

Positive effekter ved konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver

AF UNDERDIREKTØR GEERT LAIER CHRISTENSEN, CAND. SCIENT. POL. OG MARKEDSCHEF JAKOB SCHARFF, CAND. SCIENT. ADM.

RESUMÉ

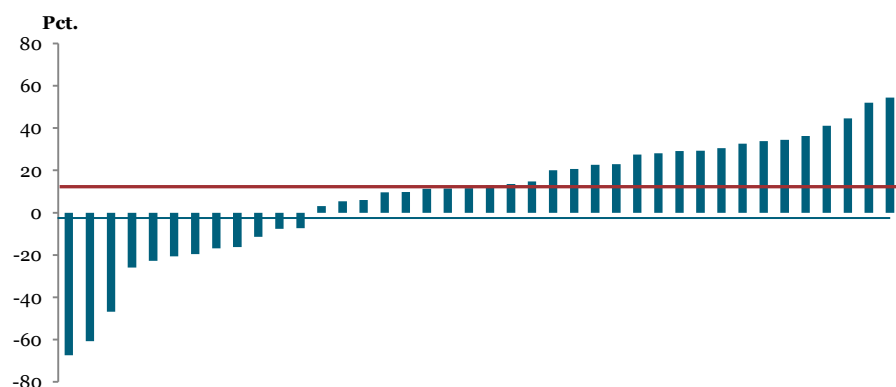
Effekterne ved at konkurrenceudsætte offentlige opgaver er i høj grad omdiskuteret. Produktivitetskommissionen anbefalede i 2014 at øge den offentlige konkurrenceudsættelse, og dokumenterede, at der er mulighed for, at konkurrenceudsætte opgaver for ikke mindre end 288 mia. kr.

Dansk Erhverv kan i denne analyse vise, at effektstudier fra Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde (ROPS) viser, at der er penge at spare. Som det fremgår af figur 1 opnås der i gennemsnit for de 40 medtagne cases økonomiske gevinster på 14 pct. (markeret med rød linje) ved at konkurrenceudsætte en offentlig opgave. Samtidig opnås kvalitetsmæssige forbedringer i knap halvdelen af udbuddene.

Rådet for Offentlig-privat samarbejdeⁱ (ROPS), der er nedsat af erhvervs- og vækstministeren, har bl.a. til opgave uafhængigt at undersøge effekterne af konkurrence om offentlige opgaver. Der er derfor inden for de seneste år gennemført en række uafhængige effektstudier på forskellige faglige områder, og hvor der måles på flere centrale parametre, hvoraf økonomi og kvalitet er essentielle.

Figur 1

Økonomiske nettogevinst – alle cases (pct.)



Kilde: Rådet for offentlig-privat samarbejde samt egne beregninger.

Gevinstpotentialet findes uden at gå på kompromis med kvaliteten

Økonomisk gevinst på 14 pct. på tværs af opgavetyper

Ved konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver på det kommunale område er der et økonomisk besparelsespotential på 14 pct. i gennemsnit. Resultatet fremkommer ved en tværgående analyse af 5 effektstudier lavet af Rådet for offentlig-privat samarbejde (ROPS). Effektstudierne er foretaget på 6 forskellige områder:

- Hjælpe midler, belægningsopgaver, vejservice, rengøring, sygedagpenge, løn-administration.

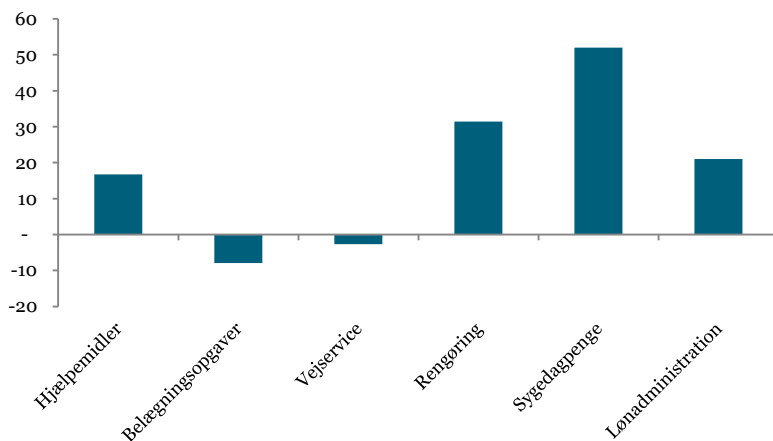
Gevinstpotentialet afhænger i høj grad af opgavens karakter.

På figur 2 nedenfor ses, at de største gevinster hentes ved konkurrenceudsættelse af sygedagpengeområdet. Her er der opnået en besparelse på hele 52 pct. Beregningen dækker dog kun over én enkelt case. For at enkelte observationer som denne ikke skal få for stor indflydelse på analysens resultat beregnes den samlede besparelsesprocent på baggrund af, hvor mange cases der findes på de enkelte områder. Således vægter sygedagpengeområdet mindst i det samlede resultat. Antallet af cases på de forskellige områder kan ses i tabel 1.

Udbuddene er fordelt på 6 forskellige områder

Figur 2

Nettogevinst på seks områder (pct.)



Størst reduktion af udgifterne på sygedagpengeområdet: 52 pct.

Kilde: Rådet for offentlig-privat samarbejde samt egne beregninger.

Tabel 1 nedenfor viser, hvor mange cases der indgår i analysen fordelt på de 6 områder. Inden for de enkelte områder er besparelsespotential vægtet på regnskabssum, så potential ved det største udbud vægter mest.

Forøgede udgifter til belægningsopgaver samt vejservice

På rengøringsområdet er der undersøgt 11 cases, og det er dermed det mest analyserede

område. På sygedagpengeområdet indgår der kun én case. Det begrænsede antal cases på nogle områder skyldes, at det ikke har været muligt at beregne et økonomisk potentiale på de resterende cases i rapporterne fra ROPS.

Tabel 1

Nettogeinst samt antal cases på de seks områder

Område	Nettobesparelse (vægtet gennemsnit)	Antal cases
Hjælpe midler	17	8
Belægningsopgaver	-8	8
Vejservice	-3	7
Rengøring	31	11
Sygedagpenge	52	1
Lønadministration	21	5
Alle cases	14	40

Kilde: Rådet for offentlig-privat samarbejde samt egne beregninger.

Kvaliteten forbedres ved hvert andet udbud

Effektanalyserne viser samtidig, at der i hovedparten af de analyserede cases er uændret eller positivt kvalitetsløft. I 19 ud af de 40 analyserede cases førte det givne udbud til et løft i kvaliteten. Dette svarer til knap 50 pct. Resultatet skal sammenholdes med, at kun 4 udbud førte til en forværring af kvaliteten.

Kvalitetsforbedring i knap 50 pct. af udbuddene

Figur 3

Økonomiske samt kvalitetsmæssige effekter

Økonomi	Kvalitet		
	+	Uændret	-
+	12	15	1
-	7	2	3

Kilde: Rådet for offentlig-privat samarbejde samt egne beregninger.

I knap 35 pct. af udbuddene var kvaliteten uændret. Dette er ikke overraskende, da der oftest konkurreres på pris under forudsætning af, at opgaven løses på samme vis som hidtil.

Flest kvalitetsløft i forbindelse med udbud er sket på områderne for hjælpemidler samt belægningsopgaver. Her er der i hhv. 6 og 7 ud af 8 cases oplevet en forbedret kvalitet.

Disse to områder er ligeledes eksempler på, at sammenhængen mellem pris og kvalitet ikke altid holder. På hjælpemiddelområdet findes en gennemsnitlig besparelse på knap 17 pct. vægtet på regnskabssum, mens der samtidig findes kvalitetsløft i de fleste tilfælde. På belægningsområdet findes derimod en tydelig sammenhæng mellem pris og kvalitet. Udgifterne til belægning på vejene er blevet dyrere, knap 8 pct., men samtidig er der i 7 ud af 8 cases sket et kvalitetsløft.

Området med flest kvalitetsmæssige fald er lønadministration, hvor der i 4 ud af 5 cases er oplevet forringelser.

Hvorfor opstår fordyrelserne?

Som beskrevet i afsnittet ovenfor, har der især på belægningsområdet (ny vejbelægning med efterfølgende service) været en sammenhæng mellem pris og kvalitet. Udgiften er i forhold til udgangspunktet steget med knap 8 pct. Det fremgår imidlertid af rapporten, at det afspejler et øget kvalitetsniveau.

På belægningsområdet er udbuddene gennemført som funktionsudbud, hvor der i majoriteten af tilfældene efterspørges højere kvalitet, mens der kun i et enkelt tilfælde efterspørges uændret kvalitet. Den højere kvalitet efterspørges i mange tilfælde på grund af, at der tidligere har været problemer med manglende budgetmidler til vedligeholdelse af vejnettet. Når der i forbindelse med udbuddet i budgettet afsættes penge, vil en naturlig årsag til fordyrelse være, at der tidligere ikke var afsat tilstrækkelige midler til at sikre vedligeholdelsen.

I alt 12 ud af de 40 cases er blevet dyrere efter udbuddene. 6 af de 12 findes på belægningsområdet, og det kan diskuteres, hvorvidt det giver mening, at tallene indgår i det samlede opgørelse af besparelsesgevinster, da er jo netop er efterspurgt og leveret højere kvalitet. Medtages disse cases ikke vil den gennemsnitlige besparelsesgevinst ved konkurrenceudsættelse være på 18,8 pct.

Rapporten omhandlende konkurrenceudsættelse på lønadministration viser eksempelvis, at 3 ud af 5 udbud på området førte til øgede udgifter. I flere tilfælde skyldes de øgede udgifter følgeomkostninger, som ikke var forudset af nogen parter, da disse har været forbundet med et større behov for kommunikation mellem kommunen og leverandøren. Af rapporten fremgår det samtidig, at både kommunen og leverandøren er af den opfattelse, at konkurrenceudsættelse sikrer et lavere ressourceforbrug gennem stordriftsfordele samt en større driftssikkerhed, da den udliciterede lønadministratio-

Udelukkende kvalitetsforværringer inden for lønadministration

Ofte prioriteres en højere kvalitet fra udbudsgivers side. Dette medfører øgede udgifter

Uforudsete følgeomkostninger fordyrer udbuddet væsentligt

nen er mindre sårbar over for personaleskift.

I rapporten for vejsservice findes yderligere to cases, hvor man har oplevet øgede udgifter. Her er der to forskellige forklaringer. I rapporten fra Sønderborg fremgår det, at de øgede omkostninger kan skyldes, at opgaverne med vejsservice er blevet splittet mellem to kommuner. I Billund findes årsagen til udgifterne i mere administrativt personale, samt et ønske om en ensartet høj kvalitet i hele kommunen.

Den sidste case, der er blevet dyrere, findes på hjælpemiddelområdet. Her er kvaliteten, i lighed med flere af de foregående cases, blevet løftet. Haderslev kommune har, som den eneste udbyder blandt de medtagne cases på området, valgt en leasing-model som prismodel og lejer dermed hjælpemidlerne. Dette skyldes løbende kassation af kommunens egne hjælpemidler. Som en konsekvens af udbuddet er der sket en stigning i serviceniveauet, som ikke var ønsket. Det skyldes, at leverandøren, som en del af sin forretningsmodel, også udlejer hjælpemidlerne til andre kommuner, og dermed har en fast kvalitetsstandard, der er højere den oprindelige standard i Haderslev.

Ovenstående gennemgang viser, at der findes mange årsager til, at et udbud har højere udgiftsniveau end forventet. Den generelle lære, der kan drages fra disse eksempler, er, at kommunen skal være grundig i sin forberedelse af udbudsprocessen, og herunder have overvejet hvilken prismodel, der er den optimale, samt en grundig overvejelse af prismodel. Samtidig skal det understreges, at en efterspurgt højere kvalitet med deraf følgende højere udgifter, ikke er en advarsel mod konkurrenceudsættelse, så længe der eksisterer konkurrence på det givne område.

Andre erfaringer fra analyserne

Effektanalyserne har ikke udelukkende set på økonomiske og kvalitative effekter. Andre og væsentlige effekter er: medarbejdertilfredshed, innovation, brugertilfredshed, videnoverførsel, ordregiverens overblik og styring samt ordregiverens arbejdsgange. Disse effekter er ikke behandlet nærmere i denne analyse. Det skyldes, at effekterne oftest er svære at opgøre og kræver indsamling af data både før og efter udbuddet, hvilket kun meget sjældent er til rådighed.

Andre effekter er svære at måle og dokumentere

Ved måling af medarbejdertilfredshed, er det vigtigt både at have et før- og efterbillede af situationen på arbejdspladsen. Samtidig kræver målingerne en længere tidshorisont, da der i forbindelse med udbud ofte er en overgangsfase, der betyder nye arbejdsgange, mere usikkerhed i jobbet osv. Derfor er det vigtigt at måle medarbejdertilfredsheden et godt stykke tid efter implementeringen, ellers vil det ikke være retvisende at sammenligne de to situationer.

En anden parameter er brugertilfredshed. Det er vanskeligt på baggrund af datagrund-

laget at konkludere noget entydigt, bl.a. fordi der er anvendt forskellige opgørelsesmetoder på tværs af områderne.

Metodemæssige overvejelser

Datagrundlaget stammer fra 5 effektstudier fra Rådet for offentlig-privat samarbejde som i alt indeholder 53 cases. Effektstudierne kan findes på Rådet for offentlig-privat samarbejdes hjemmeside¹.

I denne analyse medtages 40 af de 53 cases, da det kun har været muligt at beregne den økonomiske effekt i disse tilfælde. Det bedste datamateriale findes på rengøringsområdet, hvor alle cases er medtaget, mens det dårligste datamateriale findes på sygedagpengeområdet, hvor kun 1 ud af 7 cases er medtaget. Der er forskellige årsager til, at det ikke har været muligt at opgøre effekten. En grund er, at det ikke har været muligt at opstille et klart før- og efterbillede. En anden grund er, at udgifterne ved enkelte cases er opgjort som skøn og ikke en præcis beregning. Det gør det metodisk vanskeligt at udføre en effektberegning. Grundet netop den manglende effektberegning kan det ikke konkluderes, hvorvidt de manglende cases ville have trukket det samlede resultat i den ene eller den anden retning.

Der bruges i beregningen af besparelspotentialet flere gennemsnit. I den forbindelse er der flere metodemæssige overvejelser, som har indflydelse på det endelige resultat.

Inden for de enkelte områder med flere cases bruges et vægtet gennemsnit til at beregne den samlede besparelse eller fordyrelse. Her bruges regnskabssummen inden udbuddet til vægtningen. Dette betyder, at udbud med en større regnskabsmæssig værdi får en større vægt, og den økonomiske effekt af et stort udbud tæller derfor mere i den samlede beregning.

Til beregningen af den gennemsnitlige besparelse på tværs af alle cases, er vægtningen baseret på antallet af cases inden for det enkelte område. Det betyder, at én case har én stemme i beregningen, så områder med mange cases, fx rengøring, har større vægt i det samlede gennemsnit end sygedagpenge, der kun er repræsenteret med en enkelt case. Alternativt kunne man have valgt at vægte med regnskabssummen, ligesom det er gjort inden for de enkelte områder. Det ville påvirke det samlede resultat i retning af endnu større gevinster, da flere af de meget regnskabstunge cases også har en ganske stor besparelse. Der er med andre ord valgt en konservativ beregningsmetode, der har det resultat, at store gevinster på få udbud med store regnskabsmæssige værdier ikke skæv-

¹ De 5 effektstudier er: "Effekterne af konkurrence om kommunal rengøring", "Effekterne af konkurrence på det kommunale vejområde", "Effektanalyse af hjælpemiddelområdet", "Konkurrence om kommunernes sygedagpengeopgaver 2013" samt "Effekter af konkurrence om kommunal lønadministration 2013".

vrider det samlede billede.

Fokus i denne analyse har derfor været, at områder med mest mulig tilvejebragt information, dvs. flest cases, har vægtet højest.



▼ OM DENNE UDGAVE

"Positive effekter af konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver" er 7'ne nummer af Dansk Erhvervs Perspektiv i 2015. Redaktionen er afsluttet den 15. april.

▼ OM DANSK ERHVERVS PERSPEKTIV

Dansk Erhvervs Perspektiv udkommer ca. 25 gange årligt og henvender sig til beslutningstagere og meningsdannere på alle niveauer. Ambitionen er at udgøre et kvalificeret og anvendeligt beslutningsgrundlag i forhold til væsentlige, aktuelle udfordringer på alle områder, som har betydning for dansk erhvervsliv og den samfundsøkonomiske udvikling. Det er tilladt at citere fra Dansk Erhvervs Perspektiv med tydelig henvisning til Dansk Erhverv.

▼ ISSN-NR.: 1904-7894

Dansk Erhvervs Perspektiv indgår i det nationale center for registrering af danske periodika, ISSN Danmark, med titlen "Dansk Erhvervs perspektiv: Analyse, økonomi og baggrund (online)"

▼ KVALITETSSIKRING

Troværdigheden af tal og analyser fra Dansk Erhverv er afgørende. Dansk Erhverv gennemfører egne spørgeskemaundersøgelser i overensstemmelse med de internationalt anerkendte guidelines i ICC/ESOMAR, og alle analyser og beregninger gennemgår en kvalitetssikring.

Denne analyse er offentlig tilgængelig via Dansk Erhvervs hjemmeside. Skulle der beklageligvis og trods grundig kvalitetssikring forefindes fejl i analysen, vil disse blive rettet hurtigst muligt og den rettede version lagt på nettet.

▼ KONTAKT

Henvendelser angående analysens konklusioner kan ske til Markedschef Jakob Scharff på jsc@danskerhverv.dk eller tlf. 3374 6404, eller Underdirektør Geert Laier Christensen på glc@danskeerhverv.dk eller tlf. 3374 6526.

▼ REDAKTION

Underdirektør Geert Laier Christensen (ansv.), cand. scient. pol.; skattepolitisk chef Jacob Ravn, cand. jur.; cheføkonom Michael H.J. Stæhr, Ph.d., cand. scient. oecon.; chefkonsulent Mira Lie Nielsen, cand. oecon.; konsulent Morten Jarlbæk Pedersen, cand.scient.pol, ph.d.-studerende, konsulent Malthe Mikkel Munkøe, cand. scient. pol., MA, MA og økonom Andreas Kildegaard Pedersen, cand. polit.

▼ NOTER

¹ Tidligere Udbudsrådet.