

KRITISKE ANALYSER

Af Henrik Herløv Lund, økonom og velfærdsforsker - cand. Scient. Adm.

www.henrikherloevlund.dk

herloevlund@mail.dk

UDOKUMENTEREDE OG TVIVLSOMME UDLICITERINGSKRAV fra Produktivitetskommission og regering.

Plan om øget udlicitering.

I Produktivitetskommissionens aktuelle sjette delrapport blæses til kamp for mere udlicitering. Her anbefaler kommissionen, at det offentlige udbyder langt flere opgaver enten gennem ren udlicitering eller gennem dannelse af såkaldte offentligt – private samarbejder (OPP). Kommissionen fremfører som begrundelse, at øget konkurrenceudsættelse af offentlige opgave vil medføre øget effektivitet dvs. give besparelser.

s

Nedsættelsen af Produktivitetskommissionen skal i den forbindelse ses i sammenhæng med, at regeringen frem til 2020 vil spare 12 mia. kr. gennem ”effektivisering af den offentlige sektor”. Men Produktivitetskommissionen har i sin første delrapport fremført et langt større effektiviseringspotentiale på omkring 10 % af de offentlige udgifter eller over 40 mia. kr. Det er altså ganske massive besparelser på velfærdsbudgetterne, som der sigtes på.

SR – regeringen har da også været hurtigt ude af starthullerne. Knap var blækket tørt på kommissionens rapport, før regeringens toneangivende økonomiske ministre Margrethe Vestager og Bjarne Corydon meldte sig parat til omfattende udbud af velfærdsydelse, navnlig ældrepleje, børnepasning og handicaphjælp.

Tvivlsomme effekter af udlicitering.

Både regering og Produktivitetskommission fremstår meget stålsatte omkring at ville øge udliciteringen. Produktivitetskommissionen er endda så skræmmet på fordelene, at man ligefrem vil kræve bindende procenter for kommunernes udlicitering. Denne urokelighed fra regering og Produktivitetskommission er imidlertid meget overraskende, for så vidt som, at

Produktivitetskommissionen selv indrømmer, at der generelt ikke er meget og entydig dokumentation for, at udlicitering giver økonomiske gevinster.¹

Fra tilhængerside er et af de helt grundlæggende argumenter for konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver, at der ved introduktionen af markedsøkonomiske mekanismer i den offentlige sektor vil kunne opnås den højere effektivitet i produktionen af offentlige ydelser, som teoretisk og principielt tilskrives den markedsøkonomiske idealmodel. Argumentet om øget effektivitet fremføres navnlig i forbindelse med privatisering og udlicitering. Her – hævdes det – vil markedsgørelsen ikke blot skabe øget effektivitet indenfor mere ”teknisk præget” offentlig produktion, men også i forhold til tilvejebringelsen af mere ”bløde” offentlige velfærdsydelser.²

Konkurrence i og i forhold til det offentlige vil skabe større effektivitet i ressourceudnyttelsen, anføres det, fordi konkurrencen presser leverandørerne til at nedbringe omkostninger. Men argumenterne kan i betydelig udstrækning vendes om imod konkurrenceudsættelse.³ Når tilvejebringelse af en hidtil offentligt leveret ydelse overgår til private, kan omkostningerne på længere sigt tværtimod stige, fordi de private virksomheder skal opnå et overskud ved aktiviteten, som det offentlige ikke behøver. Endvidere peges der fra kritisk hold på, at kvaliteten ofte forringes som led i den ressourcebesparelse, som de private virksomheder har forpligtet sig på. Og endelig kræver privatisering og udlicitering af offentlig opgaveløsning betydelige ressourcer til udbud, opfølgning, kontrol og tilsyn med de private opgaveudførere, hvilket også kan lede til mere bureaukrati.

Hvad viser videnskabelige undersøgelser?

De generelle økonomisk teoretisk argumenter for, at konkurrenceudsættelse fører til øget effektivitet suppleres fra neoliberalistisk inspirerede økonomer ofte med konkrete studier, som skal dokumentere denne effektiviseringsgevinst ved konkret gennemførte privatiseringer og udliciteringer.^{4 5} Mere uafhængige og videnskabelige analyser og gennemgange af sådanne studier

¹) Jf. Produktivitetskommissionen: Analyserapport nr. 6, s. 50 og jf. Dall Casper: Kvalitet spænder ben for private i det offentlige. Information 17.02.2014

² Jf. fx CEPOS, *Det økonomiske potentiale for udlicitering i kommunerne*, Maj 2008, Dansk Industri, *Offentlig – privat samarbejde*, diverse årgange, samt Konkurrencestyrelsen, *Konkurrenceredegørelse*, diverse årgange.

³ Jf. Hartman (red), *Konkurrencens konsekvenser*, s. 13 ff, SNS Forlag, Stockholm 2011, og Petersen, Ole Helby m.fl. *Effekter ved udlicitering af offentlige opgaver*, s. 6 ff, AKF, København 2011.

⁴ Jf. i Danmark fx *Konkurrenceredegørelse* 2009. Konkurrencestyrelsens konklusion var, at der kunne opnås besparelser på 6-700 mio. kr. årligt ved yderligere udlicitering i kommunerne. Redegørelsen berører ikke konkurrencens betydning for kvalitet i opgaveløsningen.

⁵ Fra mere ”hardcore” neoliberalistisk hold hævdes fx i Danmark besparelspotentialet at være langt større – ca. 15 mia. kr. – jf. CEPOS, *Det økonomiske potentiale for udlicitering i kommunerne*, Maj 2008, og Dansk Industri, *Offentlig-privat samarbejde*, 2010.

og den heri indeholdte dokumentation for effekterne af udlicitering og privatisering af offentlige opgaver⁶ viser imidlertid, at der generelt IKKE er entydige besparelsesgevinster ved at udlicitere.⁷ Ofte mangler der ved opgørelserne af besparelserne dokumentation for, at besparelserne ikke er sket på bekostning af forringelser af kvaliteten og servicen.

Et andet problem er, at mange studier af effekten af udlicitering m.m. kun i utilstrækkeligt omfang medregner de betydelig såkaldte transaktionsomkostninger til gennemførelse og kontrol af udbudsforretninger, opfølgning og tilsyn. Ligeledes er det et problem, at de fleste studier kun giver et øjebliksbillede af effekter ved første udliciteringsrunde, men ikke tager højde for, at her-og-nu-besparelser set over længere tid svinder, fordi private aktører bliver mere realistiske i deres prissætning.⁸ Og endelig tager nogle af de mere bombastiske opgørelser af besparelspotential⁹ udgangspunkt i en overførsel af gevinster ved udlicitering på mere tekniske områder, såsom rengøring, til de mere bløde og komplekse velfærdsområder, som handler om personlig service. Men en sådan overførsel af metoder og resultater fra tekniske områder fra velfærds-service er der ingen belæg for i videnskabeligt tilrettelagte og udførte studier.¹⁰

Endelig kan i forbindelse med de såkaldte OPP – projekter mv peges på, at de private investorer og virksomhedernes afkastkrav til at skyde kapital i offentlig opgaveudførelse generelt vil være betydeligt højere end de penge, som det offentlige selv kan låne til. Det vil altså være en dårlig forretning for staten og skatteyderne at kaste sig ud i OPP.

I Sverige er markedsgørelsen af den offentlige service og velfærd betydeligt mere fremskreden end i Danmark. Men på trods heraf fandt den svenske forskningsinstitution SNS i 2011¹¹ i en omfattende undersøgelse på alle offentlige områder ”ingen entydige effektiviseringsgevinster eller kvalitetsforbedringer”. Tværtimod har konkurrenceudsættelsen på nogle områder gået hånd i hånd med forringelse af velfærden.

Et ideologisk ærinde?

Skønt indførelse af udlicitering og OPP i offentlig opgaveudførelse som oftest begrundes med en økonomisk-teoretisk argumentation og med henvisning til konkrete økonomiske gevinster, savner

22 Jf. Hartman, Laura (red), *Konkurrensens konsekvenser*, s. 13 ff, SNS Forlag, Stockholm 2011, og Petersen, Ole Helby m.fl., *Effekter ved udlicitering af offentlige opgaver*, s. 6 ff, AKF, København 2011.

7 Jf. Petersen, Ole Helby m.fl., *op. cit.*, s. 6, og jf. Hartman, Laura, *op. cit.*, s. 265.

8 Jf. Petersen, Ole Helby m.fl., *op. cit.*, s.7.

9 Jf. CEPOS, *Ibid.*

10 Jf. Petersen, Ole Helby m.fl., *Ibid.*, og fx Greve, Carsten, *Offentlig ledelse – teorier og temaer i et politologisk perspektiv*, Djøf Forlag 2009.

¹¹) Jf. Hartmann Laura: Oven anførte værk.

disse begrundelser således i betydelig udstrækning konkret dokumentation og videnskabeligt belæg. Produktivitetskommissionens anbefalinger om markedsgørelse og konkurrenceudsættelse af den offentlige sektor har i stedet tydeligt ideologisk-politiske rødder, idet den røde tråd i kommissionens anbefalinger grundlæggende og gennemgående handler om en markedsøkonomisk og liberalistiske tilgang til økonomien.

I den private sektor handler Produktivitetskommissionens anbefalinger således om at give markeds kræfterne fri gennem liberalisering, deregulering og fri markedsudvikling. Og ledetrådene for kommissionens anbefalinger for den offentlige sektor følger samme markedsøkonomiske og (neo)liberalistiske logik: øget marked, konkurrence, mål- og resultatstyring og styrket ledelse - med andre New Public Management. Produktivitetskommissionen vedgår tankevækkende nok, at der har været en række problemer, bl.a. en omfattende og overhåndtagende bureaukratisering, ved den hidtidige indførelse af NPM, men anbefaler alligevel mere af det samme.

Den neoliberalistiske inspiration mærkes også i kommissionens seneste rapport om uddannelsessektoren, hvor den bl.a. argumenter for begrænsning af den frie og lige adgang til uddannelse gennem indførelse af graduering af SU "efter uddannelsers produktivitet" og for indførelse af brugerbetaling på videregående uddannelser.¹² Og kommissionens forslag på trafikområdet om at aflyse en række kollektive trafikprojekter og fordyre den kollektive trafik i myldretiden kan kun føre til mere privatbilisme og forurening.¹³

På trods af Produktivitetskommissionens påstand om "kun at se økonomisk på tingene" ser vi med andre ord en produktivitetskommission under (neo)liberalistisk flag og i god overensstemmelse med de førende borgerlige partier på vej mod en mere (neo)liberalistisk samfunds – og velfærdsmodel. Det handler altså ikke bare om produktivitet, men nok så meget om politik.

¹²) Jf. Produktivitetskommissionen: Uddannelse og innovation, analyserapport 4.

¹³) Jf. Produktivitetskommissionen: Infrastruktur. Analyserapport 5.