

## KAPITEL IV

# EFFEKTIVITET OG KVALITET I DEN OFFENTLIGE SEKTOR

### IV.1 Introduktion

For at sikre højst mulig velfærd er det vigtigt, at offentlige ydelser produceres og leveres på en effektiv måde. Holdbarhedsberegningerne i kapitel II viser, at de offentlige udgifter vil stige i de kommende år, uden at indtægterne følger med i tilstrækkeligt omfang. Derfor er det yderligere afgørende at effektivisere tilvejebringelsen af de offentlige serviceydelser. En række særlige forhold for den offentlige sektor betyder, at offentlig produktion af offentlige serviceydelser kan finde sted på en uhensigtsmæssig måde. I en del tilfælde kan effektivitet og udvikling af offentlige serviceydelser sikres ved at overlade produktionen til private, i andre tilfælde må alternative midler tages i brug for at forøge effektiviteten. Dette kapitel handler om, hvilke midler der kan tages i anvendelse for at sikre effektivitet og innovation i produktionen af de ydelser, det er besluttet, at den offentlige sektor skal finansiere. Omfanget af de offentligt finansierede serviceydelser tages for givet i dette kapitel.

#### **Offentlig deltagelse i produktionen**

Der bør skelnes mellem det offentliges rolle som regulator og det offentliges rolle som producent af offentlige ydelser. Et behov for offentlig regulering er således ikke en tilstrækkelig begrundelse for offentlig produktion. F.eks. kan busdrift reguleres via licitationer. På nogle områder er det dog ikke tilstrækkeligt, at det offentlige regulerer eller beslutter omfanget af ydelser. Det gælder i forbindelse med forskellige former for myndighedsudøvelse, f.eks. politi. Manglende viden om muligheder og vilkår for privat produktion eller manglende mulig-

Kapitlet er færdigredigeret den 10. maj 2004.

heder for at specificere en ydelse tilstrækkeligt præcist i en kontrakt kan også nødvendiggøre offentlig produktion af offentlige serviceydelser.

### **Udlicitering versus varekøb**

Ved en udlicitering overdrages produktionen af offentlige serviceydelser, der som udgangspunkt har fundet sted som offentlig produktion, til en privat producent. Yderligere vil der i modsætning til varekøb, der typisk finder sted uproblematisk på etablerede markeder, ofte være tale om en længerevarende aftale. Dette skaber ofte et behov for en udbudsrunde, hvor de interesserede private producenter konkurrerer om at give tilbud på opgaven. Når et tilbud er valgt, indgås en kontrakt, hvor vilkårene er specificeret. Herefter har den valgte producent typisk monopol på at levere ydelsen på de i kontrakten fastsatte vilkår i en fastsat periode. Udbudsrunder anvendes også til andet end udlicitering: Større indkøb af varer skal sendes i EU-udbud, hvis værdien overskrider en given tærskel.<sup>1</sup> Den principielle baggrund for udliciteringer gennemgås i afsnit IV.2 og besparelspotentialer ved kommunal udlicitering gennemgås i afsnit IV.3 sammen med en præsentation af øvrige danske erfaringer.

### **Partnerskaber**

Offentlige-private partnerskaber dækker over en række forskellige samarbejdsformer mellem private og offentlige parter. Partnerskaber kan være en løsning ved opgaver, der har et stort innovativt indhold, og hvor det derfor ikke er muligt at specificere en ydelse tilstrækkeligt præcist. I sådanne projekter kan den ene part yderligere have en specifik viden, som i forbindelse med et partnerskab kan overføres til den anden part. Det kan gælde såvel forskningssamarbejde som produktion af offentlige ydelser. Partnerskabsbegrebet bruges også om avancerede udliciteringer, hvor en privat part gives frihed i valg af metode til at nå de specificerede mål. Mulighederne og begrænsningerne for anvendelse af partnerskaber gennemgås i afsnit IV.4.

### **Fritvalg**

Med fritvalgsordningerne har brugerne af en række offentlige tjenester – f.eks. hjemmehjælp – mulighed for at vælge mellem flere leverandører. De private udbydere skal være godkendt af

1) Tærsklen er 1,14 mio. kr. for statsinstitutioner og 1,76 mio. kr. for amter og kommuner.

kommunen og modtager en betaling svarende til kommunens omkostninger ved at levere hjemmehjælp. Dermed konkurrerer de private udbydere på kvaliteten af ydelsen. Da ordningerne kun er knap 1½ år gamle, er der endnu kun sparsomme erfaringer.

### **Målestoks-konkurrence**

I nogle tilfælde er det ikke hensigtsmæssigt at overlade produktionen af en offentlig service til en privat udbyder. I sådanne tilfælde kan det være et alternativ at skabe konkurrence i den offentlige produktion ved at sammenligne effektiviteten i en enhed med andre tilsvarende enheder. Dermed vil en enhed, der klarer sig dårligt i sammenligningen, dels komme under pres for at forbedre sig, dels vil de bedste enheder blive identificeret, således at deres arbejdsform kan efterlignes af mindre effektive enheder. På baggrund af sammenligningen kan der indføres incitamenter til omkostningsminimering for de enkelte enheder.

### **Resultatkontrakter**

For at forbedre incitamenterne til effektivitet i offentlig produktion kan resultatkontrakter tages i anvendelse. I en resultatkontrakt indgås en aftale mellem en institutions leder og dennes foresatte om omfanget og kvaliteten af institutionens resultater. Som led i kontrakten kan gives en økonomisk bonus (der sættes i relation til målopfyldelsen) til lederen, hvis resultaterne nås. Derved kommer der et økonomisk motiv i offentlig produktion på samme måde som i privat produktion.

Fritvalg, målestokskonkurrence og resultatkontrakter vurderes i afsnit IV.5.

### **Historisk variation i holdning til ejerskab**

På områder med en stor brugerfinansiering kan det være muligt helt at privatisere den offentlige produktion. Historisk har omfanget af offentligt ejerskab varieret. Efter 2. Verdenskrig var det almindeligt i store dele af verden, at den offentlige sektor var dybt involveret i f.eks. kul- og stålproduktion, og frem til omkring 1980 var det en udbredt holdning, at i det mindste forsyningssektorerne samt tog og fly skulle være offentligt ejet, se Megginson and Netter (2001). I Danmark har det offentlige dog været mindre involveret end i mange andre lande. I Storbritannien kom der efter Thatchers valg i 1979 stigende fokus på privatiseringer, og det har bredt sig, således at store dele af

forsyningssektorerne nu er privatiseret og liberaliseret i det meste af verden. Liberaliseringerne og privatiseringerne af forsyningssektorerne har typisk ledt til betydelige effektivitetsgevinster, se f.eks. Dewenter and Malatesta (2001) eller Shirley and Walsh (2000). I Danmark er el- og telesektoren dereguleret og liberaliseret, gassektoren er under privatisering, og mulighederne for liberalisering af affaldssektoren er under overvejelse.<sup>2</sup>

### **Privatisering er en løsning på visse områder**

I forsyningssektorerne er der typisk et element af naturligt monopol, der skaber et behov for regulering af markedet. I mange lande har det i praksis vist sig muligt at gennemføre denne regulering i f.eks. elsektoren, uden at det offentlige er producent, og derved typisk skabe velfungerende markeder. Dermed ændres myndighedernes rolle fra at være producent til primært at gennemføre en hensigtsmæssig regulering. Potentialet for yderligere privatiseringer og resultatet af de gennemførte gennemgås ikke yderligere i dette kapitel.

I afsnit IV.6 gives politikanbefalinger.

## **IV.2 Produktion i offentligt eller privat regi?**

### **Teoretiske argumenter og empirisk erfaring med udlicitering**

I dette afsnit diskuteres, hvorvidt omlægning fra offentlig til privat produktion kan øge effektiviteten i produktionen af offentlige serviceydelser, uden at det går ud over kvaliteten. Først diskuteres de teoretiske argumenter for, at der kan være forskel i effektivitet mellem den offentlige og den private sektor. Dernæst gennemgås internationale erfaringer, herunder erfaringerne i Sverige, med at overlade produktionen af offentlige serviceydelser til private.

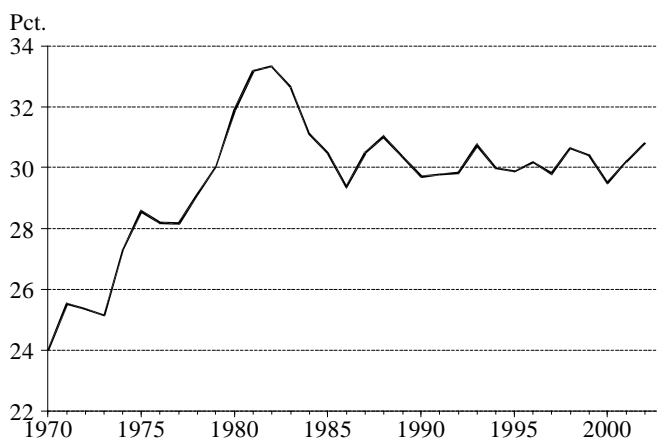
### **Offentlig forbrug lægger beslag på 30 pct. af produktionen**

De offentlige serviceydelser har lagt beslag på en nogenlunde konstant andel af produktionen siden 1985, hvorimod der var en kraftig stigning igennem 1970'erne, jf. figur IV.1. De offentlige serviceydelser er meget arbejdskraftintensive, og stigningen i den gennemsnitlige produktivitet målt ved faldet i de

- 2) Christoffersen og Paldam (2004) gennemgår privatiseringerne af statsjede virksomheder i perioden 1980-2002.

arbejdstimer, der medgår til produktionen af en enhed, har været lavere i den offentlige end i den private sektor. Det kan enten skyldes, at ydelserne, der produceres i den private sektor, har en anden karakter, eller at mulighederne for produktivitetsgvinster ikke realiseres i samme omfang i den offentlige som i den private sektor. Derfor kan befolkningen have det indtryk, at der sker nedskæringer inden for de offentlige serviceydelser på trods af, at udgifterne de sidste 25 år har udgjort en konstant andel af den samlede produktion.

*Figur IV.1 Det offentlige forbrugs andel af den samlede produktion*



Anm.: Den samlede produktion er opgjort som bruttoværditilvæksten i Danmark.

Kilde: ADAM's databank og egne beregninger.

### **Produktiviteten i den offentlige sektor meget vanskelig at opgøre**

Produktiviteten måler produktionen i forhold til de ressourcer, der anvendes i produktionen. Måling af den offentlige sektors produktivitet over en længere periode kan i princippet opgøres som den samlede produktion sat i forhold til de samlede omkostninger.<sup>3</sup> De samlede omkostninger er således et udtryk for

3) De samlede omkostninger bør omfatte både de direkte udgifter og omkostninger til kapitalapparatet som forrentning og afskrivninger.

de ressourcer, der er medgået til produktionen af ydelserne. Det er imidlertid meget vanskeligt at opgøre produktionen i den offentlige sektor, idet den ikke afsættes på markedet og dermed ikke værdisættes, som det er tilfældet med den private sektors produktion. Beregningerne i dette afsnit skal derfor kun opfattes som en indikation af, hvordan udviklingen i produktiviteten har været siden 1992.

### **Opgørelse af produktion og omkostninger**

I dette afsnit er produktionen opgjort som de leverede ydelser, der er statistik for, og omkostningerne er opgjort ved de offentlige udgifter til det pågældende område, som angivet i de offentlige regnskaber. Den offentlige sektor producerer mange ydelser, og derfor beregnes produktion pr. omkostningskrone i faste priser for de enkelte ydelser. Disse sammenvejes med deres andel af de samlede udgifter. I boks IV.1 er en uddybning af metoden, herunder den betydelige usikkerhed der er knyttet til beregningerne.

### **Kun en del af sektoren er medtaget**

Der er kun beregnet produktivitet for områder, der dækker ca. 25 pct. af den offentlige sektors samlede udgifter. Det skyldes bl.a., at det på mange områder ikke er muligt at finde statistiske oplysninger om omfanget af produktionen. Desuden er der udeladt områder, hvor det bevillingsmæssige system automatisk vil indebære, at produktiviteten er uændret. Det drejer sig om taxametersystemet, der bl.a. anvendes på erhvervsuddannelserne og mange videregående uddannelser.

### **Produktiviteten stagnerende eller faldende**

Det overordnede indtryk er, at produktiviteten har været stagnerende til svagt faldende i den betragtede periode, jf. tabel IV.1. Det skal sammenlignes med, at produktiviteten i private byerhverv er steget med i gennemsnit  $2\frac{1}{4}$  pct. om året i den betragtede periode. Dette synes at bekræfte, at produktivitetstilvækstene er lavere i den offentlige end i den private sektor. Det skal imidlertid bemærkes, at den anvendte opgørelsesmetode ikke tager højde for, at kvaliteten af de leverede ydelser kan være forbedret i perioden, og at dette fejlagtigt registreres som faldende produktivitet i stedet for en stigende standard af ydelser.

Som mål for produktiviteten i den offentlige sektor anvendes her den såkaldte omkostningsproduktivitet, som angiver forholdet mellem produktionen og de samlede omkostninger. Dette er i modsætning til traditionelle produktivetsmål for den private sektor, hvor produktionen normalt sammenholdes med f.eks. indsatsen af arbejdskraft. Produktiviteten på de enkelte områder i den offentlige sektor beregnes som produktionen i det pågældende område divideret med de udgifter, der afholdes i forbindelse med produktionen, opgjort i faste priser ved at anvende deflatoren for offentlig forbrug. Der beregnes produktivetsindeks for de enkelte delområder. Aggregerede indeks for hovedområder beregnes ved at vægte delindeksene med deres respektive andele af de samlede offentlige serviceudgifter i hovedområdet.

Et stort problem ved ovenstående metode er at finde passende mål for produktionen, idet dette indebærer skønsmæssige vurderinger af, hvilke størrelser der med rimelighed kan anvendes som mål for produktionen i hver af de behandlede områder. Problemet kompliceres yderligere af, at talmaterialet på mange områder er begrænset. På uddannelses- og børneinstitutionsområdet er produktionen opgjort som antallet af henholdsvis elever og børn, der passes. På biblioteks- museums- og teaterområderne anvendes antallet af henholdsvis udlån, besøgende og tilskuere. På sygesikringsområdet anvendes antallet af kontakter med behandleren. Produktionen på sygehusområdet måles ved den såkaldte DRG-produktionsværdi. DRG-systemet er et takstsystem, der inddeler aktiviteten på de somatiske sygehuse i diagnoserelaterede grupper. Hver gruppe tildeles en takst, der anvendes til beregning af produktionsværdien. Ved at anvende de samme takster – f.eks. 2000-taksterne – for alle år fås et udtryk for, hvor meget produktionen i et givet år ville have kostet, såfremt enhedsomkostningerne var som i 2000. Der er imidlertid en række problemer forbundet med at sammenligne sygehusenes produktionsværdi over tid på denne måde. Det skyldes bl.a., at der løbende sker udvikling i DRG-grupperingen, og derfor kan anvendelsen af taksterne på andre år, end det år de er dannet for, være misvisende. Dertil kommer, at der er sket ændringer i registreringspraksis over tid.

Flere af de ovenstående produktionsmål omfatter flere ydelser af forskellig karakter. Dette kan være problematisk, i det omfang sammensætningen af produktionen ændres over tid. Hvis f.eks. sammensætningen af kontakter med behandlerne på sygesikringsområdet forrykkes mod mere omkostningskrævende ydelser, vil dette vise sig som en lavere produktivitet, når denne opgøres ved ovenstående metode. En anden væsentlig svaghed ved produktivetsmålingen er, at der ikke tages højde for ændringer i kvaliteten af de offentlige serviceydelser. En højere kvalitet vil i mange tilfælde betyde højere omkostninger pr. produceret enhed, hvilket registreres som et fald i produktiviteten.

Tabel IV.1 Produktivitetsudviklingen i udvalgte områder af den offentlige sektor

	Gennemsnit 1992-96	Gennemsnit 1997-2002
--- Gns. 1992-1996 = 100 ---		
<b>Uddannelse</b>		
Folkeskole	100	91
Gymnasier og HF	100	88
<b>Kultur</b>		
Folkebiblioteker	100	98
Museer	100	83
Teatre	100	89
<b>Børneinstitutioner</b>		
I alt	100	100
Førskolebørn	100	100
Skolebørn	100	114
Døgninstitutioner	100	81
<b>Sundhedsområdet</b>		
Sygehuse	100	101
Sygesikring i alt	100	99
Praktiserende læger	100	102
Ørelæger	100	88
Øjenlæger	100	91
Øvrige speciallæger	100	95
Tandlæger	100	101

Anm.: Under sygehuse medtages kun somatiske sygehuse og afdelinger. Der foreligger ikke tal for disse i årene 1992-1995. Gennemsnittet i 1992-1996 er således sat til produktiviteten i 1996 for denne kategori. Som følge af en ændring i opgørelsesmetoden i 2001 er produktivitetstallene for sygehuse ikke umiddelbart sammenlignelige før og efter 2001.

Kilde: Danmarks Statistik: *Statistiske Efterretninger*, *Statistisk Årbog*, *Statistisk Tiårsoversigt*, *Nyt fra Danmarks Statistik*, Statistikbanken, oplysninger fra Finansministeriet, Undervisningsministeriet: *Folkeskolen i tal*, [www.uvm.dk](http://www.uvm.dk), Sundhedsstyrelsen.dk, Biblioteksårbog 2002, ADAM's databank og egne beregninger.



### **Fordele og ulemper ved privat produktion**

I det følgende diskuteres, hvilke fordele og problemer der kan være ved at overlade produktionen af offentlige serviceydelser til private virksomheder.<sup>4</sup>

### **Privat ejerskab kan mindske omkostningerne**

Der kan være fordele ved at overlade produktionen af offentlige ydelser til private virksomheder, hvis de producerer en ydelse til lavere omkostninger end det offentlige. Private virksomheders målsætning er at få overskud af deres aktiviteter. Det betyder, at virksomhederne tilstræber at mindske produktionsomkostningerne. En vigtig måde at sikre de laveste omkostninger på er hele tiden at være innovativ i produktionsprocessen. Incitamenterne til at begrænse omkostningerne, og dermed også at være innovativ, er ikke i samme omfang til stede for ledere i den offentlige sektor, da de almindeligvis ikke får andel i gevinsten ved at reducere omkostningerne.<sup>5</sup>

### **Andre målsætninger kan hindre lave omkostninger**

De offentlige beslutningstagere kan have andre målsætninger end at producere ydelserne til de laveste omkostninger. Eksempelvis kan politikerne have som særskilt målsætning at give udvalgte medarbejdergrupper særlige arbejdsforhold, begunstige særlige grupper af borgere eller at tage særlige miljøhensyn. Et formål med at overlade produktionen af en offentlig serviceydelse til private kan være at binde politikerne til, ud over de eksplicit specificerede målsætninger, at sikre, at omkostningseffektivitet har højeste prioritet. Ønsker politikerne, at der skal tages særlige hensyn til f.eks. svage borgere eller miljøet, kan det indgå i betingelserne, når private virksomheder står for produktionen af offentlige ydelser.

### **Men det kan gå ud over kvaliteten**

En nedbringelse af omkostningerne kan imidlertid også opnås ved at producere en lavere kvalitet for ydelsen, i den udstrækning der er en sammenhæng mellem omkostninger og kvalitet. Der er derfor en risiko for, at en privat virksomhed vil søge at

- 4) I en situation med perfekt information og uden forhandlingsomkostninger (transaktionsomkostninger) er det muligt at sikre en optimal allokering af ressourcerne via forhandling mellem parterne uafhængig af ejerskab. Dette resultat kaldes Coaseteoremet, jf. Coase (1960).
- 5) I Hart mfl. (1997) og Shleifer (1998) er problemstillingen uddybet.

mindske omkostningerne ved at slække på kvaliteten. Det er derfor vigtigt, at kontrakten specificerer kvaliteten af ydelser med den nødvendige præcision, når offentlige ydelser produceres af private virksomheder, jf. også senere. Muligheden for at opretholde kvaliteten er afgørende for at realisere en fordel ved privat produktion.

### **Hvad er kvalitet?**

Det er imidlertid ikke muligt at specificere alle aspekter ved kvaliteten af de ydelser, der skal leveres, når produktionen af offentlige ydelser overlades til den private sektor. Der vil kunne være mangler i kontrakterne, så myndigheden ikke får det produkt, der forventes. Samtidig er kvalitetsaspektet ved mange offentlige ydelser meget vanskeligt at definere og dermed også at opgøre og kontrollere. Det kan være baggrunden for, at kvaliteten af offentlige ydelser sjældent er specificeret eksplicit, når de produceres af den offentlige sektor. Fraværet af mål og specifikationer internt i den offentlige sektor kan dog også føre til, at en offentlig virksomhed ikke leverer det, som politikerne ønsker. Dette indebærer, at problemerne med at måle kvalitet ikke kun er knyttet til privat produktion.

### **Offentlig produktion en fordel, når fleksibilitet er vigtig**

Et vigtigt aspekt ved en eventuel overdragelse af produktionen til private virksomheder er, hvor stor betydning fleksibilitet har for politikerne. Der er sandsynligvis større fleksibilitet for beslutningstagerne, når produktionen foregår i den offentlige sektor, hvis der ønskes hurtige ændringer i sammensætningen af de ydelser, der tilbydes borgerne. Eksempelvis kan skift i behov og ændrede politiske prioriteringer betyde, at det er nødvendigt med ændringer i tilrettelæggelsen af produktionen. Når ydelsen leveres af den private sektor, vil en ændring i forhold til den indgåede kontrakt sandsynligvis indebære, at omkostningerne stiger i form af ekstra betaling for ydelser, der ligger uden for kontrakten. Størrelsen af stigningen i omkostningerne kan afhænge af, hvor meget et godt renommé betyder for virksomheden. Det kan eksempelvis være vanskeligt for en virksomhed at opnå en kontrakt i andre dele af den offentlige sektor, hvis virksomheden har renommé for at være ufleksibel i forhold til ønsker om ændringer.

### **Nye omkostninger ved privat produktion**

Den offentlige sektor får også nye omkostninger i forbindelse med en udlicitering af offentlige ydelser. Udarbejdelse af udbudsmateriale og efterfølgende kontrakt kan således medføre en betydelig engangsomkostning, og samtidig er der løbende omkostninger til kontrollen af, om kontrakten overholdes. Der er almindeligvis ikke en løbende rapportering af kvaliteten af de offentlige serviceydelser, da incitamentet til at slække på kvaliteten er mindre for offentlige end private udbydere. Disse øgede omkostninger skal medtages, når det vurderes, om en offentlig ydelse skal produceres i den private sektor.<sup>6</sup>

### **Høje omkostninger kan også skyldes offentligt ansattes informationsmonopol**

De offentligt ansatte kan have monopol på informationer om de nødvendige omkostninger i forbindelse med produktionen af ydelserne. Dermed har politikerne ikke mulighed for at vurdere, i hvilket omfang produktionen kan effektiviseres, uden at det går ud over kvaliteten. En mulighed for at reducere monopolstillingen på informationssiden er at udbyde ydelsen i licitation. Dermed bliver det muligt for politikerne at få information om omkostningerne ved frembringelsen af ydelsen.

### **Private virksomheder kan have stordriftsfordele**

Mange ydelser produceres af kommunerne, og den enkelte kommunes udbud er i en vis udstrækning afgrænset af den pågældende kommunes størrelse. Sådanne begrænsninger er private virksomheder ikke nødvendigvis underlagt, og dermed kan de opnå en stordriftsfordel, der også kan være med til at mindske omkostningerne. For at opnå stordriftsfordele indgår mange kommuner dog på forskellige områder samarbejdsaftaler med en eller flere andre kommuner. Private virksomheder kan imidlertid have nemmere ved at investere i kostbart udstyr, der kan bidrage til at effektivisere produktionen. Det skyldes bl.a., at kommunerne er underlagt statslige begrænsninger for, hvor store lån de må optage.

### **Udlicitering skaber konkurrence mellem udbydere**

Udlicitering vedrører offentligt finansierede goder eller serviceydelser, hvor producenten vælges blandt flere i en form for konkurrence, og producenten har monopol på ydelsen i en af-

6) Samtidig kan en højere produktivitet i den private sektor betyde, at en del af gevinsten går til højere lønninger.

grænset tidsperiode.<sup>7</sup> En række betingelser skal dog være opfyldt, for at der er en samfundsøkonomisk gevinst ved at udlicitere produktionen af en ydelse. For at belyse disse betingelser kan udliciteringsprocessen opdeles i en række trin, jf. Mortensen (1998). Første trin er at identificere områder, der er velegnede til udlicitering. I den forbindelse er det vigtigt at overveje, om det er muligt at skabe en reel konkurrencesituation, hvilket kræver, at der er tilstrækkeligt med interesserede virksomheder, og at de ikke samarbejder.<sup>8</sup> Hvis det er nødvendigt med et stort kapitalapparat, der kun har begrænset alternativ anvendelse (sunk costs), kan det begrænse virksomhedernes interesse i at deltage, da det økonomiske tab vil være stort, hvis virksomheden på et senere tidspunkt mister licitationen. I en sådan situation kan myndigheden vælge at begrænse udliciteringen til serviceopgaven. Eksempelvis kan det overlades til en privat virksomhed at stå for driften af et statsligt ejet broanlæg. Vælges det kun at udlicitere serviceopgaven, betyder det dog, at virksomhedens tilskyndelse til at vedligeholde kapitalapparatet er begrænset.

## **Udbudsmateriale**

Når det er valgt at udbyde en opgave i licitation, skal udbudsbetingelserne fastlægges, hvilket omfatter en specifikation af kvaliteten af de ydelser, der skal leveres, og hvilke kriterier der vil blive anvendt ved udvælgelsen. Udbudsmaterialet kan specificeres sådan, at det bliver muligt for det offentlige at vælge mellem forskellige kombinationer af pris og kvalitet for ydelsen.

## **Udarbejdelse af kontrakt vigtig**

Når vinderen af licitationen er fundet, udarbejdes en kontrakt. Komplexiteten i kontrakten afhænger af ydelsens karakter. Der er størst mulighed for, at udliciteringen virker hensigtsmæssigt, når ydelsen kan beskrives og defineres præcist, fordi kvalitetskontrol i kontraktperioden så bliver nemmere. Kontraktens omfang bør være sådan, at det medvirker til at give størst mulig konkurrence. En for omfattende og detaljeret kontrakt kan afskrække nuværende og potentielle udbydere. En

- 7) I afsnit IV.1 er der en definition og uddybning af, hvad en udlicitering indebærer.
- 8) Effektiv konkurrence kan godt opstå i markeder med et begrænset antal udbydere.

løsning for at sikre, at også mindre udbydere vil deltage, er at dele opgaven op i flere dele.

### **Kort eller lang kontraktperiode?**

Der er to forhold, der trækker i hver sin retning ved fastlæggelsen af kontraktperiodens længde. En kort kontraktperiode kan være ønskelig for at gøre det hurtigt og nemt at skifte producent, hvis kvaliteten i henhold til det aftalte ikke er opfyldt. I modsat retning trækker, at færre vil ønske at deltage i en licitation, hvis kontraktperioden er meget kort, fordi risikoen for tab af investeringer, der er forbundet med deltagelse, er større. Meget lange kontraktperioder kan på den anden side også betyde, at konkurrencen bliver ulige ved nye licitationsrunder, fordi de etablerede virksomheder har opnået store informationsfordele. For at sikre overholdelse af kontrakten er det nødvendigt med periodisk kontrol, hvor den faktiske kvalitet sammenlignes med kontraktkravet.

### **Priserne skal fastholdes**

Kontrakten bør indeholde en præcisering af, hvilke ændrede forhold, der kan føre til højere priser, og kun i de specificerede tilfælde kan priserne forhøjes. Det skal sikre, at producenterne ikke afgiver urealistiske bud, hvis de forventer, at priserne senere vil kunne ændres.

### **Fleksibiliteten helt begrænset efter udlicitering**

Når udliciteringen er gennemført, er fleksibiliteten reduceret. Den, der får kontrakten, står således i en meget stærk forhandlingssituation ved tilpasning af kontrakten. Derfor er forarbejdet inden udliciteringen og kravspecifikation vigtig for at opnå et godt resultat, men kan indebære et betydeligt administrativt merarbejde. Hvis det offentlige ønsker at bevare omfattende muligheder for at gribe ind i udførelsen af opgaven, er det sandsynligvis nemmere, mere sikkert og mindre tidskrævende, hvis produktionen foregår i den offentlige sektor. Muligheden for at gribe ind er derfor afgørende for, om et område er velegnet til udlicitering.

### **Kapitalapparat og udlicitering**

I nogle situationer kan det være hensigtsmæssigt ikke at udlicitere både anlægget, der skal anvendes til produktionen, og selve produktionen. Det kan være tilfældet, hvis der er knyttet et stort kapitalapparat til produktionen. Det skyldes, at ved en licitation er der konkurrence om at opnå eneret på produktionen. For at sikre at producenten overholder sine kontraktlige

forpligtigelser, er det nødvendigt, at producenten kan miste sin kontrakt på ydelsen ved troværdigt at true med at ansætte en anden producent. I tilfælde af, at producenten ejer et stort fast anlæg, der er nødvendigt for produktionen, er det vanskeligt at sikre overholdelsen af kontrakten. Ligeledes kan det begrænse private investorers interesse for et projekt, hvis de ikke får fornyet kontrakten, uden at de har muligheder for alternative anvendelser af deres kapitaludstyr.

### **Velegnede områder**

Sammenfattende kan man sige, at de største muligheder for en effektivitetsgevinst ved overgang fra offentlig til privat produktion formentlig ligger på områder, hvor det er forholdsvis let at specificere og overvåge kvaliteten af den pågældende ydelse, og hvor det er usandsynligt, at der vil opstå et politisk ønske om væsentlige ændringer i ydelsens karakter og produktionens tilrettelæggelse inden for kontraktperioden. Eksempler på områder, der er velegnede til udlicitering, er transport, vedligeholdelse af veje og bygninger samt administrative opgaver som f.eks. regnskabsføring. Omvendt kan det være ønskeligt at fastholde produktionen i offentlig regi, hvis det skønnes meget vigtigt for borgernes velfærd at undgå kvalitetsforringelser, og det samtidigt gælder, at kvaliteten er vanskelig at kontrollere. Usikkerhed om private producenters mulighed for at spare omkostninger ved at slække på kvaliteten, vil ligeledes gøre udlicitering mindre attraktiv, jf. Sørensen (2004).

### **Internationale erfaringer tyder på at konkurrenceudsættelse mindsker omkostningerne**

Ovenfor er en række principielle argumenter for, at det kan være omkostningsbesparende at inddrage den private sektor i produktionen af de offentlige serviceydelser. Det er imidlertid et empirisk spørgsmål, om og i hvilket omfang der i praksis opnås besparelser. Flere internationale oversigtsundersøgelser viser, at det typisk er omkostningsbesparende at lade den private sektor stå for dele af udbuddet af offentlige serviceydelser.<sup>9</sup> Borchering mfl. (1982) gennemgår mere end 50 empiriske undersøgelser fra USA, Tyskland, Australien, Canada og Schweiz, og deres konklusion er, at de private virksomheder er mere effektive. Et nyere studie af Domberger og Jensen (1997), der omfatter Storbritannien og en række andre angelsaksiske

9) I Megginson og Netter (2001) findes en oversigt over empiriske studier af privatisering af offentligt ejede selskaber.

lande, konkluderer, at udlicitering muliggør besparelser på omkring 20 pct. Der er dog stor spredning i de opnåede besparelser.

### **Kvaliteten af de empiriske undersøgelser**

I et survey af omkring 40 undersøgelser kommer Boyne (1998) også til den konklusion, at konkurrenceudsættelse og udlicitering mindsker udgifterne. Boyne er imidlertid relativt kritisk over for kvaliteten af de refererede undersøgelser. Han påpeger bl.a., at mange af undersøgelserne ikke medtager alle omkostninger, herunder de indirekte omkostninger for andre dele af den offentlige sektor, og at der i de fleste undersøgelser ikke er analyseret, om konkurrenceudsættelse har betydning for kvaliteten af ydelserne. Det skal i øvrigt bemærkes, at resultater af empiriske undersøgelser af udlicitering generelt overvurderer forskellen i effektiviteten mellem offentlige og private producenter. Dette skyldes, at undersøgelserne kun inkluderer de tilfælde, hvor et privat firma har vundet udliciteringen. Når budene er for høje, og produktionen derfor er fastholdt i den offentlige sektor, er der ikke oplysninger i data om, at den private sektor producerer ydelsen dyrere end den offentlige sektor.

### **Få undersøgelser for de skandinaviske lande på trods af stor egen produktion**

Indretningen og størrelsen af den offentlige sektor i Danmark og de andre skandinaviske lande adskiller sig markant fra de lande, der indgår i de refererede undersøgelser, bl.a. ved i vidt omfang at stille offentlige serviceydelser til borgernes rådighed gratis eller stærkt subsidieret, jf. Det Økonomiske Råd (1998). Det er derfor også interessant at undersøge erfaringerne med konkurrenceudsættelse af offentlige serviceydelser i de skandinaviske lande. Der er imidlertid kun foretaget få empiriske undersøgelser af forskelle i effektiviteten mellem private og offentlige producenter i disse lande på trods af, at den potentielle besparelse ved øget effektivitet må forventes at være meget større, når den offentlige sektor er stor og i betydeligt omfang selv står for produktionen.

### **Øget konkurrenceudsættelse af den offentlige sektor i Sverige i 1990'erne**

I Sverige er der igennem 1990'erne sket en forskydning over mod at lade markedet få større indflydelse på produktionen af de offentlige velfærdsydelser. Denne markedsgørelse har været større i Sverige end i de andre skandinaviske lande, men mindre end i mange andre lande i Europa, jf. Trydegård (2001). Der er politisk delte meninger om, hvilke områder der kan

overlades til private virksomheder. Der synes dog i Sverige ifølge Trydegård at være politisk enighed om, at det er muligt f.eks. at konkurrenceudsætte ældreomsorgen.

### **Fordobling af privatansatte**

I Sverige er andelen af privatansatte til produktionen af de offentligt finansierede velfærdsydelser vokset fra 3,9 pct. til 8,1 pct. i perioden 1993-2000. Dertil kommer ansatte i selvejende institutioner, der i perioden er vokset fra 2,2 pct. til 3,2 pct. De private virksomheder er især dominerende i storbyområderne. Der er betydelige forskelle mellem velfærdsområderne på, hvor stor en andel der er beskæftiget i private virksomheder. Den største andel er inden for tandlæge og andre sundhedsydelser i den primære sundhedstjeneste, hvor mere end halvdelen er beskæftiget i private virksomheder. Inden for pleje- og omsorgshjem er det ca.  $\frac{1}{3}$ , og inden for hjemmehjælp på ældre- og handicapområdet er det ca. 10 pct.

### **Tegn på gevinster ved privat ældreomsorg**

Der er kun få undersøgelser af betydningen for effektiviteten af denne markedsgørelse. En litteraturgennemgang af undersøgelser vedrørende svensk ældreomsorg viser, at private virksomheder har lavere omkostninger og generelt opfylder kommunernes kvalitetskrav, dog viser to undersøgelser, at kvaliteten stiger, jf. Socialstyrelsen (1996). Socialstyrelsen foretog selv i forlængelse af litteraturgennemgangen en empirisk analyse, der omfattede syv kommuner. Konklusionen i den del af undersøgelsen er, at der ikke var forskel i omkostningerne, men derimod en tendens til at brugerne vurderede, at kvaliteten var højere hos de private virksomheder. En nyere undersøgelse viser, at private virksomheder er mere omkostningseffektive i hjemmeplejen, jf. Suzuki (2002).

### **Kvaliteten i private døgninstitutioner er lavere**

En undersøgelse af forskel i kvaliteten mellem private og offentlige døgninstitutioner for børn og unge i Sverige konkluderer, at kvaliteten i de private døgninstitutioner er lavere end i de offentlige, jf. Lindqvist og Sandblom (2003). De private institutioner har lavere omkostninger ved lav kvalitet, men har højere omkostninger ved høj kvalitet end offentlige institutioner. Det er vanskeligt at måle kvaliteten for sådanne institutioner, men i undersøgelsen er omfanget af afbrudte ophold på en institution anvendt som indikator for kvaliteten.



### **Indsamling af affald billigere i den offentlige sektor**

Der er også kun få undersøgelser af betydningen af at inddrage private virksomheder i udførelsen af tekniske ydelser. En empirisk undersøgelse viser, at produktionsomkostningerne ved affaldshåndteringen er lavere for offentlige end for private virksomheder i Sverige, jf. Ohlsson (2003). Dog viser undersøgelsen også, at politikerne nogle gange ikke vælger den billigste produktionsmetode.

## **IV.3 Udlicitering i Danmark**

Der er især kommunerne, der har erfaring med udlicitering af offentlige opgaver. I dette afsnit analyseres først, om der er økonomiske gevinster ved kommunal udlicitering. Denne analyse suppleres med en gennemgang af andre danske undersøgelser af udlicitering. Et af de områder, hvor udliciteringsomfanget er særligt stort, er offentlig transport, herunder specielt busdrift. I Hovedstadsområdet er der en omfattende erfaring med udlicitering af busdrift og med udformning af kontrakter. Afsnittet afsluttes med en vurdering af disse erfaringer.

### **Kommunal udlicitering i Danmark**

#### **Udlicitering især af tekniske og administrative områder**

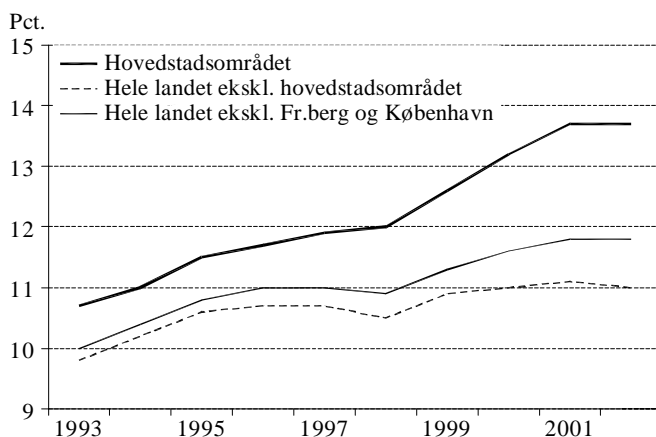
Kommunernes Landsforening har gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt sine medlemmer, som belyser udbuddet og udlicitering af de løbende driftsopgaver i en femårig periode i slutningen af 1990'erne, jf. Kommunernes Landsforening (2001). I den periode skete der en tredobling af antallet af udbud. 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 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.

### Svagt stigende brug af udlicitering

Kommunal udlicitering er ikke noget nyt fænomen. Af figur IV.2 fremgår det, at kommunerne allerede for ti år siden havde en udliciteringsindikator på 10 pct., se boks IV.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 steget med

Figur IV.2 Udvikling i den kommunale udliciteringsindikator



Anm.: Der anvendes Indenrigsministeriets udliciteringsindikator, der angiver kommunernes køb af entreprenør- og håndværksydelser samt anden køb af tjenesteydelser i forhold til de samlede udgifter til lønninger, varekøb og køb af tjenesteydelser, se boks IV.2 for en præcis definition af indholdet i udliciteringsindikatoren

Kilde: [www.noegletal.dk](http://www.noegletal.dk).

Analysen af sammenhængen mellem kommunale bruttodriftsudgifter pr. indbygger og udliciteringsindikatorer benytter regnskabsoplysningerne fra kommunerne, se [www.noegletal.dk](http://www.noegletal.dk). Data dækker 268 kommuner i perioden 1993-2003 (11 år). I analysen er nøgletallene omregnet til faste (2003) priser ved at anvende Nationalregnskabs deflator for offentligt forbrug.

Bruttodriftsudgifterne er defineret som bruttodriftsudgifter til serviceydelser og administration samt til forsyning. Dette svarer i den kommunale kontoplan til hovedkonto 0-6: 0) Byudvikling, bolig og miljøforanstaltninger, 1) Forsyningsvirksomhed, 2) Trafik og infrastruktur, 3) Undervisning og kultur, 4) Sygehusvæsen og sygesikring, 5) Social- og sundhedsvæsen samt 6) Administration m.v. Hovedkonto 1 (forsyning) er brugerfinansieret, mens udgifterne på de øvrige konti er finansieret via kommunale skatteindtægter med videre.

Udliciteringsindikatoren er defineret som kommunale bruttodriftsudgifter på art 4.5 (køb af entreprenør og håndværksydelser) og 4.9 (køb af øvrige tjenesteydelser m.m.) i procent af bruttodriftsudgifterne på art 1 - 4 (lønninger, varekøb, køb af tjenesteydelser), jf. Indenrigsministeriet (2003). Hver hovedkonto i den kommunale kontoplan kan opdeles på ni arter. Arterne 5-9, der hovedsageligt vedrører finansielle overførsler, er ikke inkluderet i indikatoren.

Der er vigtige begrænsninger i udliciteringsindikatoren og dermed i analysen:

- Momsfritagne opgaver – hovedsageligt ældrepleje og børnepasning – er ikke med, da de ikke registreres særskilt.
- Serviceopgaver udført for en anden kommune indgår ikke i indikatoren, da det ikke konteres særskilt.
- Udliciteringsindikatoren indeholder alle køb af varer og tjenesteydelser på de pågældende poster og derfor også køb, der ikke har været i udbud.
- Farum og Hørsholm kommuner er ikke medtaget i analysen, da deres brug af "sale and lease back" forstyrrer analysen på en u hensigtsmæssig måde. Københavns og Frederiksberg kommuner samt Bornholms Regionskommune indgår ikke, fordi de både varetager amtslige og kommunale opgaver.

Herudover indgår det kommunale udgiftsbehov og udskrivningsgrundlaget i analysen. Udgiftsbehovet angiver den driftsudgift, en kommune ville have, hvis den havde gennemsnitlige omkostninger givet dens befolkingsmæssige sammensætning og øvrige sociale kriterier. Udskrivningsgrundlaget er defineret som de budgetterede indtægter fra indkomstskat divideret med den kommunale udskrivningsprocent.

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.<sup>10</sup>

### **Årsager til udlicitering**

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.

### **Sammenhæng mellem udlicitering og omkostninger**

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.

### **Serviceniveau kan stige og falde ved udlicitering**

Ofte forsøger kommuner, der udliciterer, at specificere et serviceniveau, der svarer bedst muligt til det hidtidige. Der er 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. En analyse

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

foretaget af Kommunernes Landsforening finder imidlertid ikke en entydig 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, at serviceniveauet i gennemsnit opretholdes nogenlunde uændret ved udlicitering.

### **Flere formål med kommunal udlicitering**

Der kan være sekundære formål med udliciteringerne, f.eks. at følge en bestemt ideologi 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 bruttodriftsomkostninger og udliciteringsindikatorer. Datagrundlaget for analysen er beskrevet i boks IV.2.

### **Stigning i de kommunale driftsudgifter**

De samlede bruttodriftsudgifter pr. indbygger (defineret som udgifter til service, administration og forsyning, se boks IV.2.) lå 2002 i gennemsnit på 35.817 kr. (2003 priser), og varierer fra 30.158 kr. i den billigste kommune til 52.116 kr. i den dyreste. Udgiften er gennemsnitligt steget med knap 2,6 pct. p.a. i perioden 1993-2002.

### **Resultater fortolkes med varsomhed**

Det fremgår af boks IV.2, at udliciteringsindikatoren ikke er et perfekt mål for den reelle udlicitering, hvorfor resultaterne skal fortolkes med varsomhed. Metoden i analysen er beskrevet i boks IV.3.

Boks IV.3 Metode til analyse af sammenhæng mellem udliciteringsindikator og kommunale omkostninger

Formålet med analysen er at vurdere, om der kan konstateres en gevinst ved at få dele af de kommunale ydelser produceret på et privat marked fremfor i kommunen.

Den bedste økonometriske sammenhæng er fundet ved estimation af relationen:

$$\begin{aligned} BDU_{k,t} &= 1125 + 0,425 BDU_{k,t-1} - 215 ULIC_{k,t}^{instrument} + 0,578 UDGB_{k,t} \\ &\quad - 0,359 UDGB_{k,t-1} + 0,0396 UDSKGR_{k,t} + \beta_k D_k + \mu_{k,t}, \\ \mu_{k,t} &= 0,072 \mu_{k,t-1} + \varepsilon_{k,t}, \quad R^2 = 0,89, \quad k \in [1;271], \quad t \in [1993;2003] \end{aligned}$$

hvor  $BDU$  er bruttodriftsudgifter,  $ULIC$  er udliciteringsindikator,  $UDGB$  er udgiftsbehov,  $UDSKGR$  er udskrivningsgrundlag,  $D$  er kommunespecifik dummy.

Alle parametre er signifikante på 1 pct. niveau, og der er ikke tegn på misspecifikation af modellen. Koefficienten til udliciteringsindikatoren angiver, hvor meget en kommunes bruttodriftsomkostninger pr. indbygger stiger/falder ved en stigning i udliciteringsindikatoren på 1 pct.point. Da den laggede bruttodriftsudgift er inkluderet, kan langsigtestimatet for besparelsen beregnes som  $215 / (1 - 0,425) = 372$  kr.

For at undgå korrelation i restleddene er den laggede bruttodriftsudgift inkluderet i estimationen sammen med en eksplicit modellering af en AR(1) proces i restleddet.

Der er foretaget en instrumentvariableestimation for udliciteringsindikatoren. Som instrument for udliciteringsindikator er anvendt den 3. laggede udliciteringsindikator. Supplerende estimationer viser, at instrumenteringen, herunder valget af lag af instrumentet, er afgørende for koefficienten til udliciteringsindikator.

Der er inkluderet en dummy for hver kommune,  $D_k$ , der tager højde for specifikke kommunale forskelle, f.eks. areal m.v. Dette er også kendt som en "fixed effect" estimation. Herudover kan der være kommunespecifikke effekter, der ikke er faste over tid, f.eks. antallet af bistandsklienter. For at tage højde for sådanne forskelle er udgiftsbehovet yderligere inkluderet som forklarende variabel.

Udskrivningsgrundlaget indikerer, hvor store skatteindtægter en kommune kan forvente. Velhavende kommuner kan muligvis i højere grad eksperimentere med udlicitering, selvom dette ikke giver en kortsigtet økonomisk gevinst. Samtidig leverer velhavende kommuner typisk en bedre service og har derfor højere bruttodriftsudgifter. Udskrivningsgrundlaget er inkluderet for at undgå en sådan falsk positiv sammenhæng mellem udlicitering og bruttodriftsudgifter.

Udliciteringsindikatoren svarer ikke til den andel af bruttodriftsudgifterne, der går til at betale for eksterne ydelser, jf. definitionen af udliciteringsindikatoren. Yderligere er visse dele af udliciteringen ikke inkluderet i udliciteringsindikatoren, men har indflydelse på bruttodriftsudgifterne. Ved en positiv sammenhæng mellem de medregnede og de ikke medregnede udliciteringer vil koefficienten til udliciteringsindikatoren også forklare en del af udgiftsændringen, der følger af de ikke inkluderede udliciteringer. Den estimerede gevinst ved udlicitering vil så være et overkantsskøn.

Yderligere oplysninger om estimationen kan fås ved henvendelse til Det Økonomiske Råds Sekretariat.

**Betydelig  
gennemsnitlig  
gevinst ved  
udlicitering**

Resultatet i boks IV.3 viser, at der er en negativ sammenhæng mellem bruttodriftsudgifterne og udliciteringsindikatoren. Kommunerne har altså i gennemsnit realiseret en besparelse ved at udlicitere. På baggrund af den estimerede relation kan denne gennemsnitlige besparelse beregnes til 372 kr. pr. indbygger pr. år ved 1 pct.point forøgelse af udliciteringsindikatoren. Bemærk dog, at dette jf. boks IV.3 er et overkantsskøn. Variansen i parameterestimatet betyder desuden, at besparelsen med 95 pct. sandsynlighed ligger i intervallet 212 - 527 kr. pr. indbygger.

**Niveau for  
udlicitering dog  
afgørende for  
gevinst**

Hvis kommunerne i estimationen opdeles i to kategorier efter niveauet for udliciteringen, fås et indtryk af, i hvilket omfang besparelsen afhænger af niveauet for udliciteringsindikatoren. Ved udliciteringsindikatorer på under 12 pct. realiseres i gennemsnit en besparelse på 419 kr. pr. indbygger pr. år ved 1 pct.point forøgelse af udliciteringsindikatoren. For kommuner med udliciteringsindikatorer på over 12 pct. realiseres en gennemsnitlig besparelse på 299 kr. pr. indbygger pr. år, dvs. kommuner med begrænset udliciteringsomfang opnår den stør-

### **Stor udlicitering kan lede til tab**

ste gennemsnitlige besparelse. Forskellen skyldes sandsynligvis, at kommunerne først udliciterer områder med det største besparelspotentiale, således at der er faldende afkast ved stigende brug af udlicitering. Variationen imellem kommunerne betyder dog, at det ikke entydigt kan konkluderes, om, og i givet fald ved hvilket niveau, der er et marginals tab ved udlicitering. Grænsen ligger ikke nødvendigvis på 12 pct., der altså ikke kan opfattes som en målsætning for kommunal udlicitering. Nogle kommuner kan sandsynligvis med fordel udlicitere mere end 12 pct., mens andre kan have fordel af at udlicitere mindre.

### **Små kommuner vinder mest ved udlicitering**

Der er en tendens til, at små kommuner, her defineret som kommuner med mindre end 10.000 indbyggere, realiserer en større gevinst end de store kommuner. I gennemsnit realiserer de små kommuner en besparelse på 424 kr. pr. indbygger pr. år, mens de store kommuner har haft en gennemsnitlig besparelse på 326 kr. pr. indbygger. Der er ikke nævneværdig forskel på udliciteringsindikatorerne i de store og små kommuner. De store kommuners større budget betyder, at de kan have stordriftsfordele, der gør egenproduktion mere konkurrencedygtig og således udgør et alternativ til udlicitering.

### **Samlet potentiale**

På baggrund af den potentielle besparelse på 419 kr. pr. indbygger ved en forøgelse af udliciteringsindikatoren med 1 pct.point kan en samlet potentiel besparelse beregnes. Hvis alle kommunerne med en gennemsnitlig udliciteringsindikator på under 12 pct. forøger deres udliciteringsindikator til 12 pct., kan der beregnes et samlet besparelspotentiale på 2,2 mia. kr. Det er mere tvivlsomt, om der i gennemsnit kan realiseres en besparelse ved at forøge udliciteringen for kommuner over 12 pct., hvorfor disse kommuner ikke er medregnet.

### **Supplerende beregninger**

Antag alternativt, at alle kommuner med en udliciteringsindikator under gennemsnittet kan realisere en besparelse på 419 kr. pr. indbygger pr. år pr. pct.point udliciteringsindikator ved at udlicitere svarende til gennemsnittet. Så kan der beregnes et besparelspotentiale på 1,6 mia. kr. Antag i stedet, at alle kommuner, der har en lavere udliciteringsindikator end 90 pct. fraktilen, ved at udlicitere svarende til 90 pct. fraktilen kan realisere den gennemsnitlige besparelse på 372 kr. pr. indbyg-



ger pr. år pr. pct.point udliciteringsindikator. I så tilfælde kan der beregnes et besparelspotentiale på 4,4 mia. kr.

## **Forbehold**

En række forhold betyder, at beregningerne ikke skal overfortolkes. Der kan være forskelle mellem kommunerne, der betyder, at øget udlicitering i én kommune ikke nødvendigvis vil give samme besparelse som øget udlicitering i en anden tilsvarende kommune. F.eks. kan den ene kommune nyligt have investeret i et stort kapitalapparat, der med en udlicitering ville blive overflødig, før det er afskrevet. En anden kommune med et nedslidt kapitalapparat kan have fordel af at vælge udlicitering fremfor nye investeringer. Denne mulighed er ikke realistisk for kommunen med det nye kapitalapparat. Yderligere er serviceniveauet, som nævnt i indledningen, ikke inkluderet, hvorfor de gennemførte udliciteringer kan have givet ændringer i serviceniveauet. Endelig er estimationen usikker, f.eks. fordi en del områder ikke er inkluderet i udliciteringsindikatoren og pga. estimationsusikkerheden. En uddybning af disse forbehold og estimationerne generelt findes i et arbejdspapir, der kan fås ved henvendelse til Det Økonomiske Råds Sekretariat.

## **Opsummering**

Samlet set tyder beregningerne på, at der har været gevinst ved kommunal udlicitering, og der kan sandsynligvis realiseres et yderligere potentiale på godt 2 mia. kr. pr. år. Denne gevinst kan forøges på længere sigt, hvis der er større innovation ved privat produktion. Gevinstens størrelse afhænger af omfanget af udliciteringen, således at der er faldende marginalt afkast af udlicitering, og der er sandsynligvis en grænse for, hvornår yderligere udliciteringer medfører en gevinst. Desuden er der en tendens til, at mindre kommuner realiserer en større gevinst end større kommuner. Styrken af resultaterne begrænses dog noget af data og andre usikre forhold, hvorfor konklusionerne skal fortolkes med forsigtighed.

## **Øvrige danske erfaringer**

### **For Danmark ingen systematisk viden om effektivitetsforskelle**

Der er kun foretaget få empiriske undersøgelser af forskelle i effektiviteten mellem private og offentlige producenter af offentligt finansierede serviceydelser i Danmark. I det følgende er der en kort gennemgang af de undersøgelser, der er gennemført, og som dækker produktionen af ret forskellige ydelser.

Der er således undersøgelser, der f.eks. omfatter sammenligninger af offentlig og privat brandslukning, skolerengøring samt vedligeholdelse af veje.

### **Besparelser på skole- og sygehusrengøring**

Udlicitering af skolerengøring kan medføre en betydelig reduktion i rengøringsudgifterne, jf. Christoffersen m.fl. (1999). Undersøgelsen omfatter 189 kommuner og finder, at kommunerne sparer op mod 30 pct., når de udliciterer skolerengøring uden at ændre kvaliteten af rengøringen. På tilsvarende måde finder Jensen og Rasmussen (1997), at hospitalsrengøring er 50 pct. billigere, når rengøringen varetages af private rengøringsfirmaer, end når den udføres af sygehusenes egne rengøringsafdelinger. Det er ikke undersøgt, om det påvirker kvaliteten, hvorfor der ved uændret kvalitet ikke nødvendigvis kan realiseres en besparelse i denne størrelsesorden.

### **Udgifter til vedligeholdelse af kommunale veje også lavere ved anvendelse af private**

Kommunerne kan vælge enten at lade deres egne medarbejdere stå for vedligeholdelsen af kommunens veje eller overlade vedligeholdelsen til private entreprenører. Kommunernes udgifter til vejvedligeholdelse er lavere for kommuner, der benytter private entreprenører, jf. Blom-Hansen (2003). På en stikprøve er det undersøgt, om udliciteringen har betydning for kvaliteten af vedligeholdelse. Resultaterne af denne del af analysen er, at når påvirkningen af kvaliteten inddrages, er udgifterne stadig lavere, når der anvendes private entreprenører.

### **Udlicitering af affaldshåndtering indebærer besparelser**

Kommunerne har ansvaret for håndteringen af husholdningsaffaldet. De kan vælge enten selv at stå for affaldshåndteringen eller at udlicitere opgaven til en privat entreprenør. Konkurrentestyrelsen (1998) finder, at kommuner, der i perioden 1990-91 har udliciteret affaldshåndteringen, fik en besparelse på i gennemsnit 10 pct.

### **Omkostningerne og kvaliteten er den samme i privat og kommunal børnetandpleje**

Kommunerne kan vælge enten at oprette kommunale tandklinikker og ansætte tandlæger eller at indgå kontrakter med private tandlæger om varetagelsen af tandplejen for de 0-18 årige.<sup>11</sup> Brugere kan i sidstnævnte tilfælde frit vælge mellem tandlægerne i området. Afregningen med de private tandlæger

11) Fra 2004 har kommunerne dog også mulighed for at udlicitere børnetandplejen.

sker pr. udført ydelse (forebyggelse eller behandling) og taksterne bestemmes i overenskomsten mellem Kommunernes Landsforening og Dansk Tandlægeforening. Andersen og Blegvad (2002) finder, at omkostninger og kvalitet er den samme i den private og den offentlige tandpleje. Kvaliteten er målt som andelen af 12- og 15-årige helt uden huller i tænderne, og i hvor mange tandflader, der gennemsnitligt har været caries. Omkostningerne til tandpleje pr. elev har siden 1990'erne været stort set uændret, og samtidig er tandsundheden blevet bedre i perioden.

### **Gennemførte udliciteringer medførte besparelser**

PLS Consult (1997) har kortlagt omfanget af udlicitering i kommunerne i en 1½ årsperiode i 1994-96 og fandt, at der i perioden er gennemført 39 udliciteringer, hvor der er sket en overdragelse af medarbejderne til private virksomheder. I 38 af udliciteringerne er der opnået en besparelse, der har varieret mellem 6-24 pct. af driftsudgifterne. I de tilfælde, hvor kommunen selv vandt udliciteringen, er der også opnået besparelser. Udlicitering af rengøringsopgaver medførte en stor besparelse på 20 pct. eller mere. Det skal dog bemærkes, at opgørelsen af besparelserne ikke i alle tilfælde medtager omkostningerne, der er knyttet til udbuddet og den efterfølgende overvågning. Der er desuden foretaget en grundigere kvalitativ undersøgelse af 20 af disse udliciteringer, der omfatter spørgeskema til medarbejderne, interview af beslutningstagere samt en kvalitetsundersøgelse blandt brugerrepræsentanter. Konklusionen, der kan drages på baggrund af denne del af undersøgelsen, er, at der er mange årsager til, at udliciteringer medfører besparelser. Af årsager fremføres f.eks. stordriftsfordele, nye arbejdsmetoder, lavere sygefravær, lav indtjening blandt de nye leverandører, samt at serviceniveauet er blevet sænket. I undersøgelsen er der dog ingen kvantitativ vurdering af, hvor meget de enkelte årsager bidrager til den samlede besparelse.

### **Udlicitering af busdrift**

#### **Ingen konkurrence på busdriften før 1990**

I løbet af 1990'erne er busdriften i Danmark i vidt omfang blevet udliciteret. Inden udliciteringen blev bustrafikken enten drevet af kommunale selskaber eller af private/offentlige busoperatører, der forestod busdriften for amtslige eller fælles-

kommunale trafikselskaber, se Transportrådet (1998). Før udliciteringerne var der ingen konkurrence om erhvervelsen af kontrakterne på busdrift.

### **Forventede besparelser afgørende for udlicitering**

I 1990 blev udliciteringerne påbegyndt i Hovedstadsområdet, og i løbet af de næste 5-6 år blev store dele af bustrafikken udliciteret, således at det i dag blandt de større byer kun er i Århus og Odense, der ikke er udliciteret. Det altafgørende formål med udliciteringerne var at effektivisere driften for derved at opnå besparelser for de offentlige kasser og brugerne.

### **Fortsat behov for regulering af busdriften**

Den kollektive trafik - herunder busser - er kraftigt subsidieret. Således udgjorde det offentlige tilskud i 1996 38 pct. af trafikselskabernes indtægter, se Færdselsstyrelsen (1998). Dette tilskud er bl.a. begrundet i et ønske om at sikre geografisk mobilitet. Yderligere er bustrafikken reguleret af en myndighedsbeslutning om, hvor og hvornår der skal køres. Dette er bl.a. reguleret for også at sikre busdrift på steder og tidspunkter, hvor driften ellers ikke ville være rentabel.

### **Også regulering af konkurrencen**

Ønsket om at sikre busdrift i tyndt befolkede områder og på ydertidspunkter ved subsidiering betyder sammen med ønsket om et sammenhængende trafiksystem, at busdriften typisk har monopollignende karakteristika: På mange ruter er det således i praksis ikke muligt at skabe konkurrence *på* markedet, hvorfor det er nærliggende at skabe konkurrence om markedet ved udlicitering. Således vil der også i fremtiden være et behov for regulering af busmarkedet.

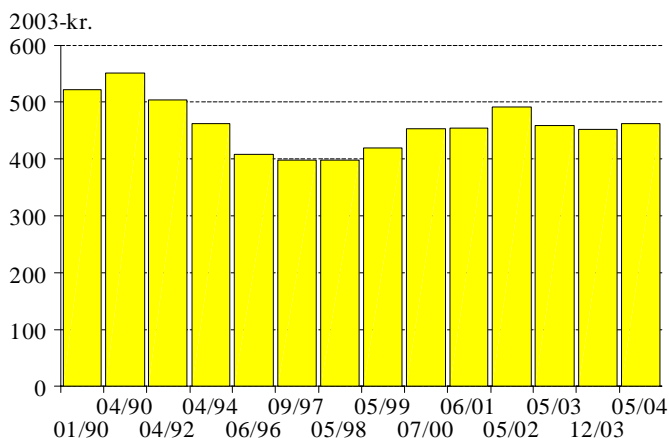
### **Betydelig besparelse realiseret**

Udviklingen i vogntimeprisen<sup>12</sup> i Hovedstadsområdet fremgår af figur IV.3. Der har været en faldende tendens frem til 1998, og derefter en stigende tendens. Set over perioden samlet har der dog været en reduktion på godt 10 pct. i faste priser. Konklusionen, om at der har været besparelser ved udlicitering, understøttes af en analyse foretaget af COWI for Odense bytrafik, se COWI (1999). Her sammenlignes den udliciterede bustrafik i Aalborg med den ikke udliciterede trafik i Odense. Det vurderes, at Odense ville kunne spare 22-24 mio. kr. pr. år

12) Vognmændene byder i udbudsrunder på en vogntimepris. En vogntime er den tid, en bus er i drift.

ved en udlicitering. Chaufførerne i Aalborg er mindre tilfredse med deres arbejdsvilkår end i Odense, mens kunderne samlet set er lige tilfredse i de to byer. Der er således en højere effektivitet i Aalborg, der måske nok opfattes som ubehagelig for chaufførerne, men som resulterer i en besparelse, uden at kvaliteten falder.

*Figur IV.3*    *Udviklingen i vogntimeprisen i Hovedstadsområdet*



Anm.: Enheden på 1. akse skal læses som måned/år. Der har i visse år været flere udliciteringsrunder, i andre år ingen.

Kilde: Oplysninger fra HUR.

## **Forklaringer på udviklingen i HUR...**

### **...bl.a. Combus**

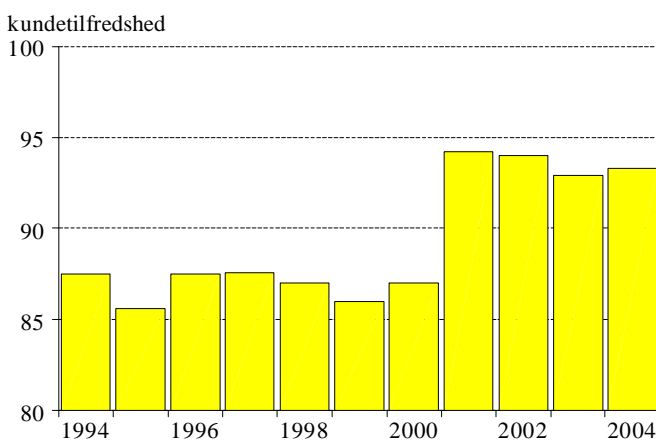
Allerede ved de første udbudsrunder i HUR var der en besparelse, som steg i takt med, at markedet blev modnet. En medvirkende årsag til de meget lave priser i 1996-1998 var dog uden tvivl det nu hedengangne statsejede Combus A/S. Da størstedelen af chaufførerne var tjenestemandsansatte, kunne de kun opsiges med 3 års varsel. Dette betød, at Combus i forhold til ikke at køre ville tjene penge ved selv en meget lav vogntimepris, da chaufførerne under alle omstændigheder skulle aflønnes, se Konkurrencestyrelsen (1999). Combus indgav derfor særligt i perioden 1996-1998 bud, der ikke dækkede de samlede omkostninger. Dette understøttes af analyser af Transportrådet (1998), der viser at 14 ud af 28 vognmænd havde en

afkastgrad på under 5 pct., hvilket er under et normalt forrentningsniveau. De øvrige vognmænd kørte således i denne periode med et lavt forrentningsniveau for at være på markedet.

## HUR måler kundetilfredsheden

Figur IV.4 viser udviklingen i kundetilfredsheden i busdriften i Hovedstadsområdet. Kundetilfredsheden måles på en række parametre, og der aggregeres til nedenstående resultat.

Figur IV.4 Udviklingen i kundetilfredsheden i busdriften i Hovedstadsområdet



Anm.: Kundetilfredsheden angiver den andel af kunderne, der svarer at de enten er tilfreds eller meget tilfreds med kvaliteten af ydelsen.

Kilde: Oplysninger fra HUR.

## Udviklingen i kundetilfredsheden

Figuren illustrerer en nogenlunde konstant kundetilfredshed i perioden 1994-2000, hvorefter den stiger markant. Ifølge HUR skete der på dette tidspunkt to ting: Dels gjorde vognmændene en ekstra indsats for at forbedre tilfredsheden, dels blev dataindsamlingsmetoden ændret. HUR oplyser dog at have taget højde for de ændrede metoder, således at der skulle være fuld sammenlignelighed. Udviklingen indikerer, at den billigere busdrift ikke er sket på bekostning af kvaliteten, tværtimod er kvaliteten steget, samtidig med at prisen er faldet. Resultatet antyder, at det rent faktisk ved en målrettet indsats er muligt at påvirke kundetilfredsheden. Kundetilfredshed er dog ikke et abso-

lut mål, men kan afhænge af kvaliteten af andre ydelser. Således kan f.eks. en stigning i kvaliteten af togdriften få kundetilfredsheden til at falde i busdriften. Man kan ikke af resultatet konkludere, at der er fundet det optimale niveau for kvaliteten – i princippet kunne kunderne foretrække en højere eller lavere kvalitet til en tilsvarende lavere eller højere pris.

### **Faldende koncentration**

Også markedsconcentrationen har ændret sig. I figur IV.5 ses udviklingen i koncentrationen. Det er tydeligt, at koncentrationen er blevet mindre set over den samlede periode, men den har dog været stigende i de seneste år.<sup>13</sup> En vis koncentration er ikke nødvendigvis en ulempe.<sup>14</sup> Større selskaber vil have bedre muligheder for at udnytte stordriftsfordele f.eks. på grund af fleksibilitet i ressourceanvendelsen. Koncentrationen bliver således først et problem, hvis den leder til overnormale profitter hos vognmændene.

### **Også små vognmænd kan byde**

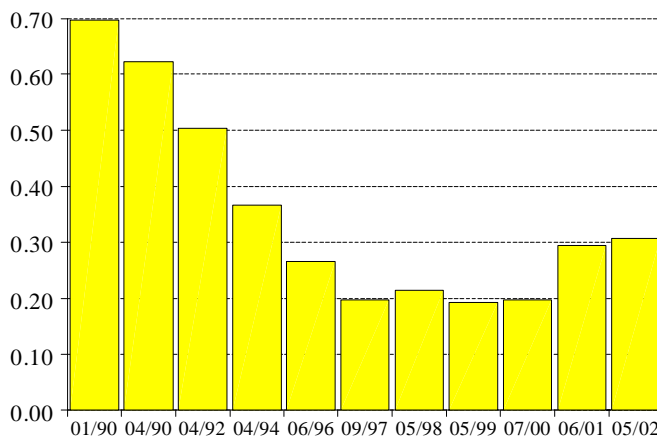
I HUR arbejdes der aktivt for at give små vognmænd mulighed for også at byde og derved skabe en effektiv konkurrence. Det er ikke tilladt at favorisere mindre udbydere ved at acceptere en højere pris fra disse, men ved at udbyde kørslen i små pakker stilles små og store vognmænd mere lige, således at også vognmænd med ned til 20 busser kan vinde en kontrakt.

- 13) Der er anvendt Hirschman-Herfindahl indekset, der er defineret som  $\sum_k x_k^2$ , hvor  $x_k$  er den  $k$ 'te vognmands markedsandel.

Indekset kan antage værdier mellem 0 og 1, og en værdi tæt på 1 antyder en høj koncentration. Bemærk, at den ikke uliciterede del af bustrafikken er medregnet i indekset.

- 14) Koncentrationgraden siger ikke nødvendigvis noget om konkurrenceintensiteten. Under visse forudsætninger kan en situation med bare to vognmænd i aggressiv konkurrence (Bertrand konkurrence) give samme resultat som fuldkommen konkurrence. En høj koncentration giver dog bedre muligheder for f.eks. (ulovligt) at koordinere buddene, og koncentrationsindekset anvendes da også af de amerikanske anti trust myndigheder som et mål for, hvornår konkurrencegraden er acceptabel. Et udtryk for konkurrenceintensiteten er Lerner indekset, der er baseret på overskudsgrader.

Figur IV.5 *Udvikling i markedskoncentrationen for busser i Hovedstadsområdet*



Anm.: Der er anvendt Hirschman-Herfindahl indeks. Indekset kan antage værdier mellem 0 og 1, og en værdi tæt på 1 antyder en høj koncentration.

Kilde: Oplysninger fra HUR samt egne beregninger.

### Stigende krav til vognmændene

En delvis forklaring på stigningen i priserne er stigende krav til vognmændene, f.eks. i form af miljøkrav for busserne. Kontraktens omfang, der – jf. Bennedsen og Schultz (2003) – er steget fra 30 sider i HUR's første kontrakttrunde til 300 sider i tolvte kontrakttrunde, kan tages som udtryk for stigende grad af specifikation. De mere specifikke krav til busserne har gjort det sværere for vognmændene at anvende busserne til andre kontrakter, hvis en kontrakt ikke vindes. Dette kan medvirke til at presse priserne op. For at imødegå dette er kontraktlængden i HUR steget til 6 år, og der er åbnet mulighed for overdragelse af busserne ved kontraktens ophør.

### Udviklingen i kontrakterne er hensigtsmæssig

Bennedsen og Schultz (2003) viser, at en sådan udvikling, hvor de først indgåede kontrakter har meget få detaljer (nettokontrakter) for derefter at blive mere detaljerede (bruttokontrakter) er hensigtsmæssig. Dette skyldes ikke kun, at det i praksis er det eneste gennemførlige, men også at myndighederne med nettokontrakten opnår erfaring med udliciteringen og kendskab til vognmandens adfærd. Når denne erfaring er opnået, kan den



i de senere kontrakter anvendes til at præcisere ydelsen bedre i kontrakten.

### **Begrænsede incitamenter i kontrakterne...**

De kontrakter, der senest har været anvendt, giver således en præcis beskrivelse af ydelsen. Denne meget præcise beskrivelse kan dog også være en hæmsko for en videre udvikling af produkterne. Vognmændene har f.eks. ikke incitamenter til at indføre forbedringer, der tiltrækker flere rejsende. Tværtimod har vognmændene i princippet ligefrem incitamenter til at afskrække passagererne: Betalingen er den samme, og jo færre passagerer, jo mindre slid og brændstofforbrug er der i busserne.<sup>15</sup> I den nyeste udbudsrunde har HUR åbnet mulighed for, at vognmændene i tilbuddet også kan byde på højere kvalitet. Der kræves som udgangspunkt en kundetilfredshed på mindst 80 pct. Hvis en vognmand vælger at indgive et tilbud med en tilfredshed på f.eks. 90 pct., kan han være 1,5 pct. dyrere end en konkurrent, der byder på 80 pct., og stadig vinde kontrakten. Denne mulighed fortsætter indtil en tilfredshed på 100 pct., hvor kontrakten kan være op til 3 pct. dyrere end konkurrentens. Denne udbudsform giver vognmændene incitamenter til at vælge et højt serviceniveau.<sup>16</sup>

### **...dog initiativer på vej**

## **IV.4 Partnerskaber**

### **Stigende fokus på partnerskaber**

En samarbejdsform, der er kommet mere i fokus i de senere år, er offentlige-private partnerskaber (OPP). OPP er ikke et entydigt defineret begreb, men bruges i en række forskellige sammenhænge fra rene finansielle ordninger over udliciteringer med en særlig incitamentsstruktur (f.eks. visse BOT projekter) til langvarige forskningssamarbejder mellem private og offent-

- 15) I de nyere af HUR's kontrakter kan vognmændene dog opnå en bonus, hvis kundetilfredsheden er større, end specificeret i kontrakten.
- 16) Forsøg, hvor en passagerafhængig betaling til den valgte vognmand kombineres med, at han selv i driften vælger kvalitetsniveau, har dog givet lav kvalitet og overnormal profit til vognmænd i London, jf. Færdselsstyrelsen (2002). Der findes teoretiske argumenter for, at en sådan udvikling er forventelig, hvorfor målene, f.eks. i form af kundetilfredshed eller passagertal som minimum skal specificeres i kontrakterne.

lige partnere.<sup>17</sup> Visse partnerskaber kan være alternativer til almindelige udliciteringer – se afsnit IV.2 og afsnit IV.3 – på områder, hvor kompleksiteten og det innovative indhold af et projekt umuliggør en fuldt specificerende kontrakt. Internationalt findes en række erfaringer med de forskellige former for OPP, og med sin handlingsplan for OPP forsøger Regeringen at forøge omfanget af partnerskaber i Danmark, se Regeringen (2004).

## Hvad er OPP?

I Regeringen (2004) defineres OPP som: “en form for udlicitering, der bl.a. er kendetegnet ved, at finansiering, design, etablering og drift sammentænkes i udbuddet af projektet, og at projektet igangsættes på baggrund af en systematisk, økonomisk funderet deling af risici mellem den offentlige og private part”. Med denne definition – og i handlingsplanen generelt – fokuseres på partnerskaber inden for produktion af offentlig service. Partnerskaber er dog f.eks. i USA også meget brugt inden for forskning. Link (1999) definerer disse partnerskaber som: “kooperative arrangementer, der involverer private virksomheder, universiteter, offentlige institutioner og laboratorier i forskellige kombinationer i en fælles indsats for at nå et forskningsmål”.<sup>18</sup>

## **OPP kan forbedre innovation, incitament, finansiering samt offentlig viden om produktion**

Fordelene ved OPP afhænger i vidt omfang af typen: Et hovedformål i de fleste typer af partnerskaber er at forøge innovationen og dermed effektiviteten i et projekt. Ved et nært samarbejde mellem en offentlig og en privat part forbedres mulighederne for at overføre viden mellem parterne, hvilket kan lede til mere innovation. Hvis parterne via designet af samarbejdet har incitament til at arbejde mod samme mål, kan samarbejdet baseres på en nettokontrakt, der giver større frihed til at nå målet på mere effektive måder, end en bruttokontrakt ofte gør,

- 17) BOT står for Build, Own, Transfer. I sådanne projekter har entreprenøren ansvaret for at bygge og drive/vedligeholde en facilitet. Bestilleren betaler leje i en periode, f.eks. 20 år, hvorefter den overdrages til bestilleren.
- 18) Linder (1999) identificerer, at begrebet bruges på mindst seks forskellige måder i litteraturen.

og også herved kan innovationen forbedres.<sup>19</sup> I en del partnerskaber, f.eks. inden for anlæg, er partnerskabet ikke nødvendigvis karakteriseret ved en stor videnovertagelse, men ved at den private part overdrages ansvaret for såvel anlæg som drift og derved får incitamenter til at minimere de samlede produktionsomkostninger, hvilket er i overensstemmelse med den offentlige parts interesser. I visse partnerskaber er der tale om rene finansieringsmodeller, hvor f.eks. en kommune på grund af lånebegrænsningen vælger at lade en privat part gennemføre f.eks. et anlægsprojekt, som kommunen så efterfølgende betaler leje af. Endelig kan offentlig deltagelse være den eneste måde at opnå en ønsket indsigt i produktionen på, det gælder f.eks. for olieudvindingen i Nordsøen.

**Begrænsninger  
for OPP:  
Konkurrence,  
startomkostninger  
samt forskelle  
i mål og  
virksomhedskultur**

Når der indgås langvarige samarbejdsaftaler mellem en offentlig og en enkelt privat part, er der risiko for konkurrenceforvriddning. Den private part vil dels i en lang periode kunne have indtjening fra samarbejdet uden at blive udsat for konkurrence, dels vil den private part via innovationen i samarbejdet opnå forbedrede produktionsprocesser, som ikke vil kunne opnås af en konkurrerende virksomhed, der står uden for samarbejdet. Dannelsen af partnerskaber kan være omkostningskrævende, f.eks. hvis der er tale om at danne et fælles selskab, se Finansministeriet mfl. (2003). I praksis kan det være vanskeligt at designe samarbejdet, så partnerne har helt samme mål. I sådanne tilfælde kan partnerskabet blive konfliktfyldt og ufordelagtigt for begge parter. Endelig kan der være forskelle i virksomhedskultur hos de to parter, der vanskeliggør samarbejdet.

**Tillid er godt,  
incitamenter kan  
være bedre**

Når en partnerskabsaftale er indgået, er partnerne ofte bundet til hinanden i en længere periode. Hvis partnerskabet er baseret på en nettokontrakt (for at fremme effektivitet og innovation), er det afgørende, at partnerne har økonomiske incitamenter til at nå samme mål, da tilliden, der opbygges i løbet af projektet, kan være utilstrækkelig i en tilspidset situation.

19) En nettokontrakt specificerer f.eks. målene, men ikke vejen dertil. En bruttokontrakt specificerer hele ydelsen præcist.

Nedenfor vurderes først potentialet for partnerskaber inden for produktion af offentlige serviceydelser og dernæst potentialet for forskningspartnerskaber.

### **Produktion af offentlige serviceydelser**

#### **OPP i offentlig service kan ligne avanceret udlicitering**

Der er i princippet mulighed for at danne partnerskaber i produktionen af en lang række offentlige serviceydelser. Et eksempel er samarbejde om infrastrukturprojekter, hvor størrelsen og kompleksiteten af projektet betyder, at det kan være mere hensigtsmæssigt at give den private part incitamenter til i anlægsfasen også at tage hensyn til efterfølgende vedligeholdelsesomkostninger fremfor at specificere en bruttokontrakt for anlægsfasen. Samarbejdet har således ikke så meget karakter af egentlig partnerskab som af udlicitering med fokus på den private parts muligheder for innovativ påvirkning af projektet.<sup>20</sup> Dette kan jf. ovenfor være en hensigtsmæssig måde at organisere et samarbejde med et vist innovativt indhold, men med et begrænset behov for videnoverførsel på. Et andet eksempel kan være driften af et sygehus, hvor en privat aktør overtager en stor del af driftsopgaverne og gives mulighed for at sammentænke løsningen af disse opgaver, se f.eks. PLS Rambøll (2003), der beskriver samarbejdet mellem ISS og Hørsholm Sygehus.

#### **Fordele ved partnerskaber**

Ofte er innovation ikke det eneste argument for at indgå et partnerskabslignende samarbejde i produktion af offentlige serviceydelser; der er også finansielle argumenter og incitamentsargumenter.

#### **Styring af incitamenter**

Den private entreprenørs incitamenter kan forbedres, hvis der f.eks. ved et vejprojekt indgås en samlet aftale om anlæg og drift. Herved får entreprenøren incitament til at bygge vejen i en kvalitet, der minimerer de samlede anlægs- og driftsomkostninger. Da betalingen desuden først starter, når anlægsarbejdet er gennemført, får entreprenøren yderligere incitamenter til at færdiggøre anlægningen hurtigst muligt. Ved at få mulighed for at minimere summen af anlægs- og driftsomkostninger får

20) Partnerskabsbetegnelsen anvendes i litteraturen også om sådanne arrangementer, der da også i praksis ofte kræver en tæt dialog mellem parterne.

entreprenøren mulighed for at afprøve nye metoder og f.eks. anvende andre materialer, hvorved det innovative indhold i projektet stiger.

### **Videnopbygning og -overførsel kan forbedres**

I visse tilfælde kan der være opbygget forskellig viden hos den private og den offentlige aktør. I sådanne tilfælde kan et nært samarbejde være en fordel, da det mindsker transaktionsomkostningerne for videnoverførsel, hvilket er til begge parter bedste.

### **Rene finansieringsmodeller er uheldige**

Ved store anlægsinvesteringer i kommunerne kan en likviditetsbegrænsning betyde, at investeringen ikke kan gennemføres inden for kommunens budget. Da der yderligere er snævre grænser for kommunernes låneadgang, er en mulighed at lade en privat virksomhed finansiere anlægget og kommunen betale afdrag/leje i anlæggets levetid. Den private virksomhed har typisk højere låneomkostninger end kommunen, hvorfor prisen kan blive højere, end den ville være, hvis kommunen lånte pengene og betalte kontant.

### **Partnerskaber kan forringe effektiviteten**

Regeringen (2004) argumenterer med reference til de engelske erfaringer for, at projektledelsen bliver mere effektiv ved partnerskab. Det er dog primært udliciteringen og incitamentsstyringen, der giver effektivitet. Partnerskaber kan være uheldige for effektiviteten i projektstyringen på grund af interessekonflikter, se Rosenau (2000). F.eks. kan en interessekonflikt mellem en myndighed med et motiv om at levere god service og en privat aktør med et rent profitmotiv være ødelæggende for samarbejdet, da der ikke er et fælles mål.

### **Partnerskaber i infrastrukturprojekter**

Der findes en række erfaringer med OPP inden for infrastruktur både internationalt og i Danmark. F.eks. er der i Trafikaftalen af 5. november 2003 truffet beslutning om at gennemføre en række vejprojekter som totalentrepriser, dvs. hvor en entreprenør får ansvaret for hele projektet, se Regeringen (2004). Herved gives bedre incitamenter til entreprenørerne.

### **Erfaringer i Storbritannien**

I Storbritannien er OPP blevet anvendt siden begyndelsen af 1980'erne, se Erhvervs- og Boligstyrelsen (2003). I 1997 lanceredes et "Public Partnership programme". Det består af tre områder, se HM Treasury (2003):

- Introduktion af privat ejerskab i statsejede virksomheder med salg af såvel majoriteter som minoriteter.
- Private Finance Initiative (PFI), hvor den private part indgår langtidskontrakter om levering af service, således at den private part kan anvende sin erfaring i hele samarbejdsforløbet. Dette kan også inkludere ansvaret for at bygge og vedligeholde infrastruktur.
- Andre samarbejder, hvor det kommercielle potentiale for den offentlige produktion realiseres sammen med en privat partner.

### **Positive erfaringer med PFI**

Under PFI-programmet er de private partnere forpligtet til at bygge og drive en facilitet i hele dens levetid, dvs. ofte i mange år. Myndigheds parten betaler i brugsperioden leje. Der er frem til december 2002 blevet indgået PFI-kontrakter for 25 større hospitaler, syv fængsler, ni veje og en række andre projekter, f.eks. statslige kontorer, jf. NAO (2003), der har evalueret PFI-programmet. Således blev ca. 10 pct. af investeringerne i offentlig service i 2002 udført under PFI, se HM Treasury (2003). De engelske erfaringer med PFI-programmet viser, at hvor budgettet blev overskredet i 73 pct. af projekterne tidligere, bliver de med programmet kun overskredet i 22 pct. af projekterne. Desuden viser erfaringerne, at samtlige overskridelser skyldes ændringer i projektet initieret af den offentlige part, se NAO (2003). Tilsvarende blev PFI-projekterne afleveret til tiden i 70 pct. af projekterne mod 24 pct. tidligere. Der har kun været foretaget få brugertilfredshedsundersøgelser, men resultaterne af disse har været positive, ligesom myndighedsparterne generelt har været tilfredse.

### **Opsummering**

De internationale erfaringer tyder således på, at der kan være betydelige fordele ved at give den private part incitament til at optimere et projekt over hele levetiden og frihed til at gøre dette, f.eks. ved at specificere målet frem for detaljerne i udførelsen. Et element i dette kan være finansieringsformen, der fordeler risiko mellem partnerne. Der er indført begrænsninger i kommunernes lånemuligheder bl.a. for at kunne styre det samlede offentlige forbrug. Rene finansielle konstruktioner har til formål at omgå denne velbegrundede begrænsning og kan derfor være uheldige. Hvis der er opbygget forskellig viden hos den private og offentlige part, kan et nært samarbejde medvirke

til at reducere transaktionsomkostningerne. Ved omfattende partnerskaber er der en risiko for, at konkurrencen bliver skævvredet. For at begrænse dette bør en partnerskabsaftale være baseret på en forudgående udbudsrunde.

### **Forskningssamarbejde**

#### **Forskellige former for forsknings-samarbejde**

Forskningssamarbejder kan finde sted på forskellig vis f.eks. som et samarbejde, hvor forskningen foregår som et samarbejde mellem privat og offentligt ansatte, og hvor finansieringen dels kan komme fra de to partnere, dels fra nationale og internationale forskningspuljer. En anden form har delvis karakter af erhvervsstøtte. Det er tilfældet, hvis offentlige midler som en del af samarbejdet bliver anvendt som venturekapital, jf. Det Økonomiske Råd (2003). Endelig kan offentlig forskning sælges og derved stilles til rådighed for private virksomheder på markedsvilkår.

#### **Overførsel af viden vigtig**

I et forsknings-OPP er et hovedformål at gøre offentlige forskningsresultater kommercialiserbare, f.eks. ved at reducere omkostningerne ved at implementere offentlige forskningsresultater i en privat virksomhed. Indholdet i et partnerskab om forskning er anderledes end indholdet i f.eks. anlægssamarbejder. Hvor videnovertførsel i anlægssamarbejder ofte er et lille delmål i et samlet ønske om at opnå effektivitet, er videnovertførsel og -anvendelse i forskningssamarbejde det vigtigste middel til at opnå innovation.

#### **Mindsker barrierer for udnyttelse af viden**

I forbindelse med offentlig forskning kan der være forskellig viden om kommercialiseringspotentialet for forskningsresultater, eller et patent kan ligge i hænderne på en forskningsinstitution, der ikke evner at kommercialisere produktet. Endelig kan den relevante private part være en lille nystartet virksomhed, som på grund af udenforståendes begrænsede viden om produktet ikke kan tiltrække privat venturekapital.

#### **Betydelige potentielle gevinster**

Stiglitz og Wallsten (2000) konkluderer, at partnerskaber, hvis potentielle problemer løses (se nedenfor), vil kunne bidrage signifikant til innovationen og dermed den økonomiske vækst. Denne konklusion understøttes af OECD (2001). Hvis der er offentlig deltagelse i projekter, der kan kommercialiseres på

markedsvilkår, er der derimod en forøget risiko for videnmonopolisering, derved at den private part får fortrinsret til ny viden frembragt af den offentlige sektor.

### **Svært at vælge de rigtige projekter**

En afgørende forudsætning for offentlig deltagelse i kommercialiseringen af et forskningsprojekt er, at der er en positiv gevinst, som på grund af en markedsfejl ikke ville blive realiseret på markedsvilkår. Herudover bør der vælges de projekter, der forventes at give den størst mulige gevinst. Disse to kriterier er delvist modstridende, da de projekter, der har det største potentiale, også har den største sandsynlighed for at blive gennemført på markedsvilkår.<sup>21</sup> For at indlede et privat-offentligt forskningssamarbejde skal der som minimum kunne identificeres markedsfejl eller andre transaktionsomkostninger, der betyder, at kommercialiserbare projekter ikke gennemføres på markedsvilkår.

### **Potentiel risiko for grundforskningen**

Der kan dog også være andre alvorlige problemer ved en stor anvendelse af forskningssamarbejde: Hvis universiteterne i høj grad satser på fælles projekter med erhvervslivet, fjernes fokus fra grundforskningen, hvilket på længere sigt kan betyde, at der ikke opdyrkes nye forskningsområder. Konsekvensen kan være et langsigtet tab, idet grundforskningen er en forudsætning for at opnå anvendelige forskningsresultater i fremtiden. Ligeledes kan der ske en skævvridning mellem kommercialiserbare områder og andre områder, der har et bredere sigte.

### **Dobbeltrolle for universiteterne**

Med forskningssamarbejder kan universiteterne komme i en uheldig dobbeltrolle. På den ene side skal de være garanter for, at den offentligt finansierede forskning er lødlig, og på den an-

- 21) Tendensen til, at der vælges samarbejde om projekter med et stort kommercialiseringspotentiale, og som derfor ofte er projekter, der har mindst behov for støtten, påpeges af Stiglitz og Wallsten (2000) – på baggrund af en analyse af gennemførte partnerskabsprogrammer i USA – som et af de væsentligste problemer. Det vanskelige valg af projekter gør også den efterfølgende evaluering af projekterne sværere. Hvis et projekt lykkes, har det næppe været en succes, men hvis alle samarbejdsprojekter gennemføres med succes, kan det enten være fordi, der kun er gennemført projekter, der også ville være blevet gennemført på markedsvilkår, eller fordi myndighederne har været dygtige til at vælge de rigtige projekter.



den side kan de have en kommerciel interesse i, at resultatet af forskningen er salgbar. Det er afgørende, at det i konstruktionen af partnerskaberne sikres, at denne dobbeltrolle minimeres, således at forskerne ikke kommer til at stå som faglige garanter for tvivlsomme resultater.

### **Positivt resultat af amerikanske erfaringer**

I USA er der en lang erfaring med forskningsprogrammer målrettet mod kommercialisering. Programmerne er ikke blevet evalueret systematisk, men forskellige case-baserede vurderinger har været overvejende positive, jf. Link (2002). Et af programmerne, SBIR (Small Business Innovation Development) programmet, et offentligt venturekapitalprogram, er blevet evalueret i en række surveys. Den overordnede konklusion er, at kommercialisering af innovationerne rent faktisk finder sted, og at virksomheder under SBIR-programmet over en tiårig periode havde en betydeligt hurtigere vækst end tilsvarende virksomheder uden for programmet, jf. Lerner (1996). Det kan dog ikke udelukkes, at dette skyldes udvælgelse af virksomheder med det største potentiale, som derfor havde det mindste behov for offentlig støtte. Omkostningerne i form af reduceret grundforskning eller ændret sammensætning i forskningen er ikke evalueret. Det er derfor uklart, om projekterne samlet set har været fordelagtige.

### **For lidt venturekapital**

Der er i Europa indikationer af, at adgangen til venturekapital er relativt lille i startfasen for en innovationsvirksomhed, se Det Økonomiske Råd (2003). Dette kan bl.a. skyldes, at manglende viden om potentialet i de helt nystartede virksomheder får private ventureinvestorer til at være tilbageholdende. I Danmark bidrager Vækstfonden med venturekapital med krav om at få en forholdsmæssig del af overskuddet, dvs. med et partnerskabslignende samarbejde.

### **Samarbejde via GTS- og sektorforskningsinstitutter**

Der har igennem mange år eksisteret et samspil mellem private og offentlige forskere på GTS-institutterne (godkendte teknologiske serviceinstitutter), f.eks. Teknologisk institut, Forceinstituttet og Hydraulisk institut. Desuden er der på sektorforskningsinstitutterne, f.eks. RISØ, ofte et betydeligt samspil mellem private og offentlige forskere.

### **Partnerskabs- lignende forsknings- samarbejde om vindmøller**

Et eksempel på et dansk partnerskabslignende samarbejde i sektorforskningen er udviklingen af vindmølleteknologien. Denne er foregået i et nært samarbejde mellem Forskningscenter RISØ og vindmølleindustrien. Samarbejdet har dels haft form af, at industrien har købt sig adgang til forskningsresultater om test af vindmøller, dels i form af samarbejde mellem RISØ og industrien på en lang række projekter finansieret af puljer i Danmark og EU. RISØ har dog ikke haft et direkte kommercielt engagement i vindmølleindustrien. Dette partnerskab har ikke været resultatet af en overordnet national indsats, men af en orientering på RISØ i retning af industrien og et industrielt ønske om at udnytte forskningsresultater. Det fremgår af Det Økonomiske Råd (2002), at forskningsindsatsen har været en medvirkende årsag til reduktionen i produktionsomkostningerne for vindmøller.

### **Universitetsloven betyder større fokus på OPP**

I Danmark er der også begyndende erfaringer med mere formelle forskningssamarbejder i universitetsverdenen, f.eks. har DTU-loven fra 2000 medført en større fokus på OPP inden for forskning. Bl.a. har DTU oprettet virksomheden DTU Innovation A/S, der medfinansierer og støtter små virksomheder, der er udsprunget af innovationer på f.eks. DTU. Støtten er i form af administrativ og juridisk hjælp samt netværk. Universitetsloven giver de øvrige universiteter samme fokus på samarbejde som DTU.<sup>22</sup> Det er dog endnu ikke muligt at vurdere effekten af universitetsloven.

### **Opsummering**

Offentlige-private forskningspartnerskaber er samarbejder, der har særlig fokus på at forbedre innovationen. Samarbejdet kan tage forskellige former fra offentlig venturekapital over forskningssamarbejder til køb af offentlig forskning på markedsvilkår. Ligesom for partnerskaber i produktion af offentlig service kan samarbejdet virke konkurrenceforvridende. Det af-

22) Universitetsloven, § 2 Stk. 3: "Universitetet skal samarbejde med det omgivende samfund og bidrage til udvikling af det internationale samarbejde. Universitetets forsknings- og uddannelsesresultater skal bidrage til at fremme vækst, velfærd og udvikling i samfundet. Universitetet skal som central viden- og kulturbærende institution udveksle viden og kompetencer med det omgivende samfund og tilskynde medarbejderne til at deltage i den offentlige debat".

gørende argument for at indgå et samarbejde er eksistensen af markedsfejl, der betyder, at offentlige forskningsresultater ikke i tilstrækkelig grad bliver kommercialiseret. Er der ikke sådanne barrierer, falder argumentet for samarbejdet bort. Der findes en række positive erfaringer med samarbejdsformen, der også i teorien kan have store fordele. Det er dog vanskeligt at vurdere, i hvilket omfang den tilsyneladende succes blot er resultat af en fortrængning af projekter, der ville have fundet sted på privat basis. Desuden kan der være fare for, at den forøgede fokus på kommercialisering har negativ indflydelse på grundforskningen på universiteterne, og at den begrænser spredningen af forskningsresultater og forringer konkurrenceintensiteten. Det er en fordel at forøge omfanget af forsknings-OPP fra det nuværende lave niveau, men der kan være grænser for, hvor stort et omfang der er hensigtsmæssigt.

## **IV.5 Konkurrence og samarbejde i den offentlige sektor**

### **Incitamerter til øget effektivitet**

Den offentlige sektor kan ud fra de overvejelser, der er diskuteret i afsnit IV.2, vælge at lade private stå for produktionen eller selv at producere de ydelser, den tilbyder borgerne. Vælger den offentlige sektor selv at producere ydelserne, kan der anvendes en række metoder til at øge incitamenterne til at sikre, at produktionen gennemføres så effektivt som muligt. Det kan f.eks. ske ved at konkurrere med private, lade forskellige dele af den offentlige sektor måle sig i forhold til hinanden, ved at indgå samarbejde mellem forskellige organisationer eller ved at udarbejde kontrakter med de enkelte offentlige producenter.

### **Alternativ skabelse af konkurrence**

Der er forskellige metoder, der kan anvendes, når det ønskes, at private inddrages i produktionen. En mulighed er at udlicite produktionen helt til en privat producent for en specificeret periode. En anden mulighed er, at lade både offentlige og private producenter udbyde en ydelse og lade det være op til brugerne via deres efterspørgsel at afgøre, hvem der skal levere

ydelsen. Denne metode til at skabe konkurrence anvendes inden for fritvalsordninger som f.eks. på hjemmehjælpsområdet.<sup>23</sup>

### **Fritvalsordninger**

#### **Lige vilkår for offentlige og private producenter**

Hensigten med fritvalsordninger er at forbedre sammensætningen af ydelserne, så borgerne får den ydelse, de helst vil have. For at opfylde dette formål er der åbnet op for, at private producenter får mulighed for at levere ydelsen på lige fod med det offentlige. Det kan betyde, at normer og metoder, som det offentlige anvender ved produktionen, vil blive afprøvet. Konkurrencen vedrører således kvaliteten af ydelsen, men ikke prisen, idet den er fastsat ud fra omkostningerne i den offentlige sektor. En egentlig konkurrencesituation kan kun opstå, hvis bevillingerne til de offentlige producenter afhænger af aktivitetsomfanget. Det vil betyde, at de offentlige og private producenter ligestilles, idet begge parter vil være nødt til at opsiges de ansatte, når der ikke er efterspørgsel efter deres ydelse. En vigtig forudsætning for at sikre fair konkurrence er også, at kalkulationen af omkostningerne i kommuner medtager alle omkostninger. Det kan være vanskeligt for kommunen at fordele udgifterne på de enkelte ydelser, de leverer, herunder også de faste omkostninger.

#### **Frit valg på ældreområdet**

Siden 1. januar 2003 har der været frit valg på ældreområdet, og i ca. 150 kommuner har borgerne mulighed for at vælge mellem en privat leverandør eller det offentlige tilbud. Formålet med ordningen er at give borgerne flere valgmuligheder mellem kommunal og privat service inden for personlig pleje og praktisk hjælp. Kommunerne kan indføre frit valg på to måder: Enten kan opgaven bringes i udbud, eller kommunen kan godkende alle private firmaer, der lever op til kvalitetskravene, som kommunen stiller. Der er kun ganske få kommuner, der har valgt at bringe opgaven i udbud. De ældre vælger selv, om hjælpen skal udføres af den kommunale hjemmehjælp eller af et af de godkendte private firmaer. De private firmaer skal aflønnes til samme timepris, som kommunen selv kan udføre

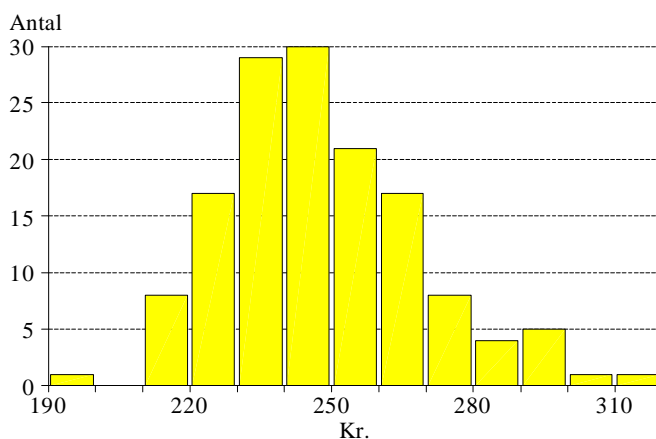
23) Der er også på andre områder frit valg. Forældre kan vælge en privat skole, men her er der en brugerbetaling. Det er også muligt at vælge mellem forskellige offentlige producenter. Eksempelvis kan man frit vælge, hvor man vil låne bøger.

opgaven for. Det er således ikke prisen, men kvaliteten, der konkurreres på.

## Stor variation i prisen på hjemmehjælp

For at sikre konkurrence og åbenhed om de priser, der gælder, skal kommunerne indberette priserne til Socialministeriet. Det fremgår af oplysninger herfra, at der er en betydelig variation i prisen for en times praktisk hjemmehjælp, jf. figur IV.6. Prisen i den dyreste kommune er mere end 50 pct. højere end i den billigste kommune.<sup>24</sup>

Figur IV.6 *Fordelingen af kommunernes timepris for praktisk hjælp*



Anm.: I figuren er prisen for en times praktisk hjemmehjælp fordelt på kommuner.

Kilde: [www.fritvalgsdatabasen.dk](http://www.fritvalgsdatabasen.dk)

## Prisen bestemmes ud fra kommunens omkostninger

Timeprisen kan således ikke findes ud fra konkurrence, men er en pris fastsat ud fra kommunens omkostninger. Inden ordningen med frit valg blev indført, havde de fleste kommuner ikke et mere præcist kendskab til omkostningerne ved levering af en times hjemmehjælp. Der er udarbejdet en vejledning i, hvordan

24) Det er undersøgt, om den store variation i prisen på hjemmehjælp skyldes forskelle i befolkningstætheden. Der er imidlertid ikke statistisk belæg for en sådan sammenhæng.

omkostningerne for en times hjemmehjælp beregnes. Kommunen skal opgøre de gennemsnitlige langsigtede omkostninger, som den har ved at levere en times hjemmehjælp. De leverede timer skal opgøres som de faktisk leverede timer og ikke de visiterede timer. Det er imidlertid vanskeligt, fordi hjemmehjælpen ikke er udskilt fra de øvrige kommunale aktiviteter. Samtidig har en del kommuner ikke en direkte registrering af, hvor mange timer der faktisk leveres ud i hjemmene, men kun hvor mange der burde leveres, dvs. de visiterede timer.

### **Praktiske problemer ved prisfastsættelse**

En afgørelse fra Konkurrencerådet fra december 2003 vedrørende Aalborg Kommune illustrerer de konkurrenceproblemer, som godkendelsesmodellen giver i praksis. Konkurrencerådet fastslog i sin afgørelse, at den timepris, som Aalborg Kommune tilbyder de private, ikke afspejler de faktiske omkostninger for hjemmeplejen. Det skyldes både, at kommunen ikke kunne dokumentere, at beregningen af timeprisen baserede sig på det antal timer, der rent faktisk blev anvendt ude hos de ældre, og at kommunen også anvendte flere aktiverede til at udføre dele af hjemmehjælpsydelsen, end de private havde mulighed for at anvende. Det giver en lavere timepris for den kommunale hjemmehjælp, fordi de aktiverede er ansat med løntilskud. Dermed er der tale om offentlig støtte til den kommunale hjemmepleje på bekostning af de private. Konkurrencerådet påbød derfor Aalborg Kommune at ophøre med at give denne støtte, hvilket kommunen efterfølgende har gjort.

### **Forbedring af effektiviteten inden for den offentlige sektor**

Der kan som tidligere diskuteret være forhold, som indebærer, at produktionen mest hensigtsmæssigt varetages af den offentlige sektor. Der er imidlertid også forskellige metoder, der kan bidrage til at sikre en høj effektivitet i den offentlige sektor. Ved vurdering af effektiviteten er det vigtigt at fokusere både på omkostningerne ved frembringelsen af ydelsen og formålet med ydelsen. Der skal derfor skelnes mellem produktivitetsmål og effektivitetsmål. Produktiviteten beskriver således forholdet mellem output (ydelse) og input (omkostninger). Effektivitet er derimod et bredere mål end produktivitet, idet det her er for-

holdet mellem input (omkostninger) og effekten af indsatsen, der undersøges.<sup>25</sup>

## **Metoder til forbedring af effektiviteten**

I det følgende vil forskellige metoder, der kan bidrage til at øge effektiviteten i den offentlige sektor, blive gennemgået. Metoder, der diskuteres, er i den forbindelse målestokskonkurrence, kommunale samarbejder og resultatkontrakter.

### **Målestokskonkurrence**

#### **Målestok en alternativ form for konkurrence**

Formålet med målestokskonkurrence er at skabe en form for kunstig konkurrence. Målestokskonkurrence kan anvendes i de tilfælde, hvor konkurrencen enten ikke virker eller ikke er mulig, og hvor virksomhederne samtidigt har begrænsede incitamenter til at fremme omkostningseffektiviteten. Målestokskonkurrence er en metode, der kan anvendes til at få kendskab til omkostningsstrukturen i produktionen, når det ikke kan ske via et velfungerende marked. Konkurrencen skabes ved at belønne producenterne i forhold til, hvor effektive de er sammenlignet med andre.

#### **Målestokskonkurrence en mulighed**

Målestokskonkurrence kan både anvendes til regulering af private og offentlige producenter. Reguleringen af private virksomheder ved anvendelse af målestoksmetoden kan ske ved at lægge et loft over prisen på varen. Et sådan loft er f.eks. lagt over el-distributionselskabernes pris for fordeling af elektricitet. Prisloftet er fastlagt ved at tage udgangspunkt i de gennemsnitlige omkostninger for alle producenterne. De virksomheder, der har lavere omkostninger end de gennemsnitlige omkostninger for alle producenter, vil opnå et større overskud. For at styrke effektiviteten for offentlige virksomheder kan bevillingerne til de enkelte producenter tildeles som tilskud pr. produceret enhed. Tilskuddet kan beregnes som de gennemsnit-

25) Produktiviteten i folkeskolen måles f.eks. ved forholdet mellem antallet af elever og omkostningerne, mens et effektivitetsmål også skal inddrage formålet med folkeskolen, herunder hvordan eleverne klarer sig i uddannelsessystemet, efter de har forladt folkeskolen.

lige omkostninger pr. produceret enhed for alle producenter.<sup>26</sup> Det er også muligt at belønne den mest effektive virksomhed med en bonus, der f.eks. deles blandt de ansatte i virksomheden.<sup>27</sup> Et godt omdømme blandt andre som f.eks. at være effektiv til at udføre den opgave, organisationen har ansvar for, kan imidlertid også ansøre medarbejderne til at øge effektiviteten.

### **Nødvendige betingelser for at metoden er brugbar**

Der er en række forhold omkring produktionen, der skal være opfyldt, for at målestokskonkurrence er et hensigtsmæssigt instrument til fremme af effektiviteten:

- Bestilleren mangler information om produktionsforhold
- Sammenlignelige omkostninger

Bestilleren har ikke detaljeret viden om produktionsprocessen. Det indebærer, at producenten alene ved, hvordan produktionen kan effektiviseres. I modsat tilfælde kunne bestilleren blot pålægge en effektivisering af produktionen. Der skal også være flere producenter, der producerer den samme ydelse, idet bestilleren får sin information om omkostningerne ved at sammenligne mellem forskellige producenter. Producenterne skal alle have samme mulighed for at gennemføre effektivitetsforbedrende tiltag. Derfor skal de, der sammenlignes, enten have frihed til at investere i ny teknik, eller de skal anvende nogenlunde samme teknologi ved fremstillingen.

### **Sammenlignelige produkter**

Der er også nødvendigt, at omkostningerne mellem de forskellige producenter kan sammenlignes på en forståelig måde. Det skal således være sammenlignelige produkter, de fremstiller. En del af de kommunale ydelser opfylder dette. Hvis der produceres flere ydelser, skal omkostningerne kunne fordeles på

- 26) I beregningerne af tilskuddet kan man vælge kun at lade de andre virksomheders omkostninger indgå i beregningerne, hvilket særligt vil øge incitamentet for de mindst effektive, jf. Shleifer (1985).
- 27) I Israel anvendes en sådan form for konkurrence inden for skolevæsnet. Den skole, der klarer sig bedst i form af gode karakterer og største fremskridt (hvor der tages passende hensyn til elevernes baggrund), får en pengepræmie, der fordeles blandt lærerne.



de enkelte ydelser, og oplysningerne om omkostningerne skal være offentligt tilgængelige og beregningsmetoden for de gennemsnitlige udgifter gennemskuelig. Målingen af omkostningerne kan være et problem, hvis der produceres mere end et produkt, og kapitalomkostningerne ikke indgår i regnskaberne, hvilket indtil nu ikke er sket systematisk i de offentlige regnskaber.

### **Flere producenter giver mulighed for at afsløre omkostningsstrukturen**

Ved at anvende målestoksmetoden kommer beslutningstageren således uden om problemet med, at kun producenten har det fulde kendskab til omkostningsforholdene. Dermed bliver det tilstrækkeligt at sætte en sektorstandard ved hjælp af oplysninger om variationer i omkostningerne for produktionsomkostningerne.

### **Hvad kan nøgletal bruges til?**

De kommunale nøgletal viser kommunernes gennemsnitlige udgifter på en række områder, hvilket er en vigtig information for dem, der finansierer ydelserne. Informationen om omkostningsforskelle mellem kommunerne indebærer dog ikke nødvendigvis i sig selv, at mulige effektivitetstiltag iværksættes. Det er imidlertid muligt at tilskynde til omkostningsbesparelser ved at anvende målestokskonkurrence med udgangspunkt i kendskabet til nøgletallene og med en behørig styrkelse af de manglende økonomiske incitamenters som f.eks. en lønbonus til ledere eller medarbejdere, der gennemfører omkostningsbesparelser uden at slække på kvaliteten.

### **Betydelig variation i kommunernes udgifter til administration**

Der er betydelige variationer mellem kommunernes udgifter til administration, jf. tabel IV.2. Udgifterne varierer således mellem ca. 3.000 kr. til ca. 7.000 kr. pr. indbygger. De gennemsnitlige udgifter opgjort i 2003-priser er steget med 22 pct. fra 1993 til 2003, mens standardafvigelsen målt i forhold til gennemsnittet er mindsket en smule. En del af variationen i kommunernes udgifter til administration dækker dog over forskelle i omfanget af decentraliseringen af de administrative opgaver til de enkelte institutioner. Ved en decentralisering af administrationen vil omkostningerne hertil blive konteret den enkelte institution.

Tabel IV.2 *Bruttodriftsudgifter til kommunal administration pr. indbygger, 2003-priser*

	<b>Gennemsnit</b>	<b>Std. afv.</b>	<b>Min.</b>	<b>Maks.</b>
	----- Kr. -----			
1993	3.655,9	624,2	2.541,3	7.268,5
1994	3.788,3	606,9	2.605,8	7.298,7
1995	3.865,6	623,4	2.802,4	7.395,5
1996	4.038,3	633,0	2.923,0	7.534,6
1997	4.059,4	641,1	2.858,3	7.717,4
1998	4.180,1	642,7	2.962,2	7.808,3
1999	4.302,1	710,0	2.992,9	7.865,0
2000	4.426,7	705,4	3.129,2	8.932,0
2001	4.541,6	706,2	3.158,1	8.901,3
2002	4.635,9	702,3	3.213,0	8.293,9
2003	4.483,7	651,6	3.112,0	7.257,0

Anm.: Udgifterne er omregnet til faste priser ved at anvende deflatoren for offentlig forbrug.

Kilde: Indenrigsministeriets kommunale nøgletal, [www.noegletal.dk](http://www.noegletal.dk) og ADAM's databank.

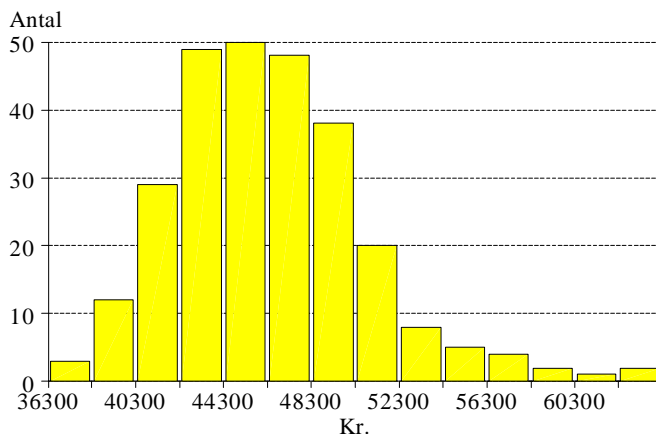
### **Forskelle i udgifter til folkeskolen**

Der er betydelige forskelle i de gennemsnitlige udgifter til folkeskolen, jf. figur IV.7. Sådanne forskelle er ikke nødvendigvis udtryk for forskelle i effektiviteten. De observerede forskelle er første tegn på, at der er behov for nærmere analyser af, hvad baggrunden for disse forskelle er.

### **DEA til produktivets-analyse**

Sammenligning af nøgletal er en meget simpel benchmarking-metode. For at undersøge om forskellene dækker over forskelle i produktiviteten, kan data analyseres ved hjælp af DEA-metoden (Data Envelopment Analysis). Denne metode giver mulighed for at sammenligne produktiviteten mellem forskellige producenter af samme type produkter, der anvender samme typer af ressourcer. Analysen kan anvendes til at sammenligne producenter, der producerer flere ydelser og anvender flere forskellige input på en gang. Eksempler på områder, hvor der er foretaget sådanne analyser, er biblioteker og sygehuse.

Figur IV.7 *Fordeling af kommunernes udgifter til folkeskolen pr. 7-16-årig*



Kilde: De kommunale nøgletal, [www.noegletal.dk](http://www.noegletal.dk)

Ved en DEA-analyse sammenlignes den relative produktivitet mellem forskellige producenter. Det betyder, at selv for den relativt bedste producent kan der være potentielle yderligere produktivetsgevinster.<sup>28</sup> Ud fra en DEA-analyse kan producenterne rangordnes i forhold til deres produktivitet. Dermed identificerer metoden gode og mindre gode institutioner, og metoden giver samtidig et bud på, hvilke institutioner der kan tjene som forbillede for de mindre gode institutioner.

### Kommunale samarbejder

#### Samarbejde i stedet for konkurrence

Frem for at øge effektiviteten ved at skabe en form for konkurrence via sammenligning af omkostningerne mellem kommunerne kan de vælge at gå sammen om produktionen for at opnå eventuelle stordriftsfordele.

#### Kommunale samarbejder

På en række af de områder, kommuner og amter varetager, er der stordriftsfordelle, der indebærer, at kommuner og amter indgår formaliserede samarbejder om løsningen af opgaverne.

28) I Finansministeriet (2000) er der en uddybning af anvendelsen af DEA-metoden til måling af produktivitet.

Strukturkommissionen (2004) har opgjort antallet af kommunale samarbejder til 1.835 mellem kommuner og/eller amter, der kan dække fra to til mange kommuner. Samarbejderne er defineret ved, at de som minimum hviler på en godkendelse fra kommunalbestyrelse eller amtsråd. 77 pct. af samarbejderne er mellem to til fem kommuner og/eller amter, og halvdelen af disse er samarbejder mellem to kommuner eller amter. I gennemsnit deltager hver kommune i ca. 30 samarbejder.

### **Mange betjeningsoverenskomster, men beløbsmæssigt yderst marginalt**

Samarbejderne strækker sig fra betjeningsoverenskomster til kommunale fællesskaber. Ved betjeningsoverenskomster overdrages der ikke kompetence fra kommunalbestyrelsen eller amtsråd. De opgaver, kommuner og amter kan løse for sig selv, har de ifølge loven også tilladelse til at udføre for andre offentlige myndigheder. De opgaver, det i praksis drejer sig om, er f.eks. miljømæssige opgaver, vask og rengøring, levering af mad, vedligeholdelse af udendørsarealer samt sociale og administrative opgaver. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i 2002 opgjort, at selvom 30 pct. af kommunerne får varetaget opgaver ved en betjeningsoverenskomst af andre offentlige myndigheder, så udgør de kun 0,02 pct. af kommunernes samlede nettodrifudsgifter.

### **Kommunale fællesskaber**

Ved kommunale fællesskaber og organer oprettet med særlig lovhjemmel overdrages – med tilsynsmyndighedernes godkendelse – kompetencen til et selvstændigt styrelsesorgan (§ 60-fællesskaber). Det indebærer en indskrænkning af de deltagende kommunalbestyrelses/amtsråds beføjelser. Ved etableringen af kommunale fællesskaber oprettes et selvstændigt styrelsesorgan for fællesskabet, hvis vedtægter normalt godkendes af tilsynsmyndighederne. Styrelsesorganet får i større eller mindre omfang kompetence til at varetage de deltagende kommuners eller amters anliggende på de områder, der er overladt til fællesskabet. Som udgangspunkt er der ingen begrænsninger for, hvilke opgaver og hvilke kompetencer der kan overlades til fællesskabet. Dog kan myndighedsudøvelse kun overlades til kommunale fællesskaber, hvis der er lovhjemmel til det. En sådan lovhjemmel findes fra 1. april 2003 på skatteområdet. Der findes i alt 245 amtslige og kommunale fællesskaber, jf. tabel IV.3.

Tabel IV.3 Amtslige og kommunale § 60-fællesskaber

	1998	2000	2003
	----- Antal -----		
Skole	10	9	9
Erhvervsudvikling	7	4	4
Trafik	20	27	27
Spildevand	12	16	15
Sundhed	18	21	20
Fritid	13	15	15
Energi/varme/gas	16	14	14
Beredskab	18	15	16
Pædagogisk-psykologisk rådgivning	28	19	31
Miljø og levnedsmidler	27	15	15
Renovation og genbrug	49	53	63
Skat	0	0	5
Andet	7	14	11
<b>I alt</b>	<b>225</b>	<b>222</b>	<b>245</b>

Kilde: Strukturkommissionen (2004).

## Resultatkontrakter

### Resultatkontrakter

Formålet med resultatkontrakter er at øge produktiviteten og kvaliteten af den offentlige sektors produktion. En resultatkontrakt indebærer, at de bevilligende myndigheder indgår en kontrakt med de udførende institutioner, hvoraf målene for institutionen fremgår. En resultatkontrakt kan således indgås mellem f.eks. centralforvaltningen i en amtskommune og det lokale sygehus eller departementet i et ministerium og en styrelse.

### På det statslige område

På det statslige område anvendes der i stigende omfang resultatkontrakter, der også i en del tilfælde omfatter en kontrakt med resultatløns til institutionsdirektøren. Finansministeriet (2003) har udarbejdet en vejledning i udformning af kontrakterne. Af vejledningen fremgår, at hovedelementerne i hver resultatkontrakt er, at der skal opstilles et begrænset antal eksternt rettede mål, og at der for hvert mål er knyttet en række

krav til resultaterne. De enkelte mål kan tillægges forskellig vægt for at prioritere vigtigheden af målene ud fra strategiske overvejelser. Det er også muligt at inddrage andre forhold end de eksternt rettede mål, herunder forhold omkring opgave-tilrettelæggelsen.

### **Fokus på opgaven**

Hensigten med at anvende mål- og resultatstyring er at rette fokus mod de opgaver, som institutionen skal løse. Dermed er styring ved hjælp af detaljerede regler i forhold til opgave-tilrettelæggelsen erstattet med ansvaret for de resultater, som institutionerne skal levere. Styringsfokus er således rettet mod de opgaver, som institutionerne skal løse. Der kan dog være en risiko for, at de områder, der ikke eksplicit indgår i kontrakten, får for lidt opmærksomhed.

### **Resultatkontrakter kun en anbefaling**

Anvendelsen af resultatkontrakter er under udvikling, og Finansministeriet forventer, at der sker en tilpasning af anvendelsen af resultatkontrakter til erfaringer, styringsønsker og -vilkår. Der er derfor ingen krav om, at der anvendes mål- og resultatstyring, men det er alene en anbefaling. Mål- og resultatkontrakten sammen med tildeling af bevillingerne til institutionen sker som en forhandling mellem den bevilligende myndighed og den offentlige institution. Et problem ved resultatkontrakterne er, at institutionen har de bedste informationer, om hvilke omkostninger der er nødvendige for at opnå de opstillede mål. Det giver institutionen en fordel i forbindelse med forhandlingerne om bevillingens størrelse. Der er på nuværende tidspunkt ikke systematiske erfaringer med effekten af anvendelsen af resultatkontrakter.

### **Selvejende institutioner**

#### **Selvejende institutioner et alternativ til private virksomheder**

Et alternativ til at udlicitere en offentlig serviceydelse til private er at lade en selvejende institution stå for produktionen. Fordelen ved at overlade produktionen til selvejende institutioner er, at det må forventes, at de ikke har samme tilskyndelse til at slække på kvaliteten for at opnå en omkostningsbesparelse som andre private virksomheder, idet de ikke har som målsætning at opnå et økonomisk overskud, jf. Glaeser og Shleifer (2001). Valget af en selvejende institution vil sandsynligvis indebære, at omkostningsbesparelsen vil være mindre, end

hvis den overlades til private, men risikoen for at der sker en kvalitetsforringelse er til gengæld mindre. Det er derfor især en fordel at udlicitere en ydelse til en selvejende institution, hvis der er betydelig usikkerhed om størrelsen af besparelsen ved udlicitering og private producenters tilskyndelse til at slække på kvaliteten, jf. Sørensen (2004).

### **Selvejende institutioner med driftsoverenskomst**

Der er områder, hvor produktionen af offentlige serviceydelser er helt eller delvist overladt til selvejende institutioner. Det gælder f.eks. på børnepasningsområdet og de erhvervsgymnasiale uddannelser. På børnepasningsområdet er der både selvejende og kommunale institutioner, og i en række kommuner findes begge former samtidig. Selvejende børneinstitutioner har almindeligvis en driftsoverenskomst med kommunen. Der skelnes således mellem selvejende virksomheder, der har driftsoverenskomst og selvejende virksomheder uden driftsoverenskomst. Selvejende institutioner med driftsoverenskomst er meget vanskelige at skelne fra kommunens egen produktion, idet der er specificeret, hvad der skal udføres, og institutionen er også underlagt det almindelige kommunale tilsyn. Selvejende institutioner med driftsoverenskomst indgår i de kommunale budgetter og regnskaber efter samme regler, som gælder for kommunale institutioner. Selvejende institutioner med driftsoverenskomst findes især på det sociale område.<sup>29</sup>

### **Gevinster kræver frihedsgrader**

De effektivitetsgevinster, der kan være ved at overlade produktionen af offentlige serviceydelser til selvejende institutioner, kan kun forventes at optræde, hvis institutionerne har mulighed for at være innovative i tilrettelæggelsen af produktionen. Udlægning af opgaver til selvejende institutioner med betydelige frihedsgrader i tilrettelæggelsen af produktionen og i anvendelsen af institutionens budget kan være en måde, hvorpå kommunalbestyrelsen kan motivere institutionsmedarbejdere til at udnytte deres detailviden om produktionsforholdene og brugernes behov for at forbedre servicekvaliteten. Større frihedsgrader til institutionerne til at anvende omkostningsbesparelser til investeringer inden for institutionen kan ligeledes virke motiverende

29) Selvejende institutioner uden driftsoverenskomst er underlagt fondslovgivningen. Deres formål vil være afgørende for, om de omkostningsminimerer.

og dermed kvalitetsforbedrende, hvad enten der er tale om selvejende eller offentligt ejede institutioner.

### **Kommunesammenlægninger**

#### **Kan kommunesammenlægninger øge effektiviteten?**

Der kan være potentielle effektivitetsgevinster ved, at kommunerne bliver lagt sammen. Et formål med dette er at opnå stor-driftsfordele i den kommunale opgaveløsning. Der er foretaget en række undersøgelser af udgiftsforskelle mellem kommuner af forskellige størrelser, jf. Copenhagen Economics (2003), Indenrigsministeriet (2000) og Houlberg (2000). I analyserne er anvendt en udgiftsmodel, hvor de samlede nettodriftsudgifter er forklaret med antallet af indbyggere i kommunen beskatningsgrundlaget og sociale variabler som andel af ledige, andelen af almene boliger, andelen af enlige over 65 år, børn bragt uden for hjemmet samt urbaniseringsgraden. Analyserne undersøger dermed, om der er en sammenhæng mellem kommunens udgifter, kommunestørrelsen og en række variable, der i et vist omfang er et udtryk for udgiftspresset. Udgifterne på de enkelte kommunale områder undersøges også efter samme skabelon, hvor der f.eks. på skoleområdet indgår andelen af børn af enlige.<sup>30</sup> Der kan med udgangspunkt i de estimerede relationer konkluderes, at en sammenlægning af kommuner ikke nødvendigvis i sig selv vil indebære lavere udgifter. Der skal iværksættes yderligere tiltag for at sikre lavere udgifter i form af tilpasning af arbejds gange og medarbejderstab samt i visse tilfælde nedlæggelse af institutioner.

### **Sammenfatning**

#### **Muligheder for effektivisering af offentlig produktion**

I afsnittet er diskuteret en række metoder til at effektivisere produktionen af serviceydelser i den offentlige sektor. Fritvalgsordninger er en mulighed for at konkurrere på kvaliteten, men der er en række problemer med at få opgjort den offentlige sektors omkostninger fordelt på den enkelte ydelse, hvilket kan indebære, at konkurrencen ikke bliver fair. Målestokskonkurrence er en anvendelig metode til at få informationer om om-

30) De estimerede relationer er således ikke opstillet med udgangspunkt i en produktionsfunktion. Det er imidlertid vanskeligt at opstille en produktionsfunktion for de enkelte kommunale sektorer, fordi det er svært at måle output for en række offentlige ydelser.



kostningsstrukturen for en ydelse og via dette skabe konkurrence mellem offentlige producenter. Ved kommunale samarbejder kan der også opnås stordriftsfordele, men sådanne arrangementer kan begrænse det kommunale selvstyre. Resultatkontrakter kan være anvendelige som metode til at fokusere på målsætningen for den enkelte styrelse, men effektivitetsgevinsten kan dog kun forventes at være begrænset. Der kan være usikkerhed om gevinsten ved udlicitering, hvilket kan tale for at overlade produktionen til selvejende institutioner for at sikre, at der ikke slækkes på kvaliteten for at opnå en besparelse. Afsluttende argumenteres for, at der kan være en effektivitetsgevinst ved at sammenlægge kommuner, men for at sikre at denne gevinst opnås, er det nødvendigt at iværksætte yderligere tiltag i form af f.eks. nedbringelse af antallet af medarbejdere.

## IV.6 Sammenfatning og politikanbefalinger

### **Vigtigt med effektiv produktion af offentlig service**

Der er et betydeligt pres på de offentlige udgifter som følge både af befolkningsudviklingen, og af at der kan være en tendens til, at efterspørgslen efter en række offentlige serviceydelser stiger mere end indkomsterne. Det er derfor vigtigt, at de serviceydelser, det offentlige tilbyder borgerne, produceres så effektivt som muligt. Der er gode argumenter for, at det offentlige tilbyder borgerne en række serviceydelser. Et argument er, at ydelserne ellers ikke ville blive udbudt i tilstrækkeligt omfang eller i en passende kvalitet. Det er dog ikke nødvendigt, at den offentlige sektor selv producerer ydelserne. Det afgørende for valget af producent af offentligt finansierede serviceydelser bør være, hvem der producerer ydelserne med den ønskede kvalitet billigst muligt.

### **Konkurrence- udsættelsen bør øges**

Produktionen af offentlige serviceydelser bør derfor i større omfang konkurrenceudsættes. Hvis dette ikke er muligt, bør der skabes en større tilskyndelse til at øge produktiviteten i den offentlige sektors egen produktion. Der er en række principielle argumenter for, at konkurrenceudsættelse vil reducere omkostningerne i dele af produktionen af offentlige serviceydelser. Disse argumenter understøttes af empiriske undersøgelser.

### **Private mere innovative**

Et vigtigt argument for, at private vil producere serviceydelserne med lavere omkostninger end den offentlige sektor, er, at private virksomheder har en målsætning om at få overskud af deres aktiviteter. Det betyder, at virksomhederne tilstræber at mindske produktionsomkostningerne bl.a. ved at forbedre produktionsprocessen via innovationer. Det er i mindre udstrækning tilfældet i den offentlige sektor, da ansatte her almindeligvis ikke får andel i gevinsten ved at reducere omkostningerne.

### **Empiriske undersøgelser indikerer besparelser**

Det er imidlertid et empirisk spørgsmål, hvorvidt og i hvilket omfang det er omkostningsbesparende at inddrage den private sektor i produktionen af de offentlige serviceydelser. En række internationale og danske undersøgelser viser, at det typisk er omkostningsbesparende at lade den private sektor stå for dele af produktionen af offentlige serviceydelser. Undersøgelserne er dog behæftet med nogen usikkerhed, fordi de generelt kun medtager de tilfælde, hvor de private virksomheder har lavere omkostninger, mens der ikke er oplysninger om tilfælde, hvor private virksomheder er blevet fravalgt, fordi de har højere omkostninger end offentlige producenter. Samtidig indgår undersøgelser af ændringer i kvaliteten ofte ikke i analyserne. Udliciteringen af busdriften i 1990'erne er et eksempel på, at omlægning fra offentlig til privat produktion har givet lavere omkostninger. Dette resulterede i betydelige besparelser, samtidig med at kvaliteten målt ved kundetilfredshed steg i perioden.

### **Kommunal udlicitering betyder lavere udgifter**

Kommuner, der overlader produktion af en del af de kommunale opgaver til private, har typisk lavere bruttodriftsudgifter end andre kommuner. Undersøgelsen i kapitel IV viser, at besparelsen er aftagende med omfanget af udlicitering, dvs. at gevinsterne ved at udlicitere yderligere er størst for kommuner med en lav udlicitering. Hvis f.eks. de  $\frac{2}{3}$  af kommunerne, der har den laveste udlicitering, forøgede deres udlicitering svarende til den mest udliciterende kommune i denne gruppe, kan der ifølge beregningerne realiseres en besparelse på omkring 2 mia. kr. pr. år. Dette svarer til ca. 1 pct. af de kommunale udgifter. På længere sigt vil denne gevinst ved udlicitering forøges, hvis produktivitetstigningen ved privat produktion overgår produktivitetstigningen ved offentlig produktion. Endelig viser undersøgelserne, at de små kommuner opnår den

største gevinst ved udlicitering, da store kommuner kan have stordriftsfordele.

### **Hvornår er udlicitering en god ide?**

Der er en række forhold, der skal være opfyldt for at opnå de fulde gevinster af en udlicitering. Der skal kunne skabes eller være konkurrence på markedet, og kvaliteten skal kunne specificeres og måles. Derimod kan det være uhensigtsmæssigt at udlicitere ydelser, hvis efterspørgslen med hensyn til kvalitet eller omfang af ydelsen ofte ændres. Det skyldes, at ændringer i forhold til kontrakten kan være forholdsvis omkostningsfulde, fordi leverandøren har en stærk forhandlingsposition.

### **Konkurrence vigtig for gevinst**

Før en ydelse udbydes i licitation, bør det vurderes, om der er tilstrækkeligt med potentielle producenter til, at der skabes en reel konkurrence og derved realiseres en besparelse. Offentlige producenter skal også have mulighed for at deltage i licitationen, idet de repræsenterer erfaring og kompetence på det udbudte område. Når offentlige producenter byder i konkurrence med private, er det dog vigtigt at medtage samtlige omkostninger for den offentlige producent for ikke at skævvride konkurrencen.

### **Ikke for mange begrænsninger i udbudsmaterialet**

I forbindelse med udarbejdelsen af udbudsmaterialet er det ofte hensigtsmæssigt, at det gøres muligt for det offentlige at vælge mellem forskellige kombinationer af pris og kvalitet for ydelsen for at få et bedre kendskab til afvejningen af dette forhold. Samtidig er det også vigtigt, at der ikke på forhånd lægges for mange begrænsninger for, hvordan produktionen af ydelsen skal tilrettelægges, da det vil begrænse producentens mulighed for innovationer i produktionen. I forbindelse med udlicitering af busdriften er der f.eks. skabt mulighed for, at vognmændene selv kan foreslå forbedringer, og at de kan byde på en højere kvalitet og så opnå en højere pris.

### **Lavere omkostninger kan skyldes lavere kvalitet**

Det er vigtigt, at kontrakten specificerer kvaliteten af ydelser med den nødvendige præcision, da der kan være en risiko for, at private producenter vil sænke kvaliteten for at få nedbragt omkostningerne. Når et nyt område udliciteres, kan det dog være hensigtsmæssigt, at kontrakten ikke er for detaljeret, indtil der opnås erfaring med kontraktudarbejdelse. Det bekræfter erfaringerne fra udlicitering af busdriften, hvor kon-

trakterne over tid er vokset betragteligt i omfang. Når kontrakterne er summariske, bør kontraktperioden være forholdsvis kort, så leverandøren hurtigt mister kontrakten, hvis han ikke lever op til forventningerne.

### **Kontrolproblemer kan tale mod udlicitering**

Det er vigtigt at få defineret og specificeret kvaliteten for en serviceydelse, uanset om det er det offentlige eller private, der står for produktionen. I nogle tilfælde kan det imidlertid være vanskeligt at kontrollere, om ydelsen har den forventede kvalitet. Private leverandører har et større økonomisk incitament til at slække på kvaliteten, fordi de dermed kan få en besparelse. Den højere risiko for, at den private producent ikke leverer den forventede kvalitet af ydelsen, kan være et argument for at undlade udlicitering på områder, hvor der lægges meget vægt på at undgå kvalitetsforringelser.

### **Fleksibilitet i produktionen**

Serviceområder, hvor ændringer i efterspørgslen ofte indebærer ændringer i sammensætningen af de leverede ydelser, egner sig ikke så godt til udlicitering baseret på en detaljeret kontrakt, da sådanne ændringer er vanskelige at indarbejde i kontrakten. Det skyldes, at ændringer, der ligger uden for kontrakten, ofte kan resultere i øgede omkostninger. I sådanne tilfælde kan partnerskaber være et alternativ.

### **Privat-offentlige partnerskaber kan være hensigtsmæssige**

Der kan være begrænsede muligheder for innovationer af ydelser, der er udliciteret, hvis kontrakterne specificerer ydelsen i detaljer. Det kan derfor være hensigtsmæssigt, at det offentlige indgår i et samarbejde med en privat partner, hvis der over tid kan ske innovationer i ydelserne eller en videnoverførsel mellem partnerne. Derved får det offentlige indflydelse på selve produktionen og fungerer ikke blot som kontrollant af den leverede ydelse. Privat-offentlige partnerskaber anvendes også som en betegnelse for projekter, hvor en privat producent har fleksible rammer i udførelsen af en opgave med præcist specificerede mål. Eksempelvis er der for sygehuse, fængsler og veje i Storbritannien gode erfaringer med at give en privat virksomhed ansvaret for såvel bygning og efterfølgende drift af en facilitet. Derved gives incitamenter til, at den private virksomhed håndterer det samlede projekt effektivt og innovativt, uden at den anvendte teknologi er bestemt i kontrakten.

### **Omfanget af forsknings-samarbejder bør forøges**

Det kan være vanskeligt for en offentlig forskningsinstitution at realisere det forretningsmæssige potentiale i et forskningsresultat, ligesom der kan være barrierer for, at private virksomheder kan anvende offentlige forskningsresultater i produktionen. Der kan derfor være fordele for såvel den offentlige forskningsinstitution som den private virksomhed ved at indgå et samarbejde, der kan commercialisere et forskningsresultat. Samarbejdet kan også finde sted ved, at der stilles venturekapital til rådighed for nystartede innovative virksomheder. Antallet af samarbejder og adgangen til venturekapital er lille i Danmark og bør forøges. Ved en meget kraftig forøgelse af omfanget af samarbejder kan der dog være en fare for, at den samlede offentlige forskningsindsats skævvrides, så en kortsigtet kommerciel gevinst høstes på bekostning af grundforskningen, der har et længere sigte. Ligeledes kan der være fare for, at konkurrencen skævvrides, da viden ikke stilles til rådighed for alle private virksomheder på lige vilkår.

### **Fritvalg medfører kun konkurrence på kvaliteten**

En mulighed for at skabe konkurrence i produktionen af offentlige ydelser er at lade brugerne vælge mellem offentlige og private leverandører, som tilbyder ydelser til samme pris. Der er i det tilfælde kun konkurrence om kvaliteten. På hjemmehjælpsområdet er der åbnet op for en sådan mulighed. I en del kommuner er der dog ingen private, der udbyder hjemmehjælp til den fastsatte pris. Det kan enten skyldes, at det potentielle marked af private producenter vurderes at være for lille, eller at prisen er for lav for en privat udbyder. Det sidste kan skyldes, at kommunerne ikke har medregnet alle omkostninger ved prisfastsættelsen. Hvis f.eks. hjemmehjælpen udbydes i egentlig licitation, vil ydelsen også blive udsat for priskonkurrence. Det anbefales, at flere kommuner afprøver en sådan mulighed.

### **Målestoks-konkurrence en anvendelig metode**

Systematiske sammenligninger af omkostninger for forskellige producenter af ensartede produkter gør det muligt at få kendskab til omkostningsstrukturen for produktionen af en serviceydelse. Sådanne sammenligninger kan skabe en målestokskonkurrence, hvilket kan være en metode til at øge effektiviteten. Omkostningsforskelle kan dog afspejle kvalitetsforskelle, hvilket er vigtigt at tage højde for ved sådanne sammenligninger. Det anbefales, at der mere systematisk

foretages sammenligninger af forskelle i omkostninger mellem kommunerne, hvor forskelle i kvaliteten er inddraget. Der kunne eksempelvis foretages systematiske undersøgelser af, i hvilket omfang de store forskelle i folkeskoleudgifterne pr. elev mellem kommunerne er udtryk for forskelle i kvaliteten eller andre forhold, herunder forskelle i produktiviteten. Sådanne undersøgelser kan med passende anvendelse af incitamenter bruges til at øge effektiviteten i den offentlige sektor, f.eks. ved at en del af aflønningen af ledelse og medarbejdere eller institutionens bevillinger afhænger af det opnåede resultat.

### **Frihedsgrader for institutioner**

Udlægning af opgaver til selvejende institutioner med betydelige frihedsgrader i tilrettelæggelsen af produktionen og i anvendelsen af institutionens budget kan være en måde, hvorpå kommunalbestyrelsen kan motivere institutionsmedarbejdere til at udnytte deres viden om produktionsforholdene og brugernes behov for at forbedre servicekvaliteten. Større frihedsgrader til institutionerne til at anvende omkostningsbesparelser til investeringer inden for institutionen kan ligeledes virke motiverende og dermed kvalitetsforbedrende, hvad enten der er tale om selvejende eller offentligt ejede institutioner.

### **Udliciteringer i stedet for samarbejder**

Nogle opgaver kræver større befolkningsgrundlag end den enkelte kommune har. Derfor indgås samarbejde med andre kommuner for at opnå stordriftsfordele, hvilket kan bidrage til højere kvalitet (faglig bæredygtighed) og lavere omkostninger. Kommunerne indgår i mange sådanne samarbejder, hvilket indebærer, at kommunalbestyrelsens indflydelse på opgaveløsningen begrænses. Det bør overvejes, om der som alternativ til kommunale samarbejder i højere grad kan ske en udlicitering af opgaverne, således at det politiske ansvar for levering af ydelsen placeres mere klart.

### **Gevinster ved sammenlægning af kommuner forudsætter tilpasninger**

En række forhold taler for, at der kan opnås økonomiske gevinster ved at sammenlægge små kommuner med andre kommuner, jf. Det Økonomiske Råd (2002) og Strukturkommissionen (2004). Kommunerne har således i de senere år fået et større ansvar for finansieringen af de kommunale udgifter og nye opgaver, de skal løse. Begge dele trækker i retning af, at befolkningsgrundlaget for den enkelte kommune skal være større. Dertil kommer, at de mindste kommuner typisk har

højere udgifter pr. indbygger. Strukturkommissionens undersøgelser tyder på, at disse udgiftsforskelle er steget i de senere år. En sammenlægning af kommunerne vil dog ikke i sig selv indebære lavere udgifter. Realisering af den potentielle økonomiske gevinst ved kommunesammenlægninger vil kræve, at der sker en tilpasning af arbejdsgange og medarbejderstab og i visse tilfælde nedlæggelse af institutioner.

### **Resultatkontrakter – fokus på målene**

I situationer, hvor det ikke er muligt at foretage omkostnings-sammenligninger, f.eks. fordi der kun er få eller ingen, der producerer samme ydelser, kan resultatkontrakter bidrage til, at den offentlige virksomhed producerer den ydelse, der forventes. Resultatkontrakter medvirker således til, at der er fokus på institutionens mål, og at der sker en prioritering mellem de forskellige mål, der er for institutionens virke. Opstillingen af målene og bevillingerne sker i en forhandling med den offentlige virksomhed, som har de detaljerede informationer om omkostningerne, hvilket kan begrænse mulighederne for at skabe omkostningseffektivitet. Der er også en fare for, at der sker en skævvridning af indsatsen til fordel for de områder, der er beskrevet eksplicit i kontrakten.

## Litteraturliste

Andersen, L. og M. Blegvad (2002): Private or Public Service Provision? Economic and Professional Incentives in Danish Dental Care for Children. Arbejdsrapport. Institut for Statskundskab, Århus Universitet.

Bennedsen, M. og C. Schultz (2003): Adaptive Contracting: The Trial-and-Error Approach to Outsourcing. <http://old.cbs.dk/staff/mortenbennedsen/>

Blom-Hansen, J. (2003): Is Private Delivery of Public Services really Cheaper? Evidence from Public Road Maintenance in Denmark. *Public Choice*, 115, pp. 419-38.

Borcherding, T., W. Pommerehne and F. Schneider (1982): Comparing the Efficiency of Private and Public Production: The Evidence from Five Countries. *Journal of Economics/Zeitschrift für Nationalökonomie*, supp. 2, pp. 127-56.

Boyne, G. (1998): *Public Choice Theory and Local Government: A Comparative Analysis of the UK and The USA*. MacMillan, London.

Christoffersen, H., M. Paldam and A. Würtz (1999): Public versus Private Production. A Study of Cost of School Cleaning in Denmark. Working Paper no. 1999-22. University of Aarhus.

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

Christoffersen, H. og M. Paldam (2004): Privatization in Denmark, 1980-2002. CES-ifo Conference paper. München and Cadenabbia.

Coase, R. (1960): The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, 3, pp. 1-44.



Copenhagen Economics (2003): Kommunestørrelse og effektivitet – økonometrisk analyse på paneldata 1993-2002.

COWI (1999): Analyse af udlicitering ved Odense Bytrafik. Lyngby.

Det Økonomiske Råd (1998): *Dansk Økonomi, forår 1998*. København.

Det Økonomiske Råd (2002): *Dansk Økonomi, forår 2002*. København.

Det Økonomiske Råd (2003): *Dansk Økonomi, forår 2003*. København.

Dewenter K. L. and P. H. Malatesta (2001): State-Owned and Privately Owned Firms: An Empirical Analysis of Profitability, Leverage, and Labour Intensity. *The American Economic Review*, 91 (1), pp. 320-334.

Domberger, S. and P. Jensen (1997): Contracting Out by the Public Sector: Theory, Evidence, Prospects. *Oxford Review of Economic Policy*, 13 (4), pp. 67-78.

Erhvervs- og Boligstyrelsen (2003): *Offentligt-privat samspil om skolebygninger*. København.

Finansministeriet (2000): *Benchmarking i den offentlige sektor – nogle metoder og erfaringer*. København.

Finansministeriet (2003): *Effektiv opgavevaretagelse i staten*. København.

Finansministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Socialministeriet, Undervisningsministeriet, Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen (2003): *Fra få til mange leverandører*. København.

Færdselsstyrelsen (1998): *Lokal og regional kollektiv trafik - en oversigt*. København.

Færdselsstyrelsen (2002): *Analyse af kontraktformer i kollektiv trafik*. København.

Glaeser, E. and A. Shleifer (2001): Not-for-Profit Entrepreneurs. *Journal of Public Economics*, 81 (1), pp. 99-115.

Hart, O., A. Shleifer and R. Vishny (1997): The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prison. *The Quarterly Journal of Economics*, 112 (4), pp. 1127-1161.

HM Treasury (2003): *PFI: Meeting the Investment Challenge*. London.

Houlberg, K. (2000): Kommunale stordriftsfordele – hvor finder vi dem og hvor store er de? AKF, København.

Indenrigsministeriet (2000): *Den kommunale struktur – Størrelseseffekter i den kommunale sektor*. København.

Indenrigsministeriet (2003): *Kommunale nøgletal i perioden 1993-2002*. [www.im.dk](http://www.im.dk).

Jensen, B. og P. Rasmussen (1997): *Rengøring på danske sygehuse – organisationsformer og omkostninger*. AKF, København.

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

Konkurrencestyrelsen (1998): Nordisk rapport om konkurrenceudsætning af kommunal virksomhed. [www.ks.dk](http://www.ks.dk).

Konkurrencestyrelsen (1999): *Konkurrenceredegørelse 1999*. København.

Lerner, J. (1996): The Government as Venture Capitalist: The Long-Run Impact of the SBIR Program. NBER Working Paper no. 5753.

Lindqvist, E. och J. Sandblom (2003): Privat drift inom den svenska institutionsvården – en studie av skillnader mellan

privata och offentliga HVB-hem för tonåringar. Uppsats i Nationalekonomi. Handelshögskolan, Stockholm.

Linder (1999): Coming to Terms With the Public-Private Partnership. A Grammar of Multiple Meanings. In Rosenau P. V. (ed.): *Public Private Policy Partnerships*. Institute of Technology, Massachusetts

Link, A. (1999): Public/Private Partnerships in the United States. *Industry and Innovation*, 6 (2).

Link A. (2002): Private-Sector and Public-Sector Strategies to Encourage Technological Alliances. In Mothe, J. de la, and A. N. Link (eds.): *Networks, Alliances and Partnerships in the Innovation Process*. Kluwer Academic Publishers, Amsterdam.

Meggison W. L. and J. M. Netter (2001): From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatisation. *Journal of Economic Literature*, XXXIX (2).

Mortensen, J. (1998): Udlicitering og effektivisering af den offentlige sektor. I Bregm, K.: *Omstilling i den offentlige sektor i et økonomisk perspektiv*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.

NAO (2003): *PFI: Construction Performance*. Report by the Comptroller and Auditor General. HC 371 Session 2002-2003. London

OECD (2001): *The New Economy: Beyond the Hype. Final Report on the OECD Growth Project*. Paris.

Ohlson, H. (2003): Ownership and Production Costs: Choosing between Public Production and Contracting-Out in the Case of Swedish Refuse Collection. *Fiscal Studies*, 24 (4), pp.451-76.

PLS Consult (1997): *Erfaringer med udlicitering i kommuner og amter*. København.

PLS Rambøll (2003): *Den offentlige sektor som katalysator for vækst*. Rapport for Dansk Handel og Service. København

Regeringen (2004): Handlingsplan for Offentlige-Private Partnerskaber. [www.fm.dk](http://www.fm.dk)

Rosenau P.V. (2000): The Strengths and Weaknesses of Public-Private Policy Partnerships. In Rosenau P. V. (ed.): *Public Private Policy Partnerships*. Institute of Technology, Massachusetts.

Shirley, M. M. and P. Walsh (2000): Public versus Private Ownership: The Current State of the Debate. [www.ideas.repec.org/p/wop/wobapd/2420](http://www.ideas.repec.org/p/wop/wobapd/2420)

Shleifer, A. (1985): A Theory of Yardstick Competition. *Rand Journal of Economics*, 16 (3), pp. 319-27.

Shleifer, A. (1998): State versus Private Ownership. *Journal of Economic Perspectives*, 2 (4), pp. 133-150.

Socialstyrelsen (1996): *Alternativa i styr- och driftsformer i äldreomsorgen – Äldreomsorg på entreprenad*. SoS-rapport 1996:8. Stockholm.

Stiglitz J. E. and S. J. Wallsten (2000): Public-Private Technology Partnerships. In Rosenau P. V. (ed.): *Public Private Policy Partnerships*. Institute of Technology, Massachusetts.

Strukturkommissionen (2004): *Strukturkommissionens betænkning, bd. 1*. Betænkning 1434. København.

Suzuki (2002): Marketization of Elderly Care in Sweden, EIJS Working paper 137. Stockholm School of Economics,

Sørensen, P. B. (2004): Outsourcing of Public Services: When is it Efficient?, EPRU Working Paper 04-06. Economic Policy Research Unit, University of Copenhagen.

Transportrådet (1998): *Effekten af udlicitering*. København.

Trydegård, G-B. (2001): Valfärdstjänster till salu – privatisering och alternative driftsformer under 1990-talet. SOU 2001:52. Stockholm.