

Samspil mellem offentlig og privat virksomhed

Af Ivar Schacke

Baggrund for samarbejde

Fordomme og fraser er ofte anvendt til at forklare og fastholde forskelle mellem ledelse af offentlige og private foretagender. Den statiske offentlige institution og den dynamiske private virksomhed er udtryk, der jævnligt gengives i pressen. Vi danske har så let ved at sætte etiketter på alt!

Sandheden er naturligvis, at der i begge sektorer findes utallige eksempler på såvel statiske som dynamiske foretagender. Det er i høj grad spørgsmålet om holdninger og strategi, altså ledelsesprocessen, der er afgørende for en virksomheds dynamik og evne til omstilling og fornyelse. Derfor kan virksomheder i den ene sektor lære, ikke blot af andre virksomheder i samme sektor, men altså også af virksomheder i den anden sektor. (Jeg anvender herefter bevidst ordet virksomhed som udtryk for noget virksomt, frem for begreber som organisation, institution, styrelse m.v., som leder tanken imod noget »evigt« bestående).

Når det er sagt, er det dog væsentligt at notere, at motiveringen til (succeskriteriet) og de ydre rammer for at skabe fornyelse hidtil har været forskellig i de to sektorer.

Den offentlige leder, der skaber vækst i form af flere ansatte og øgede bevillinger, har succes, mens den private leder, der skaber vækst i form af større overskud, har succes. Begge lejre vil nok i 90'erne finde ud af, at kvalitet (i produktion, arbejdsforhold og uddannede medarbejdere) og effektivitet (arbejdstilrettelæggelse og samarbejde) kan blive de nye overlevelseskriterier.

Med hensyn til rammerne for de to sektors virke kan man lidt firkantet sige, at den private virksomhed må gøre alt, hvad der ikke er forbudt, medens den offentlige virksomhed kun må gøre, hvad der udtrykkeligt er tilladt – eller hjemmel til, som det så malende hedder. Dette sidste er virkelig en hemske for initiativer af forskellig art. Formelt kan man selvsagt altid søge bevillingsmyndighederne om hjemmel til dette eller hint. Reelt er denne vej så tung, at man ikke uden i særlige tilfælde betræder den. Enhver offentlig virksomhed burde inden for visse grænser kunne afprøve nye ideer eller løse et problem traditionelt for at skabe resultater og udvikling frem for intet at foretage sig.

I begyndelsen af 80'erne lanceredes ordet »privatisering«, forstået bogstaveligt som privatisering af visse funktioner, som det offentlige udførte. Resultatet af bestræbelserne i den retning blev pauvert, idet det stort set indskrænkede sig til rengørings- og kantinefunktioner. Senere omformuleredes begrebet til »modernisering« forstået således, at offentlige ydelser – hvor det var muligt – skulle gøres konkurrencedygtige med tilsvarende private ydelser, og der skulle løses op for denne konkurrencemulighed. Ideen indgik i regeringens moderniseringsprogram, der imidlertid endnu ikke har haft den virkning, der var tiltænkt, men det er en anden historie!

To tiltag har imidlertid på afgørende måde bidraget til, at offentlige virksomheder kan bevæge sig uden for de vante rammer: eksportcirkulæret fra 1981 og cirkulæret om indtægtsdækket virksomhed fra 1984.

Eksport

Eksportcirkulæret har til formål at støtte dansk eksport ved – mod betaling – at stille offentlig ekspertise til rådighed, normalt i samspil med private virksomheder. En af de virksomheder, der pressede på for at få tilladelse til at deltage i eksportarbejde, var Vejdirektoratet. Allerede i 1978 prøvede direktoratet, sammen med P&T, at lancere ideen om systemeksport i artikler i pressen. Erhvervslivet var interesseret og frem mod efteråret 1979 udarbejdedes i fællesskab et oplæg til eksportsamarbejde mellem de to offentlige virksomheder og industri, rådgivere og entreprenører. Dette oplæg blev et vældigt dokument ved udformningen af det omtalte cirkulære. Siden tog det 2 år, før Vejdirektoratet fik bevillingsmæssig hjemmel til at etablere et eksportsekretariat. Der gik altså 5 år fra en idé blev født, til den kunne afprøves i praksis. Og det er den blevet, ikke blot fra Vejdirektoratets, men også mange andre offentlige virksomheders, side.

At engagere sig i eksport er en vanskelig, men utrolig udfordrende, lærerig og for alle parter nyttig aktivitet. Set fra den offentlige virksomheds side kan medarbejderne dels blive engageret i nye typer opgaver, ofte under andre himmelstrøg, dels mærke, at der er brug for deres viden også uden for landets grænser. Medarbejderne vil endvidere komme i projektsamarbejde med kolleger fra private virksomheder og endelig få impulser til egen virksomhed gennem det internationale samarbejde. Den offentlige virksomhed vil herudover kunne tjene penge og derved stimulere egen udvikling. De private virksomheder vil til udlandsopgaver kunne nyttiggøre systemer, særlig viden og udstyr m.v., der findes i den offentlige sektor foruden den blåstempling, en opbakning fra den offentlige side meget ofte er over for udenlandske myndigheder. Sammen kan en offentlig og privat virksomhed bearbejde en potentiel udenlandsk myndighed ved, at den offentlige virksomhed via kollegiale kontakter på topniveau arbejder sig »ned« igennem, mens den private

virksomhed via sagsbehandlere arbejder sig »op« gennem kundens organisation. Denne »knibtangsmanøvre« er bare en af de nye muligheder, som samspillet mellem offentlige og private virksomheder nu kan udnytte.

Der er naturligvis også knyttet problemer til eksportvirksomhed og eksportsamarbejde med private virksomheder.

Uprofessionel produktbeskrivelse, markedsføring og tilbudsgivning samt manglende sprogfærdigheder og kulturforståelse vil være hindrende for effektiv eksportindsats, ligesom manglende erfaring fra praktisk arbejde i udlandet kan medføre vanskeligheder. Der fordres derfor et meget målbevidst engagement og en ubetinget opbakning fra en offentlig virksomheds ledelse, hvis en eksportindsats skal lykkes.

Mange private virksomheder har den nødvendige, praktiske erfaring, men ikke altid den tilstrækkelige faglige og kontaktmæssige styrke til at gennemføre et projekt. Tilsammen kan de to parter derfor støtte hinanden og øge det samlede eksportpotentiale.

Vejdirektoratet har eksempelvis opdelt sin eksportvirksomhed i to hovedopgaver, nemlig 1) eksportfremmeaktiviteter og 2) egentlige eksportprojekter.

Eksportfremme – hvortil der er bevilling over direktoratets normale budgetter – omfatter markedsundersøgelser, udstillinger, eksportfremstød m.v. for og med private virksomheder. De egentlige eksportprojekter omfatter dels projektopgaver, hvor direktoratet i alle sager arbejder sammen med private virksomheder, dels uddannelse her i landet af vejingeniører fra de udviklingslande, hvori direktoratet eller de private virksomheder arbejder. Uddannelsen finder sted på direktoratets laboratorier, i samarbejde med de private virksomheder og Danmarks Tekniske Højskole, og den finansieres af Danida, Verdensbanken m.fl. Uddannelsesvirksomheden har fremmet forståelsen for de pågældende

landes problemer og har været stærkt medvirkende til senere eksportkontakter.

Danida spiller en væsentlig rolle i eksportarbejdet, men Danidas samspil med de offentlige virksomheder er uklar. Danida bør – i dialog med de eksportorienterede offentlige virksomheder – udforme en samarbejdspolitik, der teknisk og økonomisk optimerer eksportindsatsen. Der er mange ideer til en sådan samarbejdspolitik.

De offentlige virksomheders formelle samarbejdsmuligheder med den private sektor bør liberaliseres, så parterne kan drive den samarbejdsform, de finder mest hensigtsmæssig for at fremme eksporten. Således bør offentlige virksomheder eksempelvis kunne indgå med både ansvarlig kapital og bestyrelsesmedlemmer i eksportselskaber. Ligeledes bør offentlig og privat ansatte have samme skattemæssige stilling ved udstationering.

De offentlige virksomheder bør have mulighed for at afprøve forskellige måder at organisere eksportarbejdet. Således kunne det – i hvert fald i den private sektors øjne – være hensigtsmæssigt at drive eksportvirksomhed gennem et af den offentlige virksomhed ejet aktieselskab. Denne form kendes f.eks. i Sverige. Staten må da indskyde aktiekapital, men begrænser altså sin risiko til denne kapital. Kapital skal der i øvrigt til, hvis en virksomhed skal igangsætte eksportaktiviteter og det uanset organisationsform.

De private virksomheder har også eksportproblemer, men de skal ikke omtales her. Dog bør det nævnes, at der ligger et uudnyttet eksportpotentiale gemt i (manglende) samarbejde mellem private virksomheder.

De offentlige og private virksomheder kan i den grad komplettere hinanden på eksportområdet, ja, visse ydelser kan kun gennemføres via et samarbejde. Der er i høj grad tale om en synergieffekt, der foruden de konkrete eksportaktiviteter tillige giver de to sektorer

indblik i hinandens verden og derved medvirker til at nedbryde fordomme og fremme en søge-lære proces.

Indtægtsdækket virksomhed

Cirkulæret om indtægtsdækket virksomhed (IV) har til formål at tilbyde offentlig viden og kunnen i konkurrence med private virksomheder på det danske marked. Der er tale om ydelser, som kunderne ikke skal, men kan af-tage. Der må ikke være tale om ydelser, hvor den offentlige virksomhed har monopol eller er i en monopol-lignende situation. Dette sidste kan være vanskeligt at afgøre, og alle har vist også taget problemet rimeligt afslappet.

Mere end noget andet har IV været med til at skabe omkostnings- og ansvarsbevidsthed blandt offentlig ansatte og udvidet samarbejdsrelationerne mellem ledelse og medarbejdere i retning af større fælles interesse for effektivitet og produktivitet. Samtidig har IV medført utrolig kreativitet mange steder. Timesedler, aktivitets- og fordelingsregnskaber dukker også op i flere og flere af de offentlige virksomheder, ligesom såvel faglig som administrativ kvalitetssikring får ny mening. Med de stadige nedskæringer af de offentlige virksomheders ressourcer ses IV tillige som et middel til at fastholde og videreudvikle kvalificerede medarbejdere.

IV-cirkulæret er – med enkelte undtagelser – dejlig fri for bestemmelser om udnyttelse af indtægterne. Den væsentligste undtagelse er, at 20% af overhead-tillæg normalt tilfalder statskassen. Foruden de med IV direkte forbundne udgifter har det f.eks. for Vejdirektoratets vedkommende været muligt dels at foretage investeringer i udstyr, som det var vanskeligt at klare over driftsmidlerne, dels at belønne medarbejdere for særlig indsats. Undervurderes må heller ikke den tilfredsstillelse, det er for medarbejderne at mærke efterspørgsel efter deres indsats.

I Vejdirektoratet har man i mange år udført

service- og konsulentvirksomhed over for især amts- og primærkommunerne, men indsatsen var begrænset, fordi samtlige udgifter skulle afholdes inden for bruttobevillingen og indtægterne gik direkte i statskassen. Før IV-cirkulæret var omsætningen af service- og konsulentvirksomheden i størrelsesordenen 2 mio. kr. om året. I dag omsættes for det 10-dobbelte.

Det kan ikke undre, at private virksomheder – i hvert fald i disse første år – har været mindre end begejstrede for de offentlige initiativer på IV-området. Det skyldes dels den reelt øgede konkurrence, men også en frygt for, at de offentlige virksomheder drev ublu konkurrence ved ikke at medtage alle i forbindelse med IV forekommende omkostninger. Sidstnævnte har f.eks. for Vejdirektoratets vedkommende givet anledning til lange drøftelser med specielt Foreningen for Rådgivende Ingeniører, som imidlertid blev beroliget, da foreningens revisor fik lov til at gennemse IV-regnskaberne.

De private virksomheder kan imidlertid også få noget ud af IV-virksomheden, hvad følgende eksempel fra Vejdirektoratet viser. Direktoratet har på sine forskningsinstitutioner udviklet et PC-baseret EDB-værktøj til systematisk vejvedligeholdelse på det kommunale vejnet. Vejdirektoratet har allerede implementeret systemet i ca. 40 kommuner og i den forbindelse udført en række specialmålinger og materialeanalyser.

Fornylig underskrev direktoratet en samarbejdsaftale om markedsføring, salg og rådgivning af systemet med et stort rådgivende ingeniørfirma, som har mange lokalkontorer spredt over landet. Hermed satser Vejdirektoratet på at få systemet hurtigere udbredt til landets kommuner samtidig med, at det pågældende firma får et hjemmemarked som baggrund for udlandsopgaver.

Fremtiden baseret på nuværende erfaringer

Her i efteråret 1988 er et nyt cirkulære om IV på vej, ligesom eksportcirkulæret står for revision. På begge områder er der tale om enkelte nye frihedsgrader, f.eks. må monopolområder nu også inddrages. Samtidig er der lagt op til en gevaldig stramning af prisfastsættelser, en stramning som umiddelbart virker fornuftig, men dels vil medføre øgede overhead (uproduktiv administration), dels er i modstrid med gængs økonomiforvaltning i den offentlige sektor. Således skal man – foruden de indirekte omkostninger – tillige medregne forrentning af driftskapital og forrentning og afskrivning af anlægsværdien.

Fordelen ved den nye prisfastsættelse er, at de offentlige virksomheder får langt bedre kendskab til ydelsernes faktiske værdi. Ulempen er f.eks., at man ikke som i den private sektor kan drive prispolitik, hvilket vil kunne vanskeliggøre introduktion af nye produkter. Cirkulæret bør fastslå, at indtægterne for samtlige ydelser skal balancere med samtlige udgifter og ikke for hver ydelse for sig.

Eksportcirkulæret vil blive ændret, så det i højere grad minder om IV-cirkulæret. Dette kan være rimeligt, men vil gøre det mindre attraktivt for private virksomheder at samarbejde med de offentlige, fordi disses ydelser ikke på samme måde som i de private virksomheder kan prisfastsættes også under hensyn til markedsværdien i de lande, hvori man arbejder.

Begge cirkulærer danner et helt naturligt udgangspunkt for den offentlige sektors afprøvning af brugerbetaling.

Afslutningsvis skal altså konkluderes, at både den offentlige og private sektor lærer af hinanden ved samspejlet, at mulighederne for udvikling af nye produkter er mangfoldige, og at såvel ledelse som medarbejdere i de offentlige virksomheder derfor kan udfolde og udvikle nye ideer på vilkår, der vækker re-

spekt i den private sektor. Fornemmelsen af nytte kan også medvirke til igen at skabe stolthed ved arbejde i de offentlige virksomheder.

Vi er på vej mod et system, hvor modsætninger erstattes af synergi.