgift og et højere udliciteringsniveau, hvilket ikke giver et reelt billede af omkostningerne. For at udgå, at denne effekt er Farum og Hørsholm, der i særlig grad har gjort brug af "sale and lease back" fjernet fra analyserne.⁴
- Datasættet kan være af svingende kvalitet. Der findes faste regler for, hvordan kommunerne skal postere de forskellige udgifter, men der kan være forskelle på praksis i kommunerne.

4) Derudover er Københavns- og Frederiksberg kommune samt Bornholms Regionskommune fjernet pga. deres særstatus som amter.

Således er udliciteringsindikatoren altså kun en relativt grov indikator for udliciteringsgraden. Resultaterne skal derfor fortolkes med varsomhed.

3. Analyse

Der er en signifikant positiv trend i udliciteringsindikatoren. Udliciteringsindikatoren ligger for de fleste kommuner mellem 5 og 20 pct., med Farum som et ekstrem på 40%. Den gennemsnitlige udliciteringsindikator stiger med gennemsnitligt 0,2 pct. point per år.

De samlede bruttodriftsudgifter pr. indbygger lå i 2002 gennemsnit på 35.817 Kr., og varierer fra gennemsnitligt 30.158 Kr. i den billigste kommune til gennemsnitligt 52.116 i den dyreste. Udgiften stiger med knap 2,6 pct. p.a.

Udgiftsbehovet er et udtryk for, hvor store udgifter en kommune kan forvente at have, hvis den leverer en gennemsnitlig service og er gennemsnitligt efficient. Det må således forventes, at der er en tæt positiv sammenhæng mellem bruttodriftsomkostningerne og udgiftsbehovet. Forskelle mellem disse vil være forskelle i serviceniveau og forskelle i efficiens i produktionen af kommunens services. For at analysere, hvorledes udliciteringsniveauet påvirker efficiensen i produktionen, er $ULIC_{k,t}$ inkluderet i nedenstående estimation. Forventningen er, at en kommune med et højt udliciteringsniveau producerer billigere, da den ellers ikke ville have udliciteret, givet fastholdt serviceniveau. Således forventes en negativ sammenhæng mellem $ULIC_{k,t}$ og $BDUTOT_{k,t}$

3.1 Foretrukne relation

Den foretrukne estimerede relation fremgår af tabel 3. I denne relation er $BDUTOT$ (dvs. kommunernes samlede driftsudgifter) estimeret på de variable, der fremgår af tabellen. Estimationsperioden er 1993-2003.

Tabel 3 *Foretrukne relation*

Forklarede	Parameterestimer								
	ULIC	UDGB	UDSKGR	L.UDGB	L.BDUTOT	Konst.	R ²	Bhagava	AR(1)
BDUTOT	-214 (0,000)	0,578 (0,000)	0,0396 (0,000)	-0,359 (0,000)	0,425 (0,000)	11124 (0,000)	0,89	1,95	0,072

Note: $ULIC$ er instrumenteret med den 3. laggede $ULIC$. Der er estimeret med en førsteordens AR proces i restleddet samt med fixed effekts for kommunerne. Signifikanssandsynlighed for t-test i parantes.

Der er inkluderet såvel den laggede endogene som forklarende variable. Der er desuden estimeret en AR(1) proces i restleddene, da der uden denne var autokorrelation i restleddene. Det kan skyldes betydende variable, der ikke er inddraget i estimationen, f.eks. kommunaldirektørens evner, arbejdsklimaet i kommunen, borgmesterens partifarve etc.

Den af Bhagava et al. modificerede Durbin Watson teststørrelse, der anvendes i panelestimation, indikerer, at der ikke er betydelige problemer med autokorrelation i restleddet. Der er heller ikke andre tegn på misspecifikation.

Det ses, at alle parametrene er signifikante, og at relationen har en høj forklaringsgrad. Som forventet er der en negativ sammenhæng mellem udliciteringsindikatoren og de samlede bruttodriftsudgifter.

Da den laggede endogene indgår i relationen beregningen, fås effekten af udliciteringen ved at beregne langsigtsligevægten på flg. måde: $215/(1-0.425) = 372$ Kr. Fortolkningen af resultatet er, at kommunerne i gennemsnit har en besparelse på 372 Kr. per indbygger for en forøgelse af udliciteringsindikatoren med 1 pct. point.⁵ 95 pct. konfidensintervallet er 212-527 kr.

Væsentlige dele af udliciteringen er som nævnt ikke inkluderet i udliciteringsindikatoren. Det er sandsynligt, at der er en positiv sammenhæng mellem de medregnede og de ikke medregnede udliciteringer. I så fald vil koefficienten til udliciteringsindikatoren også forklare en del af udgiftsændringen, der følger af de ikke inkluderede udliciteringer. I denne forstand må den numeriske størrelse af gevinsten ved en forøgelse af udliciteringsindikatoren betragtes som et overkantsskøn.

Der er anvendt et instrument for udliciteringsindikatoren. Instrumentet er den 3. laggede udliciteringsindikator. Instrumentvariablen anvendes for at sikre, at der estimeres den rigtige kausalitet. Man kunne forestille sig, at det i et givet år ikke var udliciteringsindikatoren, der bestemte bruttodriftsomkostningerne, hvis f.eks. kommuner med relativt høje bruttodriftsomkostninger udliciterede mere for at spare omkostninger. Et nærliggende valg af instrument er den laggede udliciteringsindikator, da det er vanskeligt, at forestille sig, at bruttodriftsudgifterne i en periode påvirker udliciteringsniveauet i den foregående periode. Imidlertid indgår den laggede bruttodriftsudgift som forklarende variabel i relationen. Dette

5) Bemærk, at f.eks. 10 pct. udlicitering ikke svarer til at 10 pct. af bruttodriftsudgifterne går til at betale for eksterne ydelser. Resultatet kan således ikke fortolkes som en besparelse ved udlicitering af en bestemt andel af bruttodriftsudgifterne.

betyder, at i det omfang, der er en sammenhæng mellem bruttodriftsudgifter og udliciteringsindikator, vil der være en betydelig multikolaritet og dermed usikre parameterestimer. For at mindske dette problem er valgt den 3. laggede udliciteringsindikator. Valget af den 3. laggede udliciteringsindikator repræsenterer en afvejning mellem minimering af den direkte effekt og maksimering af antal observationer. Det har ikke været muligt, at finde mere velegnede instrumenter, end den laggede udliciteringsindikator.

Af tabel 4 fremgår det, at koefficienten til udliciteringsindikatoren er -106, hvis der som instrument valgtes den 2. laggede udliciteringsindikator. Instrumentvalget har således en ikke ubetydelig indflydelse på resultatet. Det fremgår desuden, at det er afgørende, at anvende et instrument. Hvis udliciteringsindikatoren ikke var instrumenteret, ville koefficienten være 194, dvs. der ville tilsyneladende være en omkostning ved udlicitering. Dette tyder desuden på, at der i et givet år ikke kun er en påvirkning fra udliciteringsindikatoren til bruttodriftsomkostningen, men også modsat. Dvs. at høje driftsomkostninger også leder til mere udliciteringer.

Tabel 4 Instrumenteringen af udliciteringsindikatoren

Instrument	Parameterestimer							
	ULIC	UDGB	UDSKGR	L.UDGB	L.BDUTOT	Konst.	R ²	Bhagava
ULIC.L2	-106 (0,003)	0,477 (0,000)	0,026 (0,000)	-0,246 (0,000)	0,488 (0,000)	8399 (0,000)	0,95	2,04
Ingen instru- mentering	-194 (0,000)	0,29 (0,000)	0,052 (0,000)	-0,282 (0,000)	0,566 (0,000)	6530 (0,000)	0,83	1,97

Note: BDUTOT er forklarede variabel. ULIC er instrumenteret med den 3. laggede ULIC. Der er estimeret med en førsteordens AR proces i restleddet samt med fixed effekts for kommunerne. Signifikanssandsynlighed for t-test i parantes.

I tabel 5 er betydningen af de enkelte forklarende variable angivet. Det ses, at en meget væsentlig del af forklaringskraften skyldes den laggede bruttodriftsomkostning, og at en udeladelse af denne desuden fører til en misspecificeret relation, der ikke bør anvendes. Det fremgår desuden, at koefficienten til udliciteringsindikatoren er forholdsvis uafhængig af udeladelse af andre forklarende variable enkeltvis. Samtidig udeladelse af flere giver dog betydelige ændringer i estimatet.

Tabel 5

Indflydelsen fra de forskellige forklarende variable

Udeladt	Parameterestimer							R ²	Bhagava
	ULIC	UDGB	UDSKGR	L.UDGB	L.BDUTOT	Konst.			
UDGB	-221 (0.000)	-	0,07 (0.000)	0,0189 (0.000)	0,461 (0.000)	10848 (0.000)	0,71	2,07	
UDSKGR	-184 (0.000)	0,684 (0.00)	-	0,276 (0.000)	0,459 (0.000)	8721 (0.000)	0,9	1,96	
L.UDGB	-220 (0.000)	0,245 (0.000)	0,026 (0.000)	-	0,34 (0.000)	9948 (0.000)	0,88	1,93	
L.BDUTOT	-195 (0.000)	0,628 (0.000)	0,028 (0.003)	-0,55 (0,243)	-	16425 (0.000)	0,38	1,05	

Note: ULIC er instrumenteret med den 3. laggede ULIC. Der er estimeret med en førsteordens AR proces i restleddet samt med fixed effekts for kommunerne. Signifikanssandsynlighed for t-test i parentes.

3.2 Disaggregering af analysen

På baggrund af supplerende data fra Indenrigsministeriet er der foretaget en disaggregering af estimationen, således at den er gennemført for Hovedkonto 0-6 (ekskl. 4, da der kun er udgifter på denne konto for amter) hver for sig:

For hver af disse hovedkonti er beregnet en udliciteringsindikator efter samme formel, som den samlede udliciteringsindikator beregnes af Indenrigsministeriet. Der er for hver hovedkonto estimeret en sammenhæng mellem bruttodriftsudgifterne og udliciteringsindikatoren for den specifikke konto. Specifikationen af relationen har fulgt den valgte generelle specifikation, dvs. med f.eks. fixed effect panel, AR(1) og udskrivningsgrundlag, udgiftsbehov og den laggede bruttodriftsudgift som forklarende variable ud over den instrumenterede udliciteringsindikator (instrumenteret med den 3. laggede udliciteringsindikator).

Ingen af estimationerne af de enkelte hovedkonti gav et tilfredsstillende resultat. I en del tilfælde var koefficienten til udliciteringsindikatoren insignifikant, og for ingen af relationerne var den udvidede Durbin Watson teststørrelse tilfredsstillende, ligesom der generelt var en meget lav forklaringsgrad og kraftigt varierende estimer af koefficienten til udliciteringsindikatoren. En del andre specifikationer er blevet gennemført, ændringer af instrument, udeladelse af kontrolvariable, ændringer i lagstrukturen for den inkludere endogene etc. Ingen af disse specifikationer gav et tilfredsstillende resultat.

En mulig forklaring på disse resultater er de anvendte kontrolvariable. Udskrivningsgrundlaget giver et godt udtryk for en kommunes samlede mulige indtægter, og udgiftsbehovet er

et godt udtryk for det udgiftspres, en kommune samlet set er udsat for. Ingen af disse er særligt velegnede som kontrolvariable for de enkelte hovedkonti. Fraværet af tilfredsstillende kontrolvariable kan være en forklaring på de korrelerede restled og dermed de varierende parameterestimer.

3.3 Ikke-linearitet i gevinsten

Der kan være forskel på, hvor store besparelser, der opnås ved forskellige niveauer for udlicitering. For at analysere dette er datasættet ved tilføjelse af en dummy i estimationen delt op efter niveau for udlicitering. Resultatet fremgår af tabel 6. Gruppen, hvor $ULIC < 12$, indeholder kommuner, der i perioden 1993-2003 har haft en gennemsnitlig udliciteringsindikator på under 12 pct. Det fremgår, at gevinsten ved udlicitering falder med stigende udliciteringsindikator, således at der for kommunerne med den højeste udliciteringsindikator kun findes en besparelse på 172 kr. mod 242 kr. for kommuner med en mindre udlicitering. I langsigtslige vægt svarer dette til en besparelse på hhv. 299 kr. og 419 kr. Resultatet kan muligvis forklares ved, at kommunerne udliciterer områder, der har det største udliciteringspotentiale først. Implikationen af denne forklaring er, at også kommunerne med en høj udliciteringsindikator sandsynligvis har høstet betydelige gevinster af de "første" udliciteringer, men at de har haft mindre besparelser af de "senere" udliciteringer, idet gennemsnittet jo er lavere end for kommuner med lave udliciteringsindikatorer. Den gennemsnitlige udliciteringsindikator for kommunerne med udliciteringsindikatorer under 12 er 10,3, mens den for kommuner større end 12 er på 13,6.

En alternativ forklaring er, at kommuner med høje udliciteringsindikatorer bare er dårligere til at udlicitere eller ikke har valgt områderne med den største besparelse først, i forhold til kommuner med små udliciteringsindikatorer.

Tabel 6

Betydningen af størrelsen af udliciteringsindikatoren

Udliciterings- indikator	Parameterestimater							
	ULIC	UDGB	UDSKGR	L.UDGB	L.BDUTOT	Konst.	R ²	Bhagava
ULIC < 12	-242 (0.000)	0,581 (0.000)	0,039 (0.000)	-0,359 (0.000)	0,423 (0.000)	11247 (0.000)	0,88	1,95
ULIC > 12	-172 (0,022)							

Note: ULIC er instrumenteret med den 3. laggede ULIC. Der er estimeret med en førsteordens AR proces i restleddet samt med fixed effekts for kommunerne. Signifikanssandsynlighed for t-test i parantes. Der er anvendt en dummykonstruktion til opdeling af kommunerne i to grupper, der er estimeret i samme relation.

3.4 Kommunestørrelse

Kommunestørrelsen har betydning for gevinsten ved udlicitering. I tabel 7 vises estimationen for kommuner med flere og færre indbyggere end 10.000. Der er foretaget én estimation, hvor kommunerne er delt op ved en dummy konstruktion. Det viser sig, at de små kommuner har en større gevinst ved udliciteringer end store. Det kan ikke overraske, da det vil være lettere for en stor kommune selv at varetage opgaver med stordriftsfordele. Der er ikke nævneværdig forskel på niveauet for udliciteringsindikatorerne i de to grupper.

Tabel 7

Kommunestørrelsens betydning

Antal indbyggere	Parameterestimater							
	ULIC	UDGB	UDSKGR	L.UDGB	L.BDUTOT	Konst.	R ²	Bhagava
Indb. > 10.000	-190 (0.000)	0,579 (0.000)	0,393 (0.000)	0,359 (0.000)	0,420 (0.000)	11163 (0.000)	0,84	1,95
Indb. < 10.000	-245 (0.000)							

Note: ULIC er instrumenteret med den 3. laggede ULIC. Der er estimeret med en førsteordens AR proces i restleddet samt med fixed effekts for kommunerne.. Signifikanssandsynlighed for t-test i parantes. Der er anvendt en dummykonstruktion til opdeling af kommunerne i to grupper, der er estimeret i samme relation.

3.5 Geografisk opdeling

Endelig er det analyseret, om der skulle være forskelle fra landsdel til landsdel i konsekvenserne af udlicitering. I tabel 8 er sammenhængen estimeret for de forskellige landsdele. Resultatet tyder ikke på, at der er væsentlige forskelle fra landsdel til landsdel, omend fynske og sjællandske kommuner uden for Hovedstadsområdet tilsyneladende klarer sig lidt bedre.

Der findes dog ikke en nærliggende forklaring på, hvorfor dette er tilfældet.

Tabel 8 Geografisk opdeling

Område	Parameterestimer							R ²	Bhagava
	ULIC	UDGB	UDSKGR	L.UDGB	L.BDUTOT	Konst.			
Hovedstad	-146 (0,054)	0,850 (0,000)	0,002 (0,848)	-0,283 (0,032)	0,385 (0,000)	7910 (0,000)	0,91	1,98	
Øvr. Sjælland	-284 (0,06)	0,719 (0,000)	0,102 (0,001)	-0,500 (0,000)	0,156 (0,022)	14544 (0,000)	0,6	1,82	
Fyn	-298 (0,056)	0,443 (0,006)	0,143 (0,001)	-0,448 (0,01)	0,252 (0,002)	14425 (0,000)	0,25	1,89	
Jylland	-171 (0,026)	0,389 (0,000)	0,056 (0,000)	-0,345 (0,000)	0,482 (0,000)	10573 (0,000)	0,93	2,03	

Note: ULIC er instrumenteret med den 3. laggede ULIC. Der er estimeret med en førsteordens AR proces i restleddet samt med fixed effekts for kommunerne.. Signifikanssandsynlighed for t-test i parantes.

3.6 Beregning af samlet besparelsespotentiale ved kommunal udlicitering

Der er foretaget en beregning af den samlede potentielle gevinst, hvis alle kommuner, der i 2002 havde en lavere udliciteringsindikator end 12 pct., udliciterede 12 pct. 12 pct. svarer til 2/3 fraktilen.

Beregning:

$$besparelse = \sum_k 419 * indb_k * (12 - ulic_{2002}_k) = 2,2 \text{ mia. kr}$$

Hvor k er kommuner med en udliciteringsindikator mindre end 12 pct. 419 kr. er den estimerede gennemsnitlige reduktion i bruttodriftsomkostningen pr. person pr. år ved en forøgelse af udliciteringsindikatoren med et pct. point for kommuner med en gennemsnitlig udliciteringsindikator på mindre end 12 pct. Det beregnede besparelsespotentiale er således 2,2 mia. kr. i 2003-priser i 2002.

Antag i stedet, at det kun er de k kommuner, der har en udliciteringsindikator under gennemsnittet, der udliciterer svarende til gennemsnittet. I så tilfælde kan beregnes et besparelsespotentiale på 1,6 mia. kr pr. år.

Hvis den tilsvarende beregning gennemføres under antagelse af, at alle kommuner, der har en udliciteringsindikator under 90 pct. fraktilen udliciterer svarende til 90 pct. fraktilen, og derved realiserer en gennemsnitlig besparelse på 372 kr pr. indbygger pr. år ved 1 pct. point forøgelse af udliciteringsindikatoren, kan beregnes et samlet besparelsespotentiale på 4,4

mia. kr. per år.

Det kan ikke entydigt fastslås, hvor grænsen for positive gevinster ved yderligere udliciteringer går, og det vil sandsynligvis være forskelligt fra kommune til kommune. Ovenstående beregninger giver således primært en indikation af niveauet for den potentielle besparelse. På længere sigt, kan besparelsen blive større, hvis private er mere innovative end den offentlige sektor.

3.7 Forbehold over for estimationen og beregningen af det samlede potentiale

Der er en række forbehold overfor estimationerne, som betyder, at resultaterne skal fortolkes med varsomhed. Nedenfor gives en opsummering af disse forbehold.

- Udliciteringsindikatoren giver kun et groft skøn over den faktiske udliciteringsgrad.
- Begrænsninger i substitution på kort sigt mellem f.eks. kapital og arbejdskraft i kommunerne: Kommunerne kan have valgt forskelligt K/L forhold i deres egenproduktion. Antag, at arbejdskraftinputtet kan reduceres på kort sigt, men ikke kapitalapparatet. Hvis en udlicitering skal være attraktiv på kort sigt, skal prisen være lavere, end kommunens udgifter til arbejdskraft (da kapitalapparatet skal forrentes under alle omstændigheder). En given pris ved udlicitering kan give en besparelse for en kommune med lille kapitalinput og stort arbejdskraftinput. Den samme pris vil ikke nødvendigvis give en besparelse for en kommune med stort kapitalinput og lille arbejdskraftinput. Disse to kommuner vil således vælge forskellig udliciteringsniveau, og alligevel ville der på kort sigt ikke kunne realiseres en gevinst, hvis de begge havde et højt udliciteringsniveau. Overfor dette argument kan indvendes, at investeringer i kapitalapparat er inkluderet i bruttodriftsudgifterne, og at langt de fleste investeringer afskrives i løbet af ti år, som der estimeres på.
- Der kan være andre tilsvarende forskelle mellem kommunerne, som ikke fanges af hverken kontrolvariable eller den kommunespecifikke dummy, men som betyder, at en kommune ikke kan realisere samme besparelse som en anden.
- Serviceniveauet er ikke inkluderet.
- Estimationerne er usikre: Parameterestimatet varierer f.eks. en del med valg af specifikation, instrumentering og estimationsperiode.
- Estimationerne er sandsynligvis et overkantsskøn: En del områder på f.eks. skole og ældrepleje er ikke inkluderet i udliciteringsindikatoren, da de ikke er moms bærende. Der er sandsynligvis en positiv sammenhæng mellem udlicitering på disse områder og på de områder, der er inkluderet i indikatoren. Besparelsen fra de ikke

inkluderede områder indgår i bruttodriftsudgiften, hvorved parameterestimatet for udliciteringsindikatoren vil overvurdere den faktiske besparelse. Tilsvarende vil en besparelse ved substitution mellem egenproduktion og interkommunal udlicitering eller mellem egenproduktion og varekøb slå ud i bruttodriftsudgifterne, men ikke i udliciteringsindikatoren.

4. Konklusion

En række forbehold i forbindelse med data betyder, at resultaterne skal fortolkes med varsomhed. Særligt er det vigtigt, at udliciteringsindikatoren ikke er et direkte mål for udlicitering, men mere et mål for kommunernes køb af tjenesteydelser og entreprenørydelser. Disse behøver f.eks. ikke at være købt på baggrund af en udbudsrunde og kan indeholde f.eks. mindre håndværkerydelser, der heller ikke tidligere har været offentligt produceret.

Den overordnede konklusion er, at kommunerne samlet set reducerer omkostningerne ved forøget køb udefra. I gennemsnit spares der 372 Kr. per indbygger for hver pct. point forøgelse i udliciteringsindikatoren. På baggrund af dette kan beregnes et samlet besparelspotentiale på godt 2 mia. kr pr. år.

Der er også en indflydelse fra driftsomkostningerne til udliciteringsindikatoren. Således leder højere driftsomkostninger til mere udlicitering.

Besparelsen er størst for kommuner med de lave udliciteringsindikatorer, mens der er tale om en meget begrænset besparelse, eller måske endda en omkostning på marginalen for kommuner med høje udliciteringsindikatorer.

Små kommuner har en gennemsnitlig større gevinst ved udlicitering, end større kommuner. Dette kan muligvis forklares af de store kommuners muligheder for selv at producere ydelser, hvor der er stordriftsfordele.

Litteratur:

Christoffersen H. and M. Paldam (2003): Markets and Municipalities. *Public Choice*, 114 (1-2), pp. 79-102.

Kommunernes Landsforening (2001): *Udbud og udlicitering i kommunerne: Fakta og tendenser*. København.