

// ARBEJDSNOTAT

Produktivitet i den offentlige sektor- hvor er problemerne?

Indhold

KAPITEL 1		
OPSUMMERING		6
1.1	Rammevilkår for produktivitet, effektivitet og kvalitet	7
1.2	Tendens til øget kontrol og detailstyring i den offentlige sektor	8
1.3	Betydningen af god ledelse i den offentlige sektor	10
1.4	Potentiale for øget produktivitet, effektivitet og kvalitet	12
1.5	Arbejdsnotatets opbygning og afgrænsning	12
KAPITEL 2		
DEN OFFENTLIGE SEKTORS KENDETEGN OG UDVIKLING		14
2.1	Den offentlige sektor er stor og broget	15
2.2	Den offentlige sektor er grundlæggende anderledes end den private sektor	18
2.3	Andre særkender ved det offentlige giver svære rammevilkår for produktiviteten	19
2.4	Reformer af styringen i den offentlige sektor	22
KAPITEL 3		
MÅLING ER VANSKELIG I DEN OFFENTLIGE SEKTOR		26
3.1	Hvad vi måler – og hvad vi gerne vil måle	26
3.2	Hvordan skal vi måle?	28
3.3	Vi kan blive bedre til at måle	30
KAPITEL 4		
DER ER POTENTIALER FOR AT FÅ MERE FOR PENGENE		32
4.1	Produktivitetspotentialer på det kommunale område	32
4.2	Produktivitetspotentialer i regioner	36
4.3	Produktivitetspotentialer i staten	37
4.4	Resultater fra tidsanvendelsesstudier	38
4.5	Internationale sammenligninger	41
4.6	Det kræver tid og en målrettet indsats at høste potentialer	42

Forord

Dette arbejdsnotat er forberedt i forbindelse med Folkemødet på Bornholm 2013, hvor Produktivitetskommissionen ønsker at bidrage til debatten om produktivitet i den offentlige sektor.

Udgangspunktet for at tale om produktivitet i den offentlige sektor er på mange måder anderledes, end når det drejer sig om den private sektor. For langt de fleste områder i den private sektor kan vi måle, hvor produktiv Danmark er i forhold til andre lande, og hvordan produktiviteten har udviklet sig gennem de sidste mange år. Vi har også et relativt solidt empirisk grundlag for at kunne sige noget om, hvad der driver og hæmmer produktiviteten i den private sektor.

Mens Produktivitetskommissionerne i sin første analyserapport kunne pege på, at en stor del af produktivetsproblemet i den private sektor ligger gemt i de private serviceerhverv, så kan vi ikke på samme måde identificere bestemte dele af den offentlige sektor, hvor der er særlige potentialer eller problemer.

For den offentlige sektor har vi meget lidt viden om, hvor produktiv Danmark er i forhold til andre lande, og vi kan ikke engang med sikkerhed sige, om udviklingen går i den rigtige retning. Mange steder i den offentlige sektor har der simpelthen ikke været fokus på at måle, hvad vi får ud af den offentlige sektor, og hvad effekten af den offentlige indsats er. I mange dele af den offentlige sektor kan man ikke engang sammenligne, hvor mange ressourcer man bruger på forskellige indsatser.

Produktivtidsvækst i det offentlige skabes grundlæggende på den samme måde som i den private sektor, nemlig ved indførelse af ny teknologi og smartere arbejdsgange.

Men analyserne i dette arbejdsnotat peger på, at det grundlæggende problem er, at anderledes rammevilkår i den offentlige sektor kan give ledere og medarbejdere mindre tilskyndelse til og mulighed for at effektivisere og innovere end i det private. Produktivitetspotentialet i det offentlige kan således være mindst lige så stort som i det private, men gevinsterne kan være sværere at høste.

Analysen i dette arbejdsnotat tyder på, at der er et betydeligt potentiale for øget produktivitet, effektivitet og kvalitet i den offentlige sektor, hvis de mindre effektive enheder i sektoren kunne hæve deres produktivitet op på niveau med de mest effektive sammenlignelige enheder. Alene på folkeskoleområdet kunne der mobiliseres ekstra ressourcer til en værdi af over 5 mia. kr., hvis alle kommuner, der ligner hinanden, kunne komme op på niveau med de kommuner, der har de bedste skoler. I det regnestykke sammenligner vi kun kommuner, der har nogenlunde samme prioritering af ressourceanvendelsen på skoleområdet og nogenlunde samme befolkningssammensætning og sociale forhold.

Effektiviseringspotentialet på skoleområdet svarer til et potentiale for produktivetsforbedring på godt 10 pct. På andre serviceområder inden for kommuner, regioner og stat er der indikationer af et produktivitetspotentiale i en lignende størrelsesorden ved at udbrede bedste praksis inden for den offentlige sektor. På de fleste områder er det nuværende datamateriale dog for usikkert og utilstrækkeligt til, at der kan gives et seriøst bud på det samlede potentiale for hele den offentlige sektor.

Det er givetvis ikke realistisk, at hele det omtalte produktivetspotentiale vil kunne indhøstes. Der vil altid være nogle enheder i den offentlige sektor, der er mere effektive end andre, ligesom der i den private sektor er betydelige forskelle i produktivetsniveauet mellem forskellige virksomheder i samme branche. Til gengæld vil det samlede potentiale for produktivetsforbedring i den offentlige sektor på langt sigt være højere end de nævnte tal, da der som i den private sektor også vil være mulighed for løbende innovation og forbedringer selv i de enheder, der i dag er mest effektive.

For at sikre bedre tilskyndelser til og muligheder for at gøre tingene anderledes og bedre i den offentlige sektor skal vi blive bedre til at måle, belønne og styre efter det rigtige: At der bliver skabt så stor værdi for skatteborgernes penge som muligt. I den forbindelse er god og tydelig ledelse sammen med kompetente og motiverede medarbejdere grundlæggende præmisser for, at den offentlige sektor bevæger sig i den rigtige retning.

Dette arbejdsnotat danner baggrund for en egentlig analyserapport om den offentlige sektor. Analyserapporten, der offentliggøres i august, kommer med anbefalinger til, hvordan man kan skabe større produktivitet, effektivitet og kvalitet i de ydelser, der bliver produceret i den offentlige sektor. I efteråret 2013 vil kommissionen undersøge, hvilket potentiale der kan ligge i at skabe bedre rammer for samarbejde mellem den offentlige og private sektor.

God læselyst!

Peter Birch Sørensen
Formand for Produktivitetskommissionen

Kapitel 1

Opsummering

Den danske offentlige sektor er stor. Faktisk er Danmark det land i OECD, der bruger den største andel af BNP på offentligt forbrug. En effektiv offentlig sektor er derfor vigtig for at sikre høj produktivitet i den samlede økonomi. En effektiv og innovativ offentlig sektor kan også bidrage positivt til produktiviteten i den private sektor. Fx kan uhensigtsmæssig regulering, langsom sagsbehandling og ineffektive offentlige indkøb medføre betydelige ekstraomkostninger og tabt konkurrenceevne for de private virksomheder. Omvendt kan det offentlige yde afgørende bidrag til produktiviteten i hele økonomien ved at sikre en veluddannet og sund arbejdsstyrke og en god infrastruktur.

I international sammenhæng ligger Danmark højt på ranglister, der sammenligner kvaliteten af den offentlige administration. Desværre tager ranglisterne ikke højde for, at landene ikke bruger de samme ressourcer på at producere de offentlige ydelser. Når Danmark bruger mange ressourcer, vil vi naturligt nok ligge højt på de internationale ranglister. Desværre siger det meget lidt om, hvorvidt Danmark er bedre end andre lande til også at skabe værdi for de penge, vi bruger på offentlige ydelser.

Også nationalregnskabet giver begrænset viden om, hvad vi får ud af den offentlige sektor. Her er udfordringen, at de offentlige ydelser bliver stillet rådighed uden direkte betaling. Det gør det svært at måle, hvilken værdi ydelserne har for borgerne. Men selvom der er meget lidt viden om, hvor produktiv og effektiv den samlede offentlige sektor egentlig er, er der tegn på, at innovative og nytænkende tiltag spirer frem i mange offentlige institutioner.

På den centrale operationsgang på Næstved Sygehus har man fx formået at øge antallet af operationer ved at udnytte ressourcerne bedre og mindske ventetid og flaskehalse. I Fredericia Kommune tilrettelægger man i stigende grad hjælpen, så de ældre modtager rehabiliterende træning i stedet for passiv pleje og kan forblive selvhjulpne i længere tid. I Silkeborg er Psykiatriens Hus blevet etableret for at give borgerne én indgang til psykiatrien i stedet for to (Silkeborg Kommunes socialpsykiatri og behandlingspsykiatrien i Region Midtjylland) og samtidigt udvikle nogle tidssvarende ambulante tilbud, der kan forebygge indlæggelse og spare ressourcer på længere sigt.

Det stigende fokus på effektivisering og innovation i den offentlige sektor skal bl.a. ses i lyset af de senere års budgetstramninger og den nuværende økonomiske krise, der har sat den offentlige sektor under pres. Samtidig er der ikke noget, der tyder på, at efterspørgslen efter offentlige goder falder. Faktisk er der en tendens til, at når vore indkomster stiger, stiger efterspørgslen efter offentlige ydelser endnu mere. Den demografiske udvikling i retning af et stigende antal ældre trækker også i retning af øget efterspørgsel efter offentlig service. Hvis vi fortsat ønsker, at velfærdsydelserne skal finansieres via skattesystemet, er der derfor grundlæggende to valgmuligheder: Stigende skatter eller stigende produktivitet i det offentlige. Danmark har i forvejen et af verdens højeste skattetryk, og de fleste partier i Folketinget synes at være enige om, at stigende skatter ikke er en holdbar løsning.

Dermed er højere produktivitet den eneste måde, hvorpå vi kan imødekomme den stigende efterspørgsel efter offentlig service. Spørgsmålet er derfor, om ledere og medarbejdere i tilstrækkeligt omfang har tilskyndelser til og muligheder for at øge produktiviteten i den offentlige sektor? Eller er de tiltag til innovation, der finder sted forskellige steder i den offentlige sektor, enkeltstående tilfælde, hvor engagerede ildsjæle på trods af uhensigtsmæssige rammevilkår formår at levere flere og bedre offentlige ydelser for de samme eller færre penge?

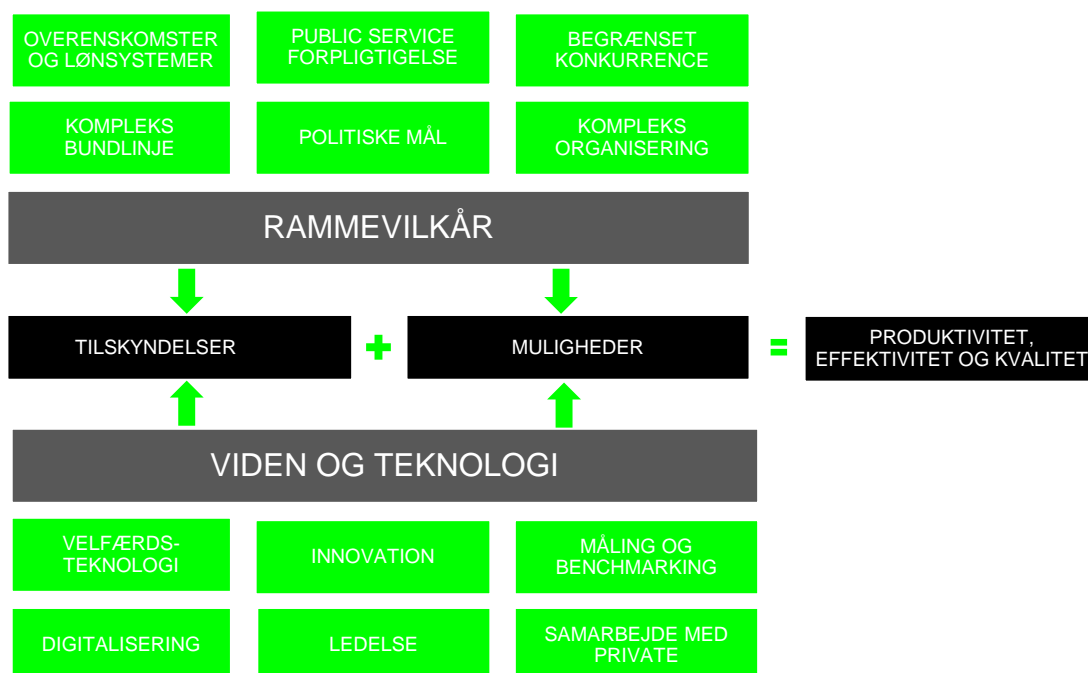
Når arbejdstidsstudier viser, at frontmedarbejderne på nogle områder inden for den offentlige sektor kun bruger 20-30 pct. af deres tid på kerneopgaven, kan det så være udtryk for uhen-sigtsmæssige rammevilkår?

Det er nogle af de spørgsmål, der har optaget Produktivitetskommissionen i dette arbejdsno-tat, og som vi vil søge uddybende svar på i vores kommende analyserapport om den offent-lige sektor.

1.1 Rammevilkår for produktivitet, effektivitet og kvalitet

Produktivtævekst skabes grundlæggende på samme måde i det offentlige og i det private. Ny teknologi, god ledelse og bedre samarbejdsformer vil fx bidrage positivt til produktiviteten i begge sektorer. Den offentlige sektor er til gengæld underlagt en række rammevilkår, som kan give ledere og medarbejdere mindre tilskyndelse til og mulighed for at effektivisere og innovere end i det private, jf. figur 1.

FIGUR 1: TILSKYNDELSER OG MULIGHEDER I DEN OFFENTLIGE SEKTOR



Note: Produktivitetskommissionen.

En fundamental forskel mellem de to sektorer er fraværet af konkurrence, som betyder, at offentlige enheder sjældent vokser, hvis de øger produktiviteten, ligesom lavproduktive of-fentlige enheder også sjældent lukker. En børnehave med dygtige medarbejdere og et godt pædagogisk tilbud får fx ikke nødvendigvis oprettet flere pladser, selvom ventelisten til insti-tutionen bliver længere og længere. En mindre populær børnehave bliver heller ikke nød-vendigvis lukket, fordi kommunen så vil komme til at mangle børnehavepladser. Der åbner heller ikke en ny vuggestue lige rundt om hjørnet, så forældrene kan flytte deres børn væk fra den populære børnehave. Når der ikke er konkurrence om "kunderne", kan der mangle tilskyndelse til at holde fokus på produktivitet, effektivitet og kvalitet. Samtidig betyder den offentlige sektors public service forpligtelse, at kommunerne undertiden også skal etablere servicetilbud i tyndtbefolkede områder eller transport over lange afstande, hvilket kan be-grænse mulighederne for at optimere ressourceanvendelsen.

Success bliver opgjort og målt forskelligt i den offentlige og den private sektor. En god bundlinje er et entydigt succeskriterium i en privat virksomhed, og bundlinjen er nem at måle. Målsætninger i offentlige enheder afspejler ofte et kompromis mellem politikere med forskellige prioriteringer og dagsordener. Samtidig er succes i målopfyldelsen ofte svær at måle, så man i stedet opstiller forskellige krav til, hvordan arbejdsopgaverne skal udføres. Offentlige ledere stilles derfor ofte over for mange og undertiden modsatrettede mål og proceskrav, hvilket fx afspejles i komplicerede resultatkontrakter. Det er dog sjældent, at produktivitetskrav indgår direkte i kontrakterne.

Kortsigtede politiske mål og fokus på at undgå uheldige enkeltsager kan samtidig gøre det svært at fastholde et langsigtet strategisk sigte, fjerne fokus fra den daglige drift og mindske den politiske tolerance for fejl. Når belønningen for at øge produktiviteten og effektiviteten er begrænset, mens konsekvenserne er betydelige, hvis noget går galt, kan det give mindre tilskyndelse til at effektivere og innovere.

Styringsprincipper og organisationsformer er vigtige rammevilkår for den offentlige sektor. Regler, procedurer og standarder kan i mange tilfælde understøtte en ensartet og effektiv opgavevaretagelse. Overdreven kontrol og detailstyring på mere komplekse områder kan dog begrænse lederne og medarbejdernes muligheder for at udøve selvstændige faglige skøn og vælge den løsning, som vil give mest værdi for pengene. Samtidig bliver mulighederne for at gøre tingene på en ny måde og for at tilpasse ydelsen til den enkelte borger mere begrænsede, og fokus kan risikere at flytte fra effekt til regelefterlevelse.

Organiseringen af den offentlige sektor kan medføre uhensigtsmæssig kassetænkning og give mindre tilskyndelse til at tilrettelægge arbejdsdelingen mellem stat, region og kommune med udgangspunkt i borgerens behov, hvis den økonomiske styring fx ikke understøtter sammenhængende forløb, forebyggelse og kvalitetsforbedringer. Men også inden for samme organisatoriske enhed (fx en kommune) kan der opstå problemer. Hvis en afdeling fx har serviceansvaret for en borgergruppe og i den forbindelse har til opgave at visitere målgruppen til befordring, kan det skabe problemer med arbejdsdelingen, hvis drifts- og finansieringsansvaret for befordringen er placeret i en anden afdeling.

I de sidste 20-30 år har det private overenskomssystem udviklet sig i en mere decentral retning end det offentlige, hvor løn og arbejdstid fortsat i høj grad aftales centralt. Det kan betyde, offentlige ledere har begrænsede muligheder for at belønne en ekstra indsats og sikre, at der er en klar kobling mellem medarbejdernes løn, kompetencer og præstationer. Ufleksible offentlige overenskomster kan også begrænse mulighederne for at omlægge arbejdsgange, så de i højere grad tilgodeser borgernes behov.

1.2 Tendens til øget kontrol og detailstyring i den offentlige sektor

Skiftende regeringer har gennem tiden forsøgt at forbedre rammevilkårene for den offentlige sektor. Et af de gennemgående temaer har været afbureaukratisering. Baggrunden for de mange afbureaukratiseringstiltag har været, at den offentlige administration er vokset, og at offentligt ansatte i stigende grad har givet udtryk for, at overdreven kontrol og detailstyring tager tid fra kerneydelsen og virker demotiverende. Resultatet af de mange tiltag har dog været nedslående, og antallet af nye regler og love er ikke blevet reduceret. For slet ikke at tale om det samlede antal love og regler. Som Økonomi- og Indenrigsministeren har udtrykt det:

// Hvad nytter det, at vi fjerner regler med en pincet, når der samtidig smides nye på med en skovl? //

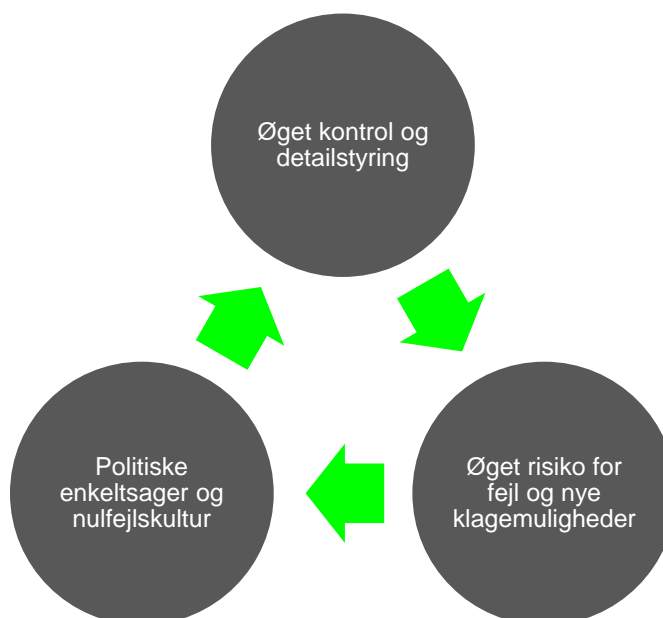
De dårlige erfaringer tyder på, at der ikke findes en simpel løsning. En af udfordringerne ved at afskaffe eksisterende love og bekendtgørelser er nemlig, at reglerne i langt de fleste tilfælde forekommer velbegrundede, når man ser på dem hver for sig. Samtidig er den centrale procesregulering ofte begrundet i, at man for at ligestille borgerne ikke ønsker for store forskelle i opgavevaretagelsen ude i kommuner og regioner.

Man skal også huske, at et stigende antal love og bekendtgørelser ikke nødvendigvis altid er tegn på *unødigt* bureaukrati. Nogle gange kan nye love og bekendtgørelser virke afbureaukratiserende, hvis de sammenfatter og klargør eksisterende love og regler og deres rette forvaltning.

Men den vigtigste grund til, at der til stadighed kommer nye love og regler, er, at der er en iboende tendens i den offentlige sektor til, at bureaukrati avler mere bureaukrati. Der er hele vejen gennem styringskæden fra Folketing til det yderste udførende niveau et incitament til at pålægge styringstiltag, målsætninger og proceskrav for at politikerne kan kontrollere, om skatteborgernes penge bliver brugt rigtigt. Incitamenterne til at afskaffe, afvikle og holde igen er derimod ikke synderligt stærke.

I en politisk drevet organisation vil enkeltsager, der giver negativ omtale i medierne, ofte give anledning til øget kontrol og detailstyring, for at politikerne kan demonstrere handlekraft. Med mange, komplekse og til tider modsatrettede mål og proceskrav stiger risikoen for fejl, klager fra borgerne og negativ omtale i medierne. På den måde er de forskellige regler og styringstiltag blevet lagt til lag på lag, så de i dag udgør et meget komplekst system, som er meget vanskeligt at lave om på, jf. figur 2.

FIGUR 2: BUREAUKRATI AVLIR MERE BUREAUKRATI



Note: Produktivitetskommissionen.

Efter Produktivitetskommissionens vurdering vil afbureaukratisering kræve, at styringen i den offentlige sektor i højere grad har fokus på effekter for borgerne frem for formulering af krav til arbejdsprocesser. Samtidigt skal øgede frihedsgrader i opgaveløsningen modsvares af, at der formuleres nogle få tydelige mål og resultatkrav, som offentlige ledere skal stå til ansvar for.

Produktivitetskommissionens anbefalinger til principper for styring i den offentlige sektor er sammenfattet i boks 1.

BOKS 1: PRINCIPPER FOR STYRING I DEN OFFENTLIGE SEKTOR

Produktivitetskommissionen anbefaler, at styringen af den offentlige sektor udformes så

- Der er en klar arbejdsdeling mellem de offentlige ledere og deres politiske opdragsgivere, og lederne får tilstrækkelige frihedsgrader til at realisere de overordnede mål, som politikerne fastlægger
- Der er en høj grad af troværdighed og stabilitet i den økonomiske styring, så de centrale ledere har tiltro til, at de udmeldte økonomiske spilleregler vil blive overholdt
- Offentlige ledere på alle niveauer holdes ansvarlige for deres resultater – systematiske benchmarking-analyser og evalueringer kan give bedre ledelsesinformation
- Resultatkontrakter indeholder få og tydelige mål relateret til kerneopgaven og effekter for borgerne frem for mange mål og detaljerede proceskrav
- Resultatkontrakter i højere grad bygger bro mellem overordnede mål og operationelle drifts- og udviklingsaktiviteter, så kontrakterne opleves som nyttige styringsredskaber af såvel de offentlige ledere som deres politiske opdragsgivere
- Opgaveløsningen på områder, der kræver et samarbejde mellem forskellige led i den offentlige sektor (fx kommuner og regioner), tilrettelægges med udgangspunkt i borgernes behov for sammenhængende forløb, og finansieringssystemerne gennemgås med henblik på at eliminere incitamenter til "kassetækning"

1.3 Betydningen af god ledelse i den offentlige sektor

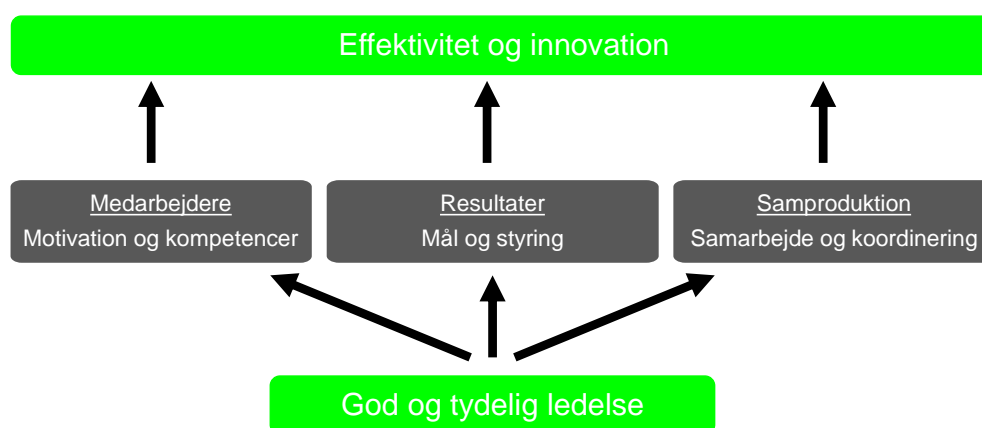
Et andet gennemgående tema i de seneste 30 års moderniseringsprogrammer har været betydningen af god ledelse. Den høje arbejdskraftintensitet betyder, at medarbejderne er en særdeles vigtig drivkraft for effektivitet og innovation i den offentlige sektor. Offentlige ledere, der lykkes med at skabe et arbejdsmiljø med god trivsel og motivation, vil således kunne opnå bedre resultater end andre institutioner med mindre fokus på god personaleledelse. På Øsby Plejehjem i Haderslev Kommune søsatte ledelsen tilbage i 2000 en række initiativer for at forbedre trivslen blandt personalet og øge medarbejdernes stolthed over at arbejde på plejehjemmet. Nøgleordene var tillid og nærvær fra ledelsen. Et af resultaterne blev et fald i sygefraværet og lavere vikarudgifter.¹ Medarbejdernes viden og kompetencer er således nøglefaktorer i forhold til at sikre innovation og høj kvalitet i opgaveløsningen.

Der ligger også en vigtig ledelsesopgave i at sætte tydelige mål for enheden og den enkelte medarbejder og at indrette arbejdsgange og den økonomiske styring (fx budgetstyring, resultatkontrakter og løn), så der er en tæt kobling til kerneydelsen. God ledelse kræver således en god forståelse af de vigtigste omkostningsdrivere i driften og af sammenhængen mellem indsats og resultat. På Det Kongelige Teater tilpassede man tilbage i 1997 arbejdstilrettelæggelsen til teatrets forestillinger. Komplicerede sceneopsætninger betød, at der var store gevinster at hente ved at lade de samme sceneteknikere følge den samme forestilling hele spilleperioden. En mere fleksibel overenskomst blev indført for en toårig prøveperiode, men efter to år blev den endeligt godkendt med overvældende flertal, fordi medarbejderne følte, at de havde fået mere indflydelse på planlægningen af deres arbejdsopgaver.

¹ For flere eksempler henvises til Kristensen (2010).

Det er også de offentlige ledere, der sætter rammerne for samproduktion i den offentlige sektor. Samarbejde på tværs i den offentlige sektor og involvering af borgerne i opgaveløsningen vil kunne give en bedre brugeroplevelse og mobilisere nye ressourcer. Et eksempel er Arbejdsskadestyrelsen, der etablerede Fastholdelsescentret i 2008 for at øge kvaliteten af sagsbehandlingen i komplekse sager, hvor skadesramte borgere er i fare for at miste tilknytningen til arbejdsmarkedet. Centret bidrog til at bryde barrieren mellem de to spor, der er i en arbejdsskadesag: Sygedagpengesagen i kommunen og arbejdsskadesagen hos Arbejdsskadestyrelsen. Resultatet har været, at sagerne bliver afgjort hurtigere, fordi de to myndigheder samarbejder frem for at vente på hinandens afgørelser.

FIGUR 3: GOD LEDELSE UNDERSTØTTER EFFEKTIVITET OG INNOVATION



Note: Produktivitetskommissionen.

For offentlige topledere ligger der en yderligere opgave i at rådgive politikerne og håndtere politiske processer. Der kan være en risiko for, at denne opgave vægter tungere i rekrutteringen og forfremmelsen af offentlige topledere end deres øvrige ledelsesmæssige kompetencer. Dermed kan der også være risiko for, at toplederne orienterer sig mere mod toppen end mod driften og medarbejderne..

I det politiske system har der gennem tiden været en stigende anerkendelse af betydningen af god ledelse, og ledere i den offentlige sektor har fået en mere central placering. Specielt for de decentrale ledere bliver ledelse i stigende grad opfattet som en profession for sig og er ikke længere snævert koblet til en bestemt fagdisciplin. I forbindelse med Kvalitetsreformen blev der for første gang afsat betydelige midler til opkvalificering af de offentlige ledere – specielt de decentrale ledere.

Det er dog Produktivitetskommissionens vurdering, at der er behov for at skærpe fokus på god offentlig ledelse yderligere, bl.a. fordi ledelsesudfordringen i det offentlige er blevet større i takt med, at de offentlige budgetter er blevet strammere. I boks 2 har Produktivitetskommissionen formuleret nogle principper for god og tydelig ledelse i den offentlige sektor.

BOKS 2: PRINCIPPER FOR GOD OG TYDELIG LEDELSE I DET OFFENTLIGE

- Gode offentlige ledere formulerer klare mål for effekten af organisationens arbejde og følger op på, om målene bliver nået, så medarbejderne aldrig er i tvivl om formålet med deres indsats
- Den gode offentlige leder er opmærksom på vigtigheden af trivsel på arbejdspladsen som en kilde til at motivere medarbejderne, bl.a. ved at give de enkelte medarbejdere mulighed for at udøve selvstændige faglige skøn og give dem systematisk tilbagemelding på deres resultater. Den gode offentlige leder er samtidig opmærksom på vigtigheden af at sætte konkrete og tydelige mål for indsatsen, så arbejdet med at skabe trivsel bliver et middel til at sikre effektivitet og kvalitet i opgaveudførelsen
- Gode offentlige ledere skaber mest mulig værdi for de offentlige midler. God offentlig ledelse er således karakteriseret ved resultatorientering, god økonomistyring, fokus på kerneopgaven, borgerfokus, medarbejderudvikling og – involvering, samarbejde og systematisk evaluering af de opnåede resultater

1.4 Potentiale for øget produktivitet, effektivitet og kvalitet

Analysen i kapitel 4 i dette arbejdsnotat tyder på, at der er et betydeligt potentiale for højere effektivitet og kvalitet i den offentlige serviceproduktion, hvis de mindre effektive enheder i den offentlige sektor kan bringe deres produktivitet tættere på niveauet i de mest effektive sammenlignelige enheder. Alene på folkeskoleområdet kunne der mobiliseres ekstra ressourcer til en værdi af over 5 mia. kr., hvis alle kommuner, der ligner hinanden, kunne komme op på niveau med de kommuner, der har de bedste skoler.

Analysen af produktivetspotentialet ved udbredelse af bedste praksis i kommunerne tager højde for, at kommunerne kan have forskellige politiske prioriteringer af deres ressourceanvendelse, og at de kan have forskellige rammevilkår for den offentlige serviceproduktion som følge af forskelle i befolkningssammensætning og sociale forhold. Men selvom der burde være et stort potentiale for højere produktivitet ved, at de mindre effektive offentlige enheder i stat, regioner og kommuner lærer af de mere effektive, er det givetvis ikke realistisk, at alle enheder vil kunne blive lige effektive. Også i den private sektor kan man iagttage store produktivetsforskelle mellem forskellige virksomheder inden for samme branche.

Det er dog også vigtigt at understrege, at det i kapitel 4 beregnede potentiale ikke udtømmer det offentlige mulighed for at blive mere produktiv. Potentialet afspejler det ekstra økonomiske råderum, der kan skabes, hvis alle offentlige enheder kan opnå det, som andre enheder, der ligner dem, allerede har opnået. Men som det er tilfældet i den private sektor, vil der hele tiden være mulighed for at gøre tingene på en ny og bedre måde selv i de enheder, der i dag er mest effektive. Udfordringen er, at gevinsterne kan være sværere at indhøste i den offentlige sektor pga. sektorens særlige rammevilkår.

1.5 Arbejdsnotatets opbygning og afgrænsning

I dette arbejdsnotat giver vi et overblik over de vigtigste udviklingstendenser i styringen af den offentlige sektor gennem de seneste 30 år. Vi beskriver, hvorfor det kan være svært at måle den offentlige værdiskabelse, og vi uddyber, hvilke barrierer der kan være for at indhøste potentielle effektiviseringsgevinster. Vi peger dog samtidigt på, at der ligger et betydeligt potentiale for at øge den offentlige sektors produktivitet.

Analyserne kommer til at indgå som et vigtigt element i Produktivitetskommissionens analyserapport om produktivitet, effektivitet og kvalitet i den offentlige sektor, der udkommer i august 2013. Arbejdsnotatet er forberedt i forbindelse med Folkemødet på Bornholm, hvor Produktivitetskommissionen ønsker at tage hul på debatten om produktivitet i den offentlige sektor.

Den efterfølgende analyserapport vil indeholde uddybende analyser og konkrete anbefalinger til, hvordan man kan forbedre rammevilkårene for den offentlige sektor, og hvordan man kan give offentlige ledere og medarbejdere bedre muligheder for og tilskyndelser til at øge værdiskabelsen.

I arbejdsnotatet inddrager vi forskelligt baggrundsmateriale, som Produktivitetskommissionen har fået udarbejdet i forbindelse med udarbejdelsen af analyserapporten:

- Baggrundsnotatet *Kommunale serviceniveauer og produktivitet* af Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning (KORA)
- Casesamlingen *Innovation, effektiv ledelse og produktivitet i den offentlige sektor* af den uafhængige tænketank Mandag Morgen
- Baggrundsnotatet *Udviklingen i styringen af den offentlige sektor* af Carsten Greve og Niels Ejersbo
- Baggrundsnotatet *Arbejdsdelingen mellem politikere og embedsmænd* af Jørgen Grønnegård Christensen
- Præsentationer på Produktivitetskommissionens konference *Ledelse, motivation og produktivitet i den offentlige sektor*, der fandt sted i december 2012, og det tilknyttede baggrundsnotat *Styring af den offentlige sektor: Incitamenter, motivation og normer* af Lotte Bøgh Andersen

Baggrundsmaterialet er tilgængeligt på Produktivitetskommissionens hjemmeside. I forbindelse med analyserapporten har Produktivitetskommissionen også udarbejdet et baggrundsnotat om overenskomster, løndannelse og arbejdstid i den offentlige sektor. Det vil blive offentliggjort i forbindelse med lanceringen af analyserapporten i august 2013.

Dette arbejdsnotat og den kommende analyserapport holder begge stramt fokus på tilskyndelser til og muligheder for at skabe produktivitet, effektivitet og kvalitet i de ydelser, der bliver produceret i den offentlige sektor. I efteråret vil Produktivitetskommissionen se på det potentiale, der ligger i at skabe bedre rammer for samarbejde mellem den offentlige og private sektor.

Kapitel 2

Den offentlige sektors kendetegn og udvikling

Danmark har en offentlig sektor, fordi nogle typer opgaver løses bedre her end på et privat marked. Det gælder produktion af såkaldte kollektive goder, det vil sige goder som retsvæsen, politi, forsvar og infrastruktur. Det er goder, som vi alle forbruger som samfund og ikke som individer.

At sørge for kollektive goder i samfundet har alle dage været bevæggrunden for at have en stat. I den danske og nordiske velfærdsstat har det offentlige imidlertid påtaget sig en lang række yderligere opgaver. Det gælder fx uddannelse, sundhed, ældrepleje osv. Det er individuelle goder – hvis en person skal opereres, er det den pågældende person, der forbruger sundhedsydelsen, ikke samfundet som helhed. I modsætning til de kollektive goder behøver individuelle goder ikke blive stillet til rådighed af det offentlige.

Når vi alligevel i Danmark har besluttet at lade det offentlige stille en række individuelle goder til rådighed, sker det først og fremmest af hensyn til social tryghed og lighed.² Der har været og er fortsat udbredt politisk enighed om, at goder som uddannelse, sundhed og omsorg for børn og ældre er så væsentlige for borgernes velfærd, at alle bør have lige adgang til dem uanset deres indkomst og formue. Filosofien bag den danske og nordiske velfærdsstat er altså, at uligheder i indkomstfordelingen ikke bør få lov at give sig udslag i tilsvarende ulighed i forbruget af disse basale goder.

Med stor opbakning fra vælgerne har danske politikere derfor vedtaget, at disse serviceydelser skal stilles til rådighed for alle borgere uden direkte betaling. I princippet kunne dette ske ved, at det offentlige betaler private producenter for at levere velfærdsydelser til borgerne. Det sker også i mindre udstrækning, men i Danmark har vi i højere grad end de fleste andre lande valgt at lade offentlige institutioner stå for langt størstedelen af produktionen af uddannelses- og velfærdsydelser. Konsekvensen er, at Danmark er det land i OECD, hvor den offentlige sektors forbrug udgør den største andel af BNP.³

Alene på grund af sin størrelse spiller den offentlige sektor en vigtig rolle i samfundskonomen og for produktiviteten. Kravene til produktivitetsudviklingen skærpes af, at efterspørgslen efter offentlige serviceydelser har en tendens til at stige hurtigere end befolkningens indkomster.⁴ Men der er en række afgørende forskelle i rammevilkår, der gør, at vilkårene for produktivitetsvækst i det offentlige er anderledes end dem, der gælder for den private sektor, og som Produktivitetskommissionen redegjorde for i sin første analyserapport.

I dette baggrundskapitel gives en kort oversigt over den offentlige sektor i tal, de særegne rammevilkår, sektoren opererer under, og de reformer og moderniseringsprogrammer, sektoren har gennemgået siden starten af 1980'erne.⁵ Konklusionerne er angivet i boks 3.

² Dertil kommer, at private markeder for fx sundhedsydelser og uddannelse ikke er velfungerende, hvis en bedre sundhedstilstand eller et højere uddannelsesniveau for en person ikke kun kommer den pågældende selv til gode, men også har positive afledte effekter på det øvrige samfund. Se Barr (1998) for en introduktion til velfærdsøkonomi.

³ <http://www.oecd.org/statistics/>, Annual National Accounts.

⁴ Indkomstelasticiteten i efterspørgslen efter mange af det offentliges serviceydelser, fx sundhed, er større end én. Når ydelserne ikke omsættes på et marked, hvor priserne kan tilpasse sig, skal udbuddet derfor stige hurtigere end indkomsterne for at følge med efterspørgslen. Velfærdskommissionen betegnede dette som velstandsdilemmaet (Velfærdskommissionen, 2006).

⁵ Mere omfattende og grundlæggende fremstillinger af udviklingen i den danske offentlige sektor kan findes i Greve (2012) og Greve og Ejersbo (2013).

BOKS 3: KONKLUSIONER OM DEN OFFENTLIGE SEKTORS KENDETEGN OG UDVIKLING

- En grundtanke bag den danske og nordiske velfærdsmodel er, at det offentlige ikke blot skal sørge for kollektive goder som retsvæsen, politi, forsvar og infrastruktur, men også skal finansiere forbruget af basale individuelle goder som uddannelse, sundhed, børnepasning og ældrepleje.
- Alene på grund af sin størrelse spiller den offentlige sektor en stor rolle for produktiviteten i Danmark. Det offentliges forbrug og investeringer udgør over 30 pct. af BNP, og den offentlige beskæftigelse næsten en tredjedel af den samlede beskæftigelse.⁶
- Kravene til den offentlige sektors produktivitetsudvikling skærpes af, at efterspørgslen efter en række af dens ydelser – fx sundhed – stiger hurtigere end indkomsterne.
- Den offentlige sektor er grundlæggende anderledes end den private sektor, da ydelserne stilles til rådighed for borgerne uden direkte betaling. Fraværet af en markedsmechanisme gør, at der i stedet kræves politisk styring og prioritering. Den politiske styring kan resultere i mangeartede mål, der kan være svære at forene, og som tilsammen giver en "kompleks bundlinje" for de offentlige institutioner.
- Den manglende markedsmechanisme betyder endvidere, at vi ikke har priser for de serviceydelser den offentlige sektor leverer, hvorfor vi ikke ved i hvilken grad serviceydelserne er værdsat. Dette gør det svært at prioritere og styre i den offentlige sektor.
- Derudover kan en række særlige rammevilkår give mindre tilskyndelse til og mulighed for at sikre høj produktivitet sammenlignet med den private sektor.
- Den offentlige sektor har gennemgået en række moderniseringstiltag og reformer fra 1983 og frem. Skiftende regeringer har under forskellige overskrifter alle haft fokus på bl.a. afbureaukratisering, god ledelse, målstyring, brug af markedslignende mekanismer og bedre borgerbetjening.
- Moderniseringstiltagene og reformerne betegnes ofte som New Public Management. Forsøgene med New Public Management er med rette blevet kritiseret for bl.a. at skabe for meget bureaukrati. Efter Produktivitetskommissionens vurdering er en række af ideerne bag de forskellige moderniserings- og reformtiltag dog fortsat relevante for arbejdet med at skabe en mere effektiv offentlig sektor. Det gælder bl.a. princippet om styring efter mål og resultater samt opfølgning.
- Mange af de svagheder i den offentlige sektor, der gav anledning til det første moderniseringsprogram i 1980'erne, eksisterer stadig. Det tyder på, at der på mange områder er behov for at gøre tingene markant anderledes end hidtil.

2.1 Den offentlige sektor er stor og broget

Den danske offentlige sektor er blandt de største i OECD. Den offentlige sektors lønninger som andel af BNP i Danmark udgjorde ca. 18 pct. i 2012, hvilket er betydeligt mere end i de øvrige OECD-lande, herunder også de nordiske lande, jf. figur 5. En effektiv offentlig sektor er derfor vigtig for at sikre høj produktivitet i den samlede danske økonomi.

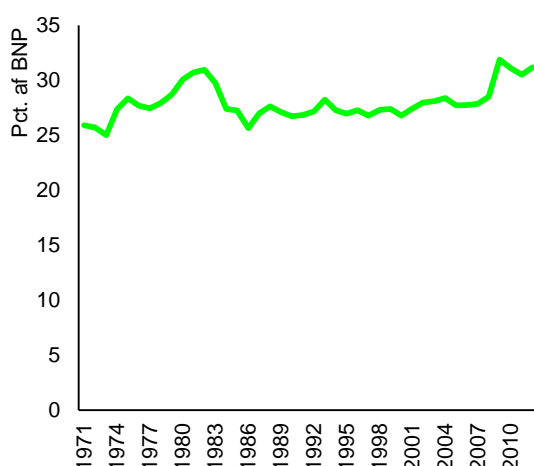
⁶ DST (2012)

Desuden har den offentlige sektor også stor betydning for produktiviteten i den private sektor, bl.a. ved at sikre en sund og veluddannet arbejdsstyrke gennem et velfungerende sundheds- og uddannelsesvæsen, ved at tilvejebringe en god infrastruktur, ved hurtig og effektiv sagsbehandling i forhold til borgere og virksomheder, ved at skabe effektiv konkurrence om offentlige indkøb osv.

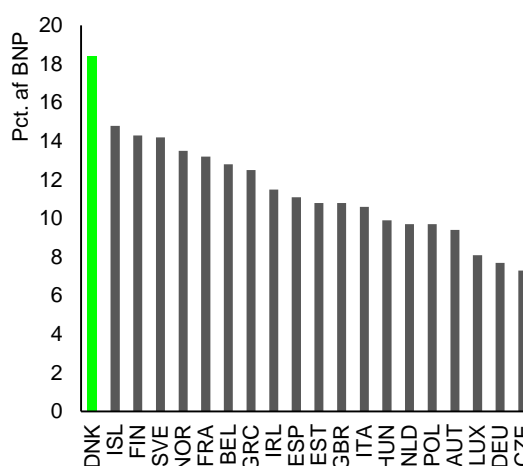
Udviklingen af den offentlige sektor har fundet sted over mange årtier. Den offentlige sektors relative størrelse målt ved forbrug og investeringer steg svagt i 2000'erne, men har ellers været nogenlunde konstant siden 1970'erne, jf. figur 4.

At den danske offentlige sektor er stor sammenlignet med andre lande afspejles særligt tydeligt i de offentlige lønningers andel af BNP, som i Danmark udgør 18,4 pct. af BNP i 2012, jf. figur 5. Det er markant højere end i Island, som har de næsthøjeste lønudgifter.⁷ At den offentlige sektor er en stor og anderledes arbejdsgiver understøttes af, at den gennemsnitlige kommune har 5.000 ansatte, mens den gennemsnitlige private koncern har 24.⁸

FIGUR 4: OFFENTLIGT FORBRUG OG INVESTERINGER SOM ANDEL AF BNP I DANMARK, 1971-2012



FIGUR 5: OFFENTLIGE LØNNINGERS ANDEL AF BNP I UDVALGTE OECD-LANDE, 2012



Kilde: Danmarks statistik - OFF3 og NAT01.

Kilde: Eurostat.

Den offentlige sektors udgifter kan fordeles på fire poster: *Forbrug, overførsler, investeringer og subsidier, renter og andre udgifter.*

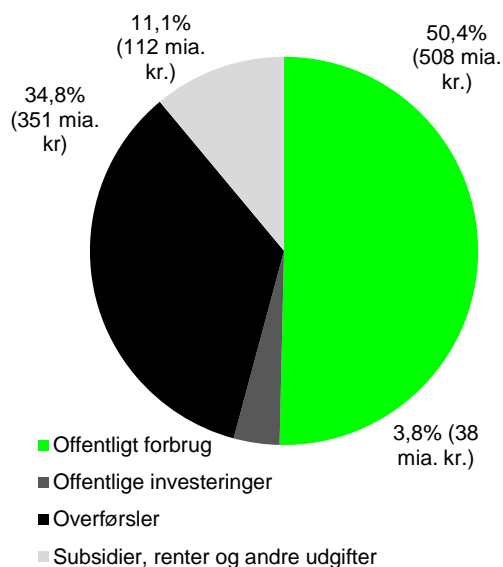
Fokus i rapporten vil være på det offentlige forbrug, da det er herunder produktionen foregår, og dermed det mest interessante i en produktivtæsmæssig sammenhæng. Det offentlige forbrug er den største post på omtrent halvdelen af de samlede udgifter i 2011, hvilket i runde tal svarer til 508 mia. kr., jf. figur 6.

⁷ Den offentlige sektors samlede udgifter er dog væsentligt højere end forbrug, investeringer og lønninger. De samlede udgifter er dog sværere at sammenligne på tværs af lande end lønningerne. Dels på grund af forskellige opgørelsesmetoder, men også fordi indretningen af den offentlige sektors velfærdsordninger får betydning. Fx tæller børnechecken i Danmark med i udgiftstrykket, da den er en kontant overførsel, mens den ikke længere ville tælle med, hvis den blev lavet om til et skattefradrag.

⁸ Danmarks Statistik, Tabel KONC1. Der var 90 koncerner i Danmark i 2010 med mere end 1.000 ansatte. Staten beskæftiger ca. 10.000 og regionerne beskæftiger i gennemsnit ca. 25.000.

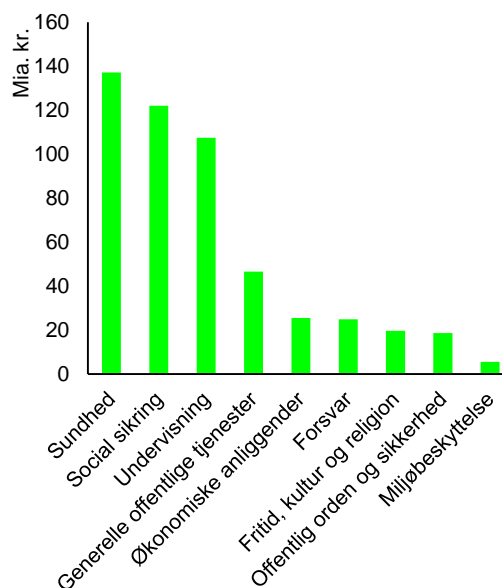
Offentligt forbrug består hovedsageligt af serviceydelser, der stilles til rådighed for befolkningen. I de tilfælde, ydelserne er forbundet med brugerbetaling, trækkes disse fra udgifterne. Lønninger udgør to tredjedele af det offentlige forbrug. Den sidste tredjedel er primært køb af varer og tjenester fra den private sektor. De offentlige serviceydelser finansieres overvejende af generelle skatter og stilles til rådighed for borgerne uden direkte betaling.

FIGUR 6: OFFENTLIGE UDGIFTERS FORDELING, 2011



Note: Overførsler indeholder overførsler til udland og husholdninger. Subsidier er subsidier til virksomheder.⁹
 Kilde: Danmarks Statistik - OFF3 og OFF26.

FIGUR 7: FORDELING AF OFFENTLIGT FORBRUG PÅ OMRÅDER, 2011



Note: Inddelingerne følger internationalt COFOG nomenklatur. "Boliger og offentlige faciliteter" er udeladt, da udgifterne er mindre end én mia. kr. Generelle offentlige tjenester indeholder blandt andet tjenester fra centrale kontorer, som ikke kan henføres til nogle af de andre funktioner, samt ulandsbistand og rentebetaling. "Økonomiske anliggender" indeholder blandt andet transport og kommunikation samt generelle anliggender inden for handel og arbejdsmarked.¹⁰
 Kilde: Danmarks Statistik - OFF24.

Hovedparten af det offentlige forbrug fordeler sig på de store kerneområder inden for velfærdsservice som sundhed, det sociale område og undervisning. De tre områder udgør omtrent trejeredele af det samlede forbrug, jf. figur 7. Figuren i boks 4 viser forbruget fordelt på stat, amter og kommuner.

Ud over sin størrelse er det også karakteristisk, at den offentlige sektor spænder over meget forskellige aktiviteter, hvor potentialerne for forbedringer af produktiviteten er vidt forskellige.¹¹

⁹ Det offentlige forbrug er egen beregning, da det ikke er en selvstændig post under de offentlige udgifter i Nationalregnskabet. Det fører også til en korrektion af de samlede udgifter. For forklaring af dette se Johansen & Trier (2012) side 107.

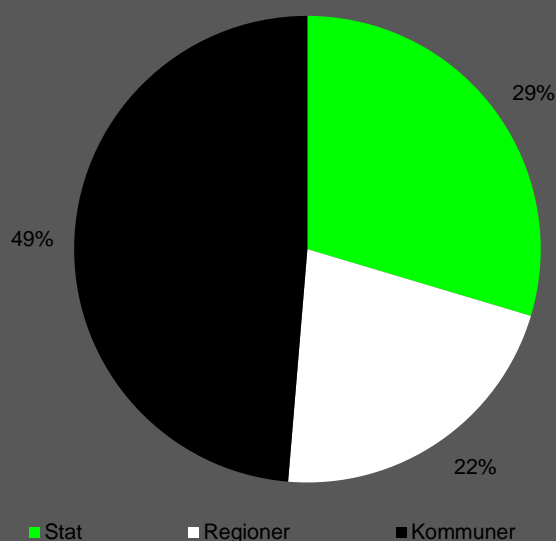
¹⁰ For en forklaring af COFOG inddelingen af det offentlige forbrug se <http://www.dst.dk/da/Statistik/dokumentation/Nomenklaturer/COFOG.aspx>.

¹¹ Se Produktivitetskommissionens første analyserapport (2013a), hvor måling af produktivitet i den private sektor gennemgås. Også i den private sektor er potentialerne for produktivetsforøgelse vidt forskellige. Det giver ikke mening at sammenligne produktivetsudviklingen i fx landbruget og frisørfaget. I landbruget er produktiviteten steget markant på grund af teknologiske fremskridt, mens det nok tager omtrent samme tid at klippe en person i dag som for 30 år siden. På samme måde varierer områderne i den offentlige sektor med hensyn til blandt andet anvendelsen af arbejdskraft og teknologi. Derfor er der også betydelig forskel på, hvor store potentialerne er for at gennemføre produktivetsforbedrende tiltag forskellige steder i den offentlige sektor.

BOKS 4 ORGANISERINGEN AF DEN OFFENTLIGE SEKTOR

Den danske offentlige sektor er opdelt i fire delsektorer: Stat, regioner, kommuner og sociale kasser og fonde. De sociale kasser og fondes opgaver vedrører i højere grad overførslerne end det offentlige forbrug, hvoraf de kun tegner sig for under én procent. Figur 8 viser fordelingen af det offentlige forbrug på delsektorer.

FIGUR 8: FORDELINGEN AF DET OFFENTLIGE FORBRUG PÅ DELSEKTORER



Kilde: Danmarks Statistik, Tabel OFF3.

Den nuværende organisering af den offentlige sektor indebærer, at kommunerne har ansvaret for størstedelen af serviceproduktionen, det vil sige grunduddannelse, social sikring (børnehaver, ældrepleje, udsatte børn- og unge mv.), beskæftigelsesindsatsen mv. Endvidere bidrager kommunerne til finansiering af sundhedsvæsenet og skal i den forbindelse samarbejde med regionerne. Regioner og kommuner skal også samarbejde omkring fx en række specialiserede sociale tilbud og specialundervisningsområdet.

Regionerne har det overordnede ansvar for sundhedsvæsenet samt for den regionale erhvervsudvikling. Staten har ansvaret for centraladministrationen og for kollektive ydelser såsom politi, forsvar og retsvæsen. Derudover har staten ansvaret for udvalgte serviceområder såsom universiteterne.

Dertil kommer en række offentlige selskaber såsom DSB, Danske Spil, DONG Energy samt adskillige råd og nævn, som i forskellig udstrækning finansieres og styres af det offentlige. Endelig findes der også forskellige private virksomheder eller organisationer, der udfører opgaver for det offentlige.

2.2 Den offentlige sektor er grundlæggende anderledes end den private sektor

En afgørende forskel på den private og den offentlige sektor er den måde, hvorpå der betales for de goder, sektorerne leverer.

Det, en kunde i et supermarked betaler for ved kassen, er en række varer, som han eller hun selv har taget ned fra hylderne. Kunden har valgt de varer, fordi de dækker hans eller hendes behov, og fordi de har en pris, kunden finder rimelig. Supermarkedsejeren kan direkte se, hvilke varer der bliver solgt, og hvilke der ikke gør. Derved kan ejeren let tilpasse supermarkedets sortiment og priser til kundernes efterspørgsel. Og ejeren vil have en tilskyndelse til at foretage den slags ændringer, for det er på den måde han eller hun kan tjene penge.

Supermarkedet er et eksempel på, hvordan det foregår i den private sektor. I den offentlige sektor er tingene anderledes. Det offentlige "varer", det vil sige de serviceydelser, som sektoren leverer, betales ikke direkte af brugerne, som det er tilfældet i det private. I stedet betales de samlet via skatten. Det er så op til politikere og offentligt ansatte at vurdere, hvilke serviceydelser landets borgere skal have i deres indkøbskurv.

Det gør det svært at styre den offentlige sektor og prioritere, hvad der skal produceres. Når offentlige ydelser tilbydes alle uden direkte afregning, er det svært at gennemskue borgernes ønsker til serviceniveau og udgifter inden for de enkelte serviceområder.¹² Samtidig har den offentlige sektor ikke en simpel bundlinje, der afspejler succes eller fiasko. Det har supermarkedet – tjener supermarkedet mange penge, er det fordi, det har de rigtige varer på hylderne og til den rigtige pris.

Høje omkostninger kan presse supermarkedets priser op – og kunderne i favnen på konkurrenten. Heri ligger en anden afgørende forskel på den private og offentlige sektor. Frygten for at miste kunder til konkurrenterne presser supermarkedet til hele tiden at øge produktiviteten for derved at sænke omkostningerne. Alternativet er røde tal på bundlinjen.

Lykkedes det derimod for supermarkedet at hæve produktiviteten, vil det få flere kunder. Det samme gælder for alle private virksomheder, der opererer på et marked med konkurrence. Produktive private virksomheder vil vokse på bekostning af mindre produktive virksomheder – og den dynamik hæver samfundets produktivitet.

Den dynamik er kun i ringe grad til stede i den offentlige sektor, som ofte er den eneste udbyder af visse typer serviceydelser. Produktivitetsvækst i det offentlige sker derfor i mindre grad end i det private per automatik.

2.3 Andre særkender ved det offentlige giver svære rammevilkår for produktiviteten
Produktivitetsvækst skabes grundlæggende på samme måde i det offentlige og i det private. Nye teknologier, nye arbejdsgange og bedre organisering øger produktiviteten begge steder. Og begge steder afhænger omfanget af innovation og nytænkning af medarbejdernes og ledernes muligheder for og tilskyndelser til at gøre tingene anderledes og bedre. Men som illustreret betyder fraværet af konkurrenter, at der ofte ikke er det samme automatiske pres på offentlige enheder for at hæve produktiviteten som på et marked med konkurrence. Også på andre måder er de offentligt ansatte underlagt nogle anderledes rammevilkår for at øge produktiviteten. I det følgende giver vi nogle eksempler på nogle af de rammevilkår og de problemstillinger, der er forbundet hermed.

Uklare mål

Succeskriteriet i en privat virksomhed er klart – jo større tal på bundlinjen, jo bedre. Bestyrelsen i virksomheden har derfor et klart og indiskutabelt mål at styre den efter. I den offentlige sektor er der ikke en tilsvarende bundlinje, så de mål, der skal styres efter, er i høj grad en politisk sag.¹³

¹² Selvom prisen er nul, er efterspørgslen ikke nødvendigvis uendelig stor, da den kan styres på andre måde. Førtidspension kræver visitation, drømmestudiet kræver et karaktergennemsnit, der er højt nok osv.

¹³ Grønnegaard (2013) anfører, at de politiske partier og politikere i de politologiske teorier tillægges tre motiver: (i) de kan maksimere stemmer, (ii) realisere en bestemt politik, (iii) opnå politiske poster.

Hvor bestyrelsen i en virksomhed er enige om målet (men måske ikke midlet), lever politikerne i Folketinget, regionsrådet eller kommunalbestyrelsen så at sige af at være uenige. Sammen med hyppige valg og udskiftning på politiske poster giver det anledning til, at prioriteringer og målsætninger kan ændre sig. Blandt andet af den grund kan det være vanskeligt at sikre overensstemmelse mellem de vedtagne målsætninger, som den administrative ledelse styrer efter, og de målsætninger, som den politiske ledelse forfølger i praksis. Det kan skabe usikkerhed og gøre det sværere for offentlige ledere at planlægge langsigtet.

Ligeledes kan en uklar adskillelse af den politiske og administrative ledelse medføre, at kortsigtede overvejelser og enkeltsager kommer til at påvirke den daglige drift u hensigtsmæssigt. Det problem bliver forstærket af, at politikere er afhængige af at blive genvalgt, hvilket kan gøre det svært for den politiske ledelse at fastholde et langsigtet strategisk sigte. Den politiske ledelse kan måske frygte, at initiativer, der vil øge produktiviteten på længere sigt, ikke kan gennemføres uden omkostninger her og nu i form af utilfredse medarbejdere og borgere. Det kan tilskynde politikerne til at sætte mere kortsigtede mål, som ikke nødvendigvis stemmer overens med den overordnede målsætning om "mest værdi for skattekrone". Manglende politisk fokus på produktivitet kan således give ledere og medarbejdere i den offentlige sektor mindre tilskyndelse til selv at holde øje fokus på at øge produktiviteten.

Detailstyring

Det politiske ansvar for styringen af den offentlige sektor kan føre til unødigt detaljerede krav til, hvordan de offentlige institutioner og deres ansatte skal tilrettelægge arbejdet. Det skyldes, at det bliver en politisk sag, hver gang offentligheden bliver opmærksom på fejl eller svigt i den offentlige service. Ligeledes er måden, politikere gennemfører deres politik på, at udstede regler og procedurer.¹⁴

Politikere, hele vejen fra Folketing til kommunalbestyrelse, samt centralt placerede embedsmænd har derfor en tilskyndelse til at pålægge nye styringstiltag, målsætninger og proceskrav, hver gang en ny sag om fejl eller svigt kommer frem.

Til gengæld har de ingen tilsvarende tilskyndelse til at fjerne den slags tiltag igen. Det betyder, at love, regler og procedurer hober sig op – der bliver lagt lag på lag, og det hæmmer produktiviteten.

Det gør det, dels fordi det mindsker offentlige driftslederes spillerum for at organisere arbejdet på en mere hensigtsmæssig måde, dels fordi det virker demotiverende for medarbejderne, og endelig fordi det også medfører et ekstra ressourceforbrug til administration og kontrol.¹⁵

Det er svært at identificere produktivetsgevinster

Manglen på en simpel bundlinje gør det vanskeligt at afgøre, om en offentlig institution klarer sig godt eller dårligt. Det kan gøre produktivetsgevinster svære at identificere.¹⁶ Dermed kan det også være vanskeligt at belønne en offentlig leder, der har formået at forbedre driften af en institution. På samme måde kan det også være svært for den offentlige leder at belønne en medarbejder, der har gjort en ekstra indsats. Det mindsker tilskyndelsen hos både ledere og medarbejdere til at sætte nye initiativer i søen, som kan fremme produktiviteten.

¹⁴ Greve og Ejersbo (2013) udtrykker det således: "At udstede love og regler er en central funktion for politikere..." (side 70).

¹⁵ Greve og Ejersbo (2013) bruger som eksempel resultatkontrakter (side 72).

¹⁶ Grønnegaard (2013) konkluderer desuden, at produktivitet ikke spiller nogen selvstændig rolle i den politiske beslutningsproces.

Samtidig gør detailstyring det let at påpege fejl i forhold til de gældende regler, og fejl kan føre til klager. Fordi der ofte er begyndervanskeligheder forbundet med at indføre nye, produktivitsfremmende initiativer, er der også risiko for, at en regel uforvarende bliver overtrådt. Når belønningen for succes er begrænset, mens konsekvensen af fejl kan være betydelig, kan det mindske tilskyndelsen til at fremme produktiviteten i den offentlige sektor.

Organisering

Organiseringen af den offentlige sektor er en vigtig rammebetingelse for den offentlige serviceproduktion. Boks 4 ovenfor giver et kort overblik over, hvordan den offentlige sektor er organiseret. Boksen viser, at den offentlige sektor består af mange forskellige organisationer.¹⁷ Boksen beskriver også, at nogle af de opgaver, det offentlige varetager, ligger i krydsfeltet mellem to offentlige myndigheder. Det kan føre til, at én myndighed for at spare penge skubber en opgave videre til en anden, selvom den selv kunne udføre opgaven både bedre og billigere. For stiv organisering kan også hæmme tværgående samarbejde med borgeren i centrum, fx sammenhængende patientforløb i sundhedssektoren eller fælles implementering af it-systemer. Endelig kan forskellige incitamenters som følge af forskelle i økonomistyringspraksis på tværs af offentlige myndigheder forvride incitamentet til samarbejde.

Overenskomster og lønsystemer

Reglerne på det offentlige arbejdsmarked afviger fra de regler, der regulerer de fleste brancher inden for den private sektor.¹⁸ Først og fremmest er offentligt aftalte overenskomster karakteriseret ved centralt aftalte regler, der i mindre grad end overenskomsterne i den private sektor lægger op til lokale tilpasninger. Ligeledes er det offentlige overenskomstsysteem fortsat mere fagopdelt end det private.¹⁹ Kollektive, fagopdelte overenskomster og arbejdstidsaftaler kan hæmme lederens muligheder for at effektivisere og tilrettelægge arbejdet på den mest hensigtsmæssige måde.²⁰

Samtidig har mange offentlige ledere begrænsede muligheder for at belønne medarbejdere, der yder en ekstra indsats. Muligheden for at give individuelle løntillæg er ganske vist til stede, men der er ofte alt for begrænsede midler i spil til, at det opvejer omkostningerne ved at gennemføre individuelle lønforhandlinger. Langt de fleste lønmidler bliver nemlig udmøntet centralt i modsætning til den private sektor, hvor langt størstedelen af lønnen fastsættes lokalt.

Ligebehandling

Den offentlige sektor er forpligtet til at tilstræbe lige behandling af alle borgere.²¹ Det betyder eksempelvis, at der skal sikres offentlig infrastruktur, kloakering og vandforsyning samt andre basale servicetilbud i tyndtbefolkede yderområder. Det samme gør sig ikke gældende i den private sektor. Det er fx svært at forestille sig, at en supermarkedskæde beslutter at åbne et supermarked på Christiansø, en ø med under 100 indbyggere. Det ville ikke være rentabelt, fordi der er for få kunder til, at det kunne høste stordriftsfordele. Men øen har en folkeskole og en lægekonsultation.

Fordi den offentlige sektor er forpligtet til at give alle borgere samme adgang til servicetilbud, skal den også ofte løfte opgaver på steder, hvor produktiviteten har svære vilkår. Kravet om lige adgang til serviceydelser kan også presse de offentlige budgetter. Det lægger bånd på, hvordan knappe ressourcer kan prioriteres, da lige adgang og lige rettigheder betyder, at efterspørgslen ikke kan styres.

¹⁷ Se også Greve og Ejersbo (2013), side 5.

¹⁸ Se fx Lønkommissionen (2010) side 442.

¹⁹ Se fx Lønkommissionen (2010) side 449.

²⁰ Se fx Lønkommissionen (2010) side 463 og 467-468.

²¹ Se fx KL (2012).

Offentlighed

Princippet om offentlighed og åbenhed er ligeledes et grundvilkår for den offentlige sektor, og alle beslutninger og handlinger skal kunne begrundes offentligt. Samtidig skal beslutninger, sagsgange mv. dokumenteres. Det er sunde demokratiske principper, men fra en produktivitetsvinkel kan det bl.a. give næring til unødigt bureaukrati og en nulfejlskultur, hvor fokus er på dokumentation og ikke på kerneydelsen.

2.4 Reformen af styringen i den offentlige sektor

Den centrale konklusion af de to foregående afsnit er, at styringen af den offentlige sektor er underlagt en række særlige rammevilkår, hvor fraværet af konkurrence er det væsentligste.

I de sidste 30 år har skiftende regeringer arbejdet på at løse de styringsmæssige udfordringer.²² Udgangspunktet for den første moderniseringsdagsorden tilbage fra 1983 var en nødvendig opbremsning i udgifts- og skattetrykket efter 1970'ernes stigning. I takt med den demografiske og teknologiske udvikling og øget velstand har efterspørgslen efter offentlige serviceydelser generelt været stigende. Der har med andre ord været behov for at forny og effektivisere den offentlige sektor løbende.²³

Arbejdet er mundet ud i en række moderniseringsprogrammer, hvor nogle af de vigtigste er:

- Programmet for modernisering af den offentlige sektor – 1983
- Nyt syn på den offentlige sektor – 1993
- Med borgeren ved roret – 2002.

De konkrete instrumenter og tiltag, som skiftende regeringer har anvendt i deres udvikling af den offentlige sektor, har i høj grad været de samme (selvom moderniseringsprogrammernes ordlyd har været forskellig). De gennemgås her i kort form – for en grundig gennemgang henviser vi til det tilknyttede baggrundsnotat om *Udviklingen i styringen af den offentlige sektor* (Greve og Ejersbo, 2013).

Markedsbaseret styring²⁴

Den grundlæggende ide med markedsbaseret styring i det offentlige er at introducere en form for markedsmekanisme eller et konkurrencepres, der kan virke som drivkraft for at effektivisere og forny og i et eller andet omfang sikre, at borgernes efterspørgsel i højere grad anvendes i styringen. Der findes en hel del forskellige typer af tiltag.

Fra 1980'erne og frem er flere offentlige selskaber blevet privatiseret. Heraf er den mest kendte måske Teledanmarks privatisering. Andre eksempler er GiroBank, Statens Konfektion, Statsanstalten for Livsforsikring, Datacentralen og Eksportkreditrådet. Desuden er en række offentligt ejede virksomheder blevet omdannet til selskaber, fx inden for forsyningsområdet.

Andre (såkaldte kvasi-markeds-) modeller har været frit-valgsordninger, udbud eller udlicitering af opgaver samt bestiller-udfører-modtager-modeller (BUM). I en BUM-model er der en tydelig organisatorisk opsplitning mellem den enhed, der bestiller en ydelse, og den eller de enheder, der udfører ydelser for modtageren – typisk borgeren. På ældreområdet kan det være ældreforvaltningen, der er bestilleren, mens den udførende funktion kan varetages af en kommunal leverandør eller et privat firma.

²² Greve og Ejersbo (2013). Se også OECD (2005), Bogason (2009) og Greve (2012).

²³ En undtagelse er kvalitetsreformen, der medførte et markant udgiftsløft.

²⁴ Se fx Finansministeriet (1995), DØRS (2004), Bogason (2009) og Greve og Ejersbo (2013), afsnit 7.

Et af de nyere tiltag er offentlig-private partnerskaber, hvor der indgås langtidskontrakter med inddragelse af privat finansiering og risikodeling.²⁵ Endelig kan benchmarking (fx af kommuners nøgletal og enhedsomkostninger) bruges til at få et indtryk af serviceinstitutioners effektivitet og kvalitet – og på den måde anvendes i frit-valg-beslutninger.

Mål- og resultatstyring²⁶

Centralt i styringen af den offentlige sektor har stået mål- og resultatstyring – et ønske om at skifte fokus fra, hvad vi putter ind i den offentlige sektor, til hvad vi får ud af den. Fra input til output. I praksis kan vi med rette spørge, i hvor høj grad vi er blevet klogere på output, og hvad effekten af den offentlige indsats er, jf. næste kapitel. Faktisk kan vi også med rette spørge, om vi ved, hvad inputtet i produktionen af forskellige typer af offentlig service egentlig er.

Et væsentligt element i mål- og resultatstyringen har været kontraktstyring i form af resultatkontrakter, direktørkontrakter, årsrapporter og evaluering. Et særskilt mål har været bedre borgerbetjening – det vil sige en mere serviceorienteret offentlig sektor.

Regelforenkling

Regelforenkling eller afbureaukratisering har været højt på dagsordenen. Det klinger godt at gøre op med "regeltyranniet", og der har været mange tiltag, men effekterne har været skuffende.²⁷ Som også nævnt ovenfor er tendensen til detaljstyring iboende i den offentlige sektor, og der fjernes sjældent regler. Reglerne kan hver især synes fornuftige, men summen af dem bliver til en regeljungle.

Ledelse og medarbejderudvikling²⁸

Ledelse har været et særligt indsatsområde og er i stigende grad blevet anerkendt som en selvstændig disciplin. Det samme gælder udviklingen af medarbejdernes kompetencer. Der er udviklet ledelseskodex og human resource management-politikker på mange niveauer i den offentlige sektor. Kompetencer er blevet udviklet via lederkurser og opkvalificering af medarbejdere. Opkvalificering og udfordring af kompetencer har været en politisk målsætning.

Digitalisering²⁹

Digitalisering og anvendelse af ny teknologi har været højt på dagsordenen helt tilbage fra 1983-programmet, hvor det blandt andet hed: "Regeringen agter at øge effektiviteten gennem ny teknologi, så arbejdstilrettelæggelsen inden for det offentlige modsvarer de nye krav og muligheder, som ikke mindst den nye edb-teknologi indebærer".

Den første egentlige digitaliseringsstrategi blev lavet i 2002 og er siden blev efterfulgt af andre. I den aktuelle strategi arbejdes bl.a. hen mod, at borgerne fra 2015 kun kan bruge digitale løsninger i deres skriftlige kommunikation med det offentlige.³⁰

Reformer

Efter 2002 er de store moderniseringsprogrammer blevet afløst af en række af reformer, hvor struktur- og kvalitetsreformerne måske er de mest kendte.³¹

²⁵ Produktivitetskommissionen udgiver en rapport i efteråret, der analyserer en række af disse markedsmæssige styringsmekanismer.

²⁶ Greve og Ejersbo (2013), afsnit 4.

²⁷ Greve og Ejersbo (2013), afsnit 6.

²⁸ Greve og Ejersbo (2013), afsnit 5.

²⁹ Greve og Ejersbo (2013), afsnit 8.

³⁰ Digitaliseringsstrategien kan læses på Digitaliseringsstyrelsens hjemmeside www.digst.dk.

³¹ Andre er politireformen og domstolsreformen – se Greve (2012).

Med strukturreformen i 2007 fik staten og kommunerne fx udvidet deres ansvarsområder, mens amter/regionerne fik indskrænket deres. Antallet af kommuner blev reduceret fra 271 til 98, og blandt kommunernes væsentligste nye opgaver var borgerrettede opgaver i sundhedsvæsenet (i forbindelse med forebyggelse og genoptræning) samt opgaver på det sociale område og specialundervisning. I 2009 fik kommunerne endvidere ansvaret for den aktive beskæftigelsesindsats. 13 amter blev til 5 regioner, og deres ansvarsområde blev indskrænket til primært at omfatte sundhedsvæsenet samt den regionale erhvervsudvikling. Staten overtog en større del af ansvaret for skatteopkrævningen samt de overordnede natur- og miljøopgaver.

Omtrent samtidigt med strukturreformen blev kvalitetsreformen gennemført. Reformen indeholdt en række punkter, herunder en ledelsesreform, en afbureaukratiseringsreform mv. Som led i kvalitetsreformen blev der afsat 10 mia. kr. til diverse kvalitetsinitiativer og 50 mia. kr. til en kvalitetsfond.³² Selvom reformen indeholder flere af de samme elementer som tidligere moderniseringsprogrammer og reformer, var den anderledes i og med, at den indeholdt et markant ressource-løft til den offentlige sektor.

I regeringens Vækstplan DK fra foråret 2013 er hensigten at modernisere og effektivisere den offentlige sektor frem mod 2020 svarende til 12 mia. kr. gennem reformer.³³

Har moderniseringsprogrammerne og reformerne virket?

Det gode spørgsmål er, om reformerne har virket? Der er ikke tvivl om, at vi har en helt anden offentlig sektor i dag end for 30 år siden. Meget tyder dog på, at nogle af udfordringerne i dag er de samme som dengang. Det gælder især afbureaukratisering og løsning af problemerne med overdreven detailstyring og det såkaldte regeltyranni. Faktisk bliver disse dårligdomme ofte set som et resultat af de sidste 30 års moderniseringsforsøg, der under én hat bliver omtalt som New Public Management, jf. boks 5.³⁴

Det er Produktivitetskommissionens vurdering, at en del af de styringstiltag, der går under navnet New Public Management, berettiget kan kritiseres for at have ført til en for høj grad af bureaukrati, der utvivlsomt har været kontra-produktivt for udviklingen af den offentlige sektor. Men en række af de centrale ideer omkring det at styre efter mål og resultater samt følge op herpå er helt nødvendige led i arbejdet med at skabe en mere velfungerende offentlig sektor. Den vanskelige udfordring er at få fastlagt enkle, men meningsfulde og klare mål for de resultater, den offentlige sektor skal styre efter. Dernæst er udfordringen at skaffe data, der gør det muligt at måle, om indsatsen har den ønskede effekt for borgerne.

³² Greve og Ejersbo (2013).

³³ Regeringen (2013).

³⁴ En klassisk reference her er en kronik skrevet af en række embedsmænd i 2007, der bar titlen "Tilgiv os – vi vidste ikke hvad vi gjorde". Som svar på, hvad der bør træde i stedet for New Public Management har en række danske forskere lavet et forvaltningspolitisk oplæg, der kan læses på www.forvaltningspolitik.dk.

BOKS 5: NEW PUBLIC MANAGEMENT

I debatten om styring af den offentlige sektor optræder ofte en række begreber eller teoriretninger, hvor den hyppigst omtalte er New Public Management (NPM).

NPM er ikke en egentlig teori, men dækker over en række reformer, der blev gennemført især i de engelsktalende lande i 1980'erne og 1990'erne, men som spredte sig til andre lande. Fælles var, at landenes offentlige sektorer var vokset betydeligt op til reformerne, og at reformerne blev igangsat ud fra et ønske om at bremse denne vækst og gøre op med bureaukrati.

Hovedelementerne i NPM er markedsstyring, ledelse, fokus på mål og resultater samt resultatopfølgning. Tænkningen var blandt andet, at offentlige enheder i højere grad skulle drives som private virksomheder og helst på markedsvilkår udsat for konkurrence med fokus på at levere kvalitet til "kunden". Et vigtigt element var også at splitte den offentlige sektor op i mindre enheder og styre efter kontrakter. Lederne skulle have råderum til at beslutte og lede, men skulle holdes op på resultaterne (letting managers manage, making managers manage).

I dansk kontekst er moderniseringsprogrammerne ofte blevet omtalt som NPM. NPM er derfor ofte blevet synonym med de ting, nogle mener, der er i vejen med den offentlige sektor. NPM er blandt andet blevet kritiseret for at føre til bureaukrati og regeltyranni med deraf følgende mistillid og faldende medarbejdermotivation.³⁵ Det er på mange måder en berettiget kritik, men en del af problemerne kan skyldes, at NPM ikke er blevet implementeret i overensstemmelse med de oprindelige ideer og målsætninger. Man har styret på processer og input og ikke givet råderum og styret på mål/resultater.

Blandt nyere teoriretninger er bl.a. New Public Governance – NPG.³⁶ En af grundtankerne i NPG er, at offentlige organisationer må samarbejde om udfordringer i netværk, partnerskaber og fælles innovationsfora for at løse de komplekse problemer, den offentlige sektor står over for. Et eksempel kunne være gennemførelsen af digitaliseringsstrategien i Danmark.

Fremfor at se NPM og NPG (og andre teoriretninger) som gensidigt udelukkende strategier bør man snarere se dem som supplerende kataloger over idéer til forbedring af den offentlige sektor, hvor idéernes relevans kan afhænge af den konkrete problemstilling, der er tale om. De forskellige teoridannelser kan alle bidrage med idéer til løsningen af de udfordringer, som den offentlige sektor står over for.

³⁵ Torfing (2013).

³⁶ Greve og Ejersbo (2013).

Kapitel 3

Måling er vanskelig i den offentlige sektor

Vil vi gerne have en produktiv offentlig sektor, der leverer god service til borgerne uden at bruge unødigt mange skattekrone, er det vigtigt, at vi styrer sektoren efter dét mål. Men ligesom det er svært for en orienteringsløber at nå målstregen uden kort og kompas, kan vi ikke forvente, at de offentligt ansatte når målet om højere produktivitet, hvis ikke de har et solidt datagrundlag at navigere efter. Det har de ikke i dag.

Det skyldes til dels, at måling i den offentlige sektor er svært. Hvis en forbruger køber et produkt fra en privat virksomhed, afspejler prisen, hvor stor værdi forbrugeren tillægger produktet. De markedsbestemte priser er derfor en væsentlig kilde til information, når man skal måle værdien af produktionen i den private sektor. I den offentlige sektor er der som oftest ingen markedsbestemte priser, og måling af værdiskabelsen er derfor en stor udfordring.³⁷

På mange områder er det også en udfordring overhovedet at definere, hvad den offentlige sektor egentlig producerer. Hvad producerer fx en politibetjent? Tryghed? Men er målet i så fald, at borgerne skal *føle* sig trykke, eller er målet, at der rent faktisk bliver begået mindre kriminalitet?

Manglen på gode data skyldes dog ikke kun måleproblemer. Den skyldes også, at effektmåling ikke har været prioriteret. Det vender vi tilbage til sidst i dette kapitel. Her opridses først nogle mere generelle udfordringer ved måling i den offentlige sektor.

3.1 Hvad vi måler – og hvad vi gerne vil måle

Ressourceforbruget i den offentlige sektor er forholdsvis let at måle. Vi ved, hvor meget de offentligt ansatte får i løn, hvor meget de arbejder, og hvor mange varer og serviceydelser, der indkøbes hos private leverandører. Den slags ressourcer kaldes også input til produktionen.

Netop fordi ressourceforbruget er let at måle, bliver det ofte brugt som mål for, hvad den offentlige sektor foretager sig. I det nuværende nationalregnskab bliver værdien af den offentlige produktion således opgjort som det samlede ressourceforbrug i sektoren. Det er u hensigtsmæssigt, for et højt ressourceforbrug siger ikke noget om, hvor meget værdi vi får for pengene.

Når man skal måle, hvad der kommer ud af de ressourcer, den offentlige sektor forbruger, bør man skelne mellem produktion og resultat.³⁸

Med produktion menes der den service, den offentlige rent faktisk leverer. Det kan fx være, hvor mange undervisningstimer de studerende på universitetet har, og hvor god undervisningen er. Med resultat menes der, hvor stor en værdi den leverede service har for borgerne.

³⁷ En mere tilbunds gående gennemgang kan findes i Produktivitetskommissionens analyserapport 1 "Danmarks produktivitet – hvor er problemerne?" (2013a) samt i den tilhørende baggrundsrapport "Måling af produktivitet i den offentlige sektor" (2013b). Begge publikationer kan findes på Produktivitetskommissionens hjemmeside.

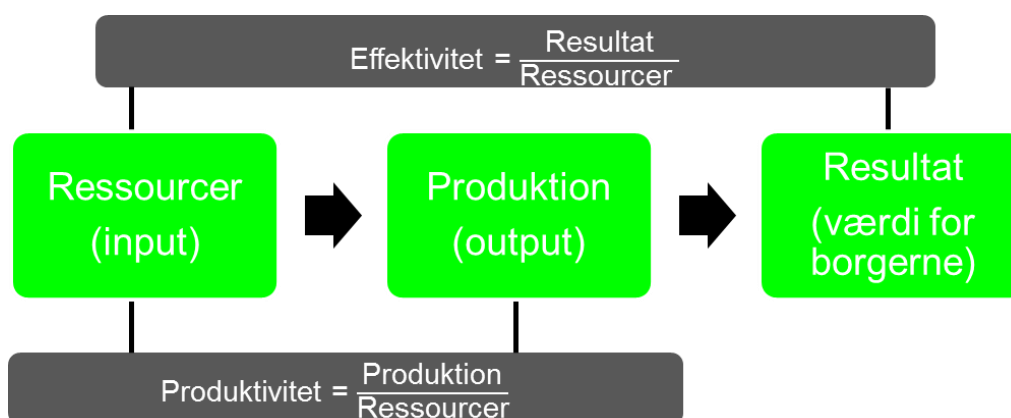
³⁸ Produktion kaldes også for "output", og resultat kaldes også for "effekt".

Mange undervisningstimer er værdiløse, hvis det, de studerende lærer, ikke er relevant. Eller hvis de uddannes inden for fag, der ikke er behov for på arbejdsmarkedet. Hvis vi uddannede en masse kandidater i swahili, vil det give et dårligere samfundsmæssigt resultat end hvis vi uddannede dem til at blive ingeniører. Også selvom undervisningen på swahili-studiet var rigelig og af høj kvalitet.

I den private sektor er produktion og resultat stort set det samme. Folk betaler ikke mere for et produkt, end hvad de mener, det er værd. Der bliver derfor sjældent produceret noget i den private sektor, hvor produktionsomkostningerne overstiger den værdi, det har for forbrugerne. Det samme er ikke nødvendigvis tilfældet i den offentlige sektor, fordi de offentlige serviceydelser som oftest leveres uden direkte betaling.

Formålet med den offentlige sektor er naturligvis at levere så gode resultater som muligt med de tilgængelige ressourcer. Men uden en høj produktion kan man ikke få et godt resultat. Til gengæld er høj produktion ikke altid det samme, som at resultatet er godt. Om det er tilfældet afhænger af, om den politiske prioritering af den offentlige sektors produktion afspejler borgerne og samfundets behov. Sammenhængen mellem ressourceforbrug, produktion og resultat er illustreret i figur 9.

FIGUR 9: SAMMENHÆNGEN MELLEM RESSOURCER, PRODUKTION OG RESULTAT



Kilde: Produktivitetskommissionen.

Der foreligger meget lidt data for resultaterne af de offentlige serviceydelser. Det skyldes måleproblemer, og at de ting, vi kan måle, ofte er påvirket af andre forhold. Et resultat af sygehusvæsnets indsats mod kræft vil være, at færre dør af sygdommen. Men der er mange ting, der påvirker befolkningens risiko for at dø af kræft, og som det offentlige ikke direkte er herre over. Usunde levevaner kan til dels påvirkes gennem informationskampagner og afgifter på usunde produkter, men er i store træk også et resultat af valg, befolkningen selv træffer.

I praksis ved vi derfor mest om produktionens størrelse. Vi ved, hvor mange hofteoperationer sygehusene foretager, men vi ved mindre om, hvilken værdi operationerne skaber for borgerne. Når man snakker produktivitet i den offentlige sektor, tænkes der derfor som oftest på, hvor meget der produceres i forhold til ressourceforbruget. Det er også den definition på produktivitet, Produktivitetskommissionen benytter i dette arbejdsnotat.

Kommissionen er dog opmærksom på, at det er et godt resultat, der skal sigtes efter. Hvor godt et resultat, den offentlige sektor leverer med et givent ressourceforbrug, kalder vi her i rapporten for effektivitet. Ligesom med produktion og resultat, er der ikke forskel på produktivitet og effektivitet i den private sektor.

BOKS 6: ER DEN OFFENTLIGE SEKTOR I DANMARK VERDENS BEDSTE?

Der findes mange internationale ranglister over, hvor godt den offentlige sektor i forskellige lande klarer sig. Verdensbanken har indsamlet data fra en lang række af disse ranglister i deres Worldwide Governance Indicators projekt. De forskellige landes scorer bliver i Worldwide Governance Indicators sammenevjet til seks indeks for, hvor godt den offentlige sektor klarer sig idenfor seks kategorier:

- Voice and Accountability
- Political Stability and Absence of Violence
- Government Effectiveness
- Regulatory Quality
- Rule of Law
- Control of Corruption

Danmark scorer højt i alle seks kategorier. På Government Effectiveness bliver det til en andenplads lige bag Finland. Det er dog ikke nødvendigvis et tegn på, at Danmark har en effektiv eller en produktiv offentlig sektor. Government Effectiveness indikatoren tager nemlig ikke højde for, hvor mange ressourcer den offentlige sektor bruger. I stedet måler indekset, hvor god en service landets borgere føler, de modtager. Når Danmark er et af de lande i verden med størst offentligt forbrug, er det også forventeligt, at vi ligger i front hvad angår serviceniveauet.

3.2 Hvordan skal vi måle?

I den private sektor kan priser bruges til at beregne værdien for borgeren. En forbruger, der køber en cykel til 5.000 kr. og en vaskemaskine til 4.000 kr., har tilsammen købt varer, der har en værdi på (mindst) 9.000 kr. for vedkommende. Et tilsvarende regnestykke kan ikke laves for offentlige serviceydelser. Fordi ydelserne stilles til rådighed for borgeren uden direkte betaling, er det ikke muligt at vurdere, hvor stor værdi fx en knæoperation og kommunens vedligehold af vejnettet tilsammen har for en borger.

Man kan derfor ikke danne et samlet tal for, hvad den offentlige sektor producerer. Det betyder bl.a., at det ikke er muligt at sammenligne produktiviteten i den offentlige sektor som helhed med produktiviteten i den private sektor som helhed.

Det er dog muligt at beregne, fx hvor mange knæoperationer et hospital kan foretage med et givent ressourceforbrug, og derved beregne produktiviteten for knæoperationer. Man kan således godt vurdere, hvad den enkelte offentlige enhed producerer. Men der er faldgruber forbundet herved. Især kan det være et problem, hvis en offentlig enhed styres på baggrund af data, der ikke fuldt ud opfanger enhedens kerneopgave.

I baggrundsrapporten *Måling af produktivitet i den offentlige sektor* gav Produktivitetskommissionen derfor en række principper for måling.³⁹ For at være tilfredsstillende, skal de anvendte mål for produktionen i det offentlige være:

- *Dækkende for den offentlige myndighed.* Hvis målet er for snævert, vil produktionsmålet kunne vise et fald, selvom der rent faktisk produceres mere – bare af en ydelse, som ikke fanges af produktionsmålet. Et ikke-dækkende produktionsmål vil desuden kunne give uhensigtsmæssige incitamenter til kun at fokusere på den del af produktionen, som der bliver målt på, og det kan gå ud over effektiviteten og kvaliteten. Et ensidigt fokus på antallet af studerende på universiteterne kan fx fjerne fokus fra forskningen, hvilket på sigt risikerer at gå ud over undervisningens kvalitet.
- *Endelige for den offentlige myndighed.* Det er vigtigt, at produktionsmålet afspejler den ydelse, som den offentlige myndighed i sidste ende har til formål at levere - kerneydelsen. Er produktionsmålet ikke endeligt, kan man risikere, at produktivitet og effektivitet bevæger sig i forskellig retning, og at produktionsmålet kommer til at fremstå meningsløst. Antal indskrevne studerende på et universitet vil ikke være et endeligt produktionsmål, siden det ikke siger noget om mængden og kvaliteten af den undervisning de studerende modtager.
- *Upåvirkelige for den offentlige myndighed.* Produktionsmålet må ikke kunne påvirkes uhensigtsmæssigt af den offentlige myndighed. Er produktionsmålet for folkeskolerne fx antallet af elever, der rykker op på næste klassetrin, så kan skoleledelsen have incitamenter til at rykke elever op, selvom de ikke har de faglige forudsætninger i orden. En udfordring er således at opstille et produktionsmål, som stiger, når efterspørgslen stiger, men som ikke kan påvirkes uhensigtsmæssigt af den enkelte institution.
- *Homogene inden for hver produktionsgruppe.* Det er vigtigt, at de produkter, der medregnes inden for en produktionsgruppe, er relativt homogene med hensyn til kvalitet og omkostninger. Et eksempel på relativt homogene produktionsgrupper er de Diagnose Relaterede Grupper (DRG), som anvendes til at kategorisere sygehuseenes forskellige behandlingstyper inden for klinisk meningsfulde og ressourcehomogene grupper. Et eksempel på en inhomogen gruppe er tandbehandlinger, idet produktionsgruppen indeholder både omkostningstunge rodbehandlinger og mere simple tandkontroller. Hvis de to typer af behandlinger indgår i samme gruppe, kan tandlægerne have incitament til at nedprioritere de omkostningstunge behandlinger.
- *Homogene over tid.* Hvis kvaliteten af de producerede produkter i en given produktionsgruppe ændrer sig over tid, er det ikke mængdeudviklingen for samme produkt, der følges over tid, hvilket gør mængderne til mindre meningsfulde produktionsmål. I disse tilfælde er det nødvendigt at kunne korrigere for kvaliteten.

Hvis investeringer i ny teknologi eller ændrede arbejdsgange i en offentlig institution fører til bedre service, bør det afspejles i den målte produktivitetsudvikling. I det britiske Atkinson Review (2005) fremhæves tre måder, hvorpå man kan tilpasse et produktionsmål, så det i højere grad kan opfange kvalitetsændringer:

1. *Differentiering af ydelser.* Ved en tilstrækkelig differentiering af produktionsmålene kan ændringer i kvaliteten, der følger af skift imellem forskellige ydelser, ideelt set opfanges. Hvis en elev i folkeskolen eksempelvis får tildelt specialundervisning for at styrke elevens læsefærdigheder, vil en adskillelse af normaltimer og specialundervisning kunne fange det forbedrede undervisningstilbud.

³⁹ Principperne er bl.a. baseret på Atkinson Review (2005) og Finansministeriet (2005).

2. *Fokus på succeser.* Kvalitetsjustering kan også opnås ved at basere opgørelsen af produktionen på antallet af succeser i stedet for den samlede produktion. Hvis fx en folkeskoleelev ikke bliver vurderet egnet til at rykke op på næste klassetrin, kunne man vælge ikke at tælle eleven med i antallet af elever.
3. *Opgørelse baseret på marginalt bidrag.* Kvalitetsjustering baseret på det marginale bidrag til effekten af den leverede ydelse kan ses som en parallel til markedsbaserede priser. Operationer for livstruende sygdomme vil fx yde et stort marginalt bidrag til patientens sundhed, men vil ikke nødvendigvis være mere ressourcekrævende end andre, mindre kritiske operationer. I praksis vil det dog være svært at fastsætte denne værdi, fordi produktionen ikke afsættes på markedsvilkår.

3.3 Vi kan blive bedre til at måle

Der bliver gjort en del for at måle mange forskellige ting i den offentlige sektor. Danmarks Statistik er fx i færd med at udvikle nye opgørelser af produktiviteten i den offentlige sektor, der i højere grad skal være baseret på produktion frem for ressourceforbrug. I regionerne arbejdes der med visualDRG projektet, og kommunerne er i færd med at etablere et Fælleskommunalt Ledelsesinformationssystem (FLIS). Det ændrer dog ikke ved, at der grundlæggende er meget begrænset viden om, hvad vi får ud af den offentlige sektor.

Også på andre områder er der grund til at stramme op. Et problem er, at en del af den viden om effekter, der rent faktisk findes, ikke er offentligt tilgængelig. Det gælder fx folkeskolernes undervisningseffekt, der ikke længere offentliggøres. Eller sygefravær i de enkelte kommuner.⁴⁰ Den slags gør det sværere for borgerne at vurdere, om deres skatte kroner bliver brugt fornuftigt, og for fagfolk at identificere tiltag, der kan forbedre produktiviteten. En anden del af den eksisterende viden bliver ikke brugt, jf. boks 7.

BOKS 7: KVALITETSINDIKATORER I DAGINSTITUTIONERNE

Der er mange områder, hvor det kan være svært eller omkostningsfyldt at måle produktiviteten og kvaliteten af de offentlige ydelser. Det gælder fx daginstitutioner. Inden for samme kommune får vuggestuer typisk de samme ressourcer per barn stillet til rådighed. Forskelle i produktivitet vil derfor alene afspejles i kvalitetsforskelle. Men vuggestuebørn kan ikke selv bedømme kvaliteten af ydelsen, eller om de trives. Brugerundersøgelser blandt forældre er ofte upræcise, svære at sammenligne på tværs af institutioner og dyre at foretage.

Alligevel har forældrene ofte en fornemmelse af, hvilke institutioner der er dårlige, og hvilke institutioner de gerne vil have deres børn i. Det smitter af på deres adfærd, og den kan vi måle på. Upopulære daginstitutioner vil ofte have en kortere venteliste, og der vil være flere forældre, der tager deres børn ud af institutionen uden samtidig at skifte bopæl. Dårlige daginstitutioner vil også have færre søskendebørn, fordi forældre, der har haft dårlige oplevelser med en institution, er mindre tilbøjelige til at sende barn nummer to eller tre til samme sted. Disse forhold vil naturligvis afhænge af, om forældrene har et alternativt pasningstilbud.

Den slags information findes allerede, og der er således mulighed for at bruge data til at få et billede af kvaliteten af pasningen i de enkelte daginstitutioner. Den type informationer kan ikke oversættes til et nationalt produktivitetstal for daginstitutioner. Men det er et eksempel på, at kommunalbestyrelsen og institutionslederne aktivt kan bruge eksisterende data til at holde fokus på, hvad institutionerne rent faktisk udretter.

⁴⁰ Det er op til kommunerne selv, om de vil offentliggøre sygefraværstatistik. Det er der kommuner, der gør – men mange gør ikke.

Et andet problem er, at tilgængelige data ikke altid har den fornødne kvalitet, eller at de bliver gjort tilgængelige så sent, at data ikke længere kan bruges som styringsredskab af offentlige ledere.

Et eksempel er de kommunale regnskaber, hvor forskelle i kontering kan betyde, at man ikke kan sammenligne udgifterne på tværs af kommuner. Inden for ældreområdet kan konteringsforskellene bl.a. opstå, fordi kommunerne har svært ved at adskille udgifter til ældreområdet fra udgifter til det specialiserede sociale område.

Ikke nok med at politikere og medarbejdere i den offentlige sektor ikke kan danne sig et retvisende billede af, hvor mange ressourcer der bliver brugt på ældreområdet, men det er også vanskeligt at sammenligne udgifterne til ældreområdet på tværs af kommuner.

Der er i øjeblikket nedsat en arbejdsgruppe, der arbejder hen mod en ensartet konteringspraksis i kommunerne, men eksemplet er symptomatisk for tilgangen til statistik i den offentlige sektor. Der mangler forståelse af, hvad data kan og skal bruges til i sidste ende, og det gør planlægning og styring af sektoren unødigt vanskelig.

Konklusionen om, at der mangler data af høj kvalitet og viden om, hvad den offentlige sektor rent faktisk producerer, betyder ikke, at det i dag er umuligt at sige noget om potentialet for produktivetsforbedringer i sektoren. Det ser vi nærmere på i næste kapitel.

Kapitel 4

Der er potentiale for at få mere for pengene

Danmark har en stor offentlig sektor sammenlignet med andre lande. Kan rammevilkårene i det offentlige forbedres, så de i højere grad understøtter produktivitet og effektivitet, kan der frigøres betydelige ressourcer til øget offentligt forbrug eller til skattelettelser.

Som beskrevet i kapitel 2 har den offentlige sektor særlige karakteristika, der kan betyde, at ledere og medarbejdere har mindre tilskyndelse til og færre muligheder for at effektivisere end i det private. Måleproblemerne beskrevet i kapitel 3 betyder også, at potentielle produktivtetsgevinster kan være svære at identificere og høste.

En måde at identificere effektiviseringspotentialer på er at sammenligne enheder i den offentlige sektor, som producerer samme serviceydelse. Et ældrecenter leverer måske bedre og billigere service end et andet, fordi ledere og medarbejdere har tilrettelagt arbejdsgangene mere effektivt, eller fordi det har investeret i moderne udstyr, eller noget helt tredje. Denne metode kan anvendes til at besvare spørgsmålet: Hvor meget kunne vi spare uden at skære serviceniveauet ned, hvis alle offentlige enheder blev ligeså produktive som den mest produktive enhed af samme slags?

Det er den tilgang, Produktivitetskommissionen anvender her. I dette kapitel gennemgår vi resultaterne fra en analyse, som Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning (KORA) har gennemført på vegne af Produktivitetskommissionen. Analysen beregner potentialet, hvis de mindst effektive kommuner lærer af kommuner, der ligner dem, men som formår at skabe større værdi for pengene.

Analysen er et øjebliksbillede, der ikke tager højde for, at selv de dygtigste enheder i den offentlige sektor hele tiden kan hæve produktiviteten ved brug af ny teknologi, smartere arbejdsgange osv. (ligesom i den private sektor). Det betyder, at der, udover det potentiale KORA når frem til, også løbende er et potentiale for, år efter år, at hæve produktiviteten.

4.1 Produktivtetspotentialet på det kommunale område

Der bliver lavet mange sammenligninger af kommunernes aktiviteter. Et nyligt eksempel er en analyse fra KORA, der viser, at omkostningerne til botilbud for handicappede og sindslidende varierer fra en halv million om året per modtager i gennemsnit i de kommuner, der bruger færrest penge på området, til halvanden million per modtager i de kommuner, der bruger mest.⁴¹

Det er nyttigt at få klarlagt den slags forskelle. Men hvordan skal de tal fortolkes? Er kommunerne med de lave omkostninger til botilbud bedre til at udnytte ressourcerne, dvs. er de mere produktive? Eller leverer de bare service med lavere kvalitet? Omkostningerne kan fx også afspejle, at befolkningerne i kommunerne har forskellig sammensætning. En kommune kan have mange svært handicappede, mens en anden kommunes handicappede kræver mindre hjælp i gennemsnit. Bykommuner kan også have højere omkostninger, simpelthen fordi huslejen ofte er højere i byer.

⁴¹ KORA (2013a).

Eksemplet viser således flere ting. For det første kan man ikke undersøge produktivitet kun ved at kigge på omkostninger. Gode mål for produktionen, og ikke mindst for det resultat den skaber for borgerne, er også påkrævet. Samtidig er der forskelle på kommunernes befolkningssammensætning og geografi, som kan påvirke omkostningerne.

Sammenligninger af kommuners produktivitet bliver yderligere kompliceret af, at de prioriterer og indretter deres servicetilbud forskelligt. Borgerne i en kommune prioriterer måske indlæring i folkeskolen højt, men er mindre interesserede i at have gode fritidshjemstilbud. Kommunerne kan også have indrettet deres skolesystem forskelligt. En kommune har måske valgt at have mange specialskoler til elever med indlæringsvanskeligheder. En anden har måske valgt i højere grad at inkludere de svage elever i almindelige skoleklasser og har til gengæld sænket klassekvotienten.

KORA har i samarbejde med Produktivitetskommissionen lavet en analyse af kommunernes produktivitet, der tager højde for den slags forskelle. I analysen bliver folkeskolerne i én kommune fx kun sammenlignet med skolerne i kommuner, der prioriterer på samme måde. Som beskrevet i appendiks tager analysen også højde for sociale forskelle og forskelle i befolkningstæthed, og den enkelte kommune bliver kun sammenlignet med kommuner, der minder om den selv på de punkter.⁴²

En grundig gennemgang af data, metode og resultater fra KORAs analyse kan findes i baggrundsnotatet *Kommunale serviceniveauer og produktivitet* samt i et mindre teknisk appendiks til denne rapport. Baggrundsnotatet kan findes på Produktivitetskommissionens hjemmeside.

Metoden bag KORAs analyse er en nyudvikling i forhold til tidligere sammenligninger af offentlige enheder i Danmark. Til gengæld kræver metoden, at der foreligger tal for, hvor meget og hvor god service, kommunerne leverer til borgerne. Det er også nødvendigt, at deres udgifter bliver indberettet på en sammenlignelig måde. Ingen af delene er i dag tilfældet for de fleste af de kommunale serviceområder.

Derfor er der på nuværende tidspunkt kun få af de kommunale områder hvor DEA-metoden giver nogenlunde pålidelige resultater. Folkeskoleområdet er det kommunale område, hvor der er de bedste data. Fordi der afholdes eksamener, kan man måle, hvor meget eleverne har lært, og sammenlignet med de andre serviceområder er der kun begrænsede forskelle i den måde, hvorpå kommunerne konterer udgifter til skoleområdet.

I KORAs analyse er den service, folkeskolen leverer, baseret på ni indikatorer:

- 1/klassekvotient
- Lærer-elevratio
- Antal planlagte undervisningstimer per klasse
- Afholdte timer
- Sygefravær blandt lærere
- Personalenormering i SFO og fritidshjem
- Udgifter til kommunale og regionale specialskoler
- Undervisningseffekt for humanistiske fag
- Undervisningseffekt for naturfag

⁴² Befolkningstætheden er målt ved den rejsetid, en gennemsnitsborger i en kommune har til de 2.000 nærmeste medborgere.

De ni indikatorer er i hver kommune vægtet sammen til et overordnet serviceniveau for kommunens folkeskoler. Det særlige ved DEA-metoden er, at den tillader kommunerne at prioritere forskelligt. De ni indikatorer tillades derfor at have forskellige vægte i hver enkelt kommune, og de endelige vægte udvælges, så de stiller kommunen i det bedst mulige lys. I en kommune, der afholder mange undervisningstimer, vil undervisningstimer således have høj vægt, når serviceniveauet beregnes.

Ved hjælp af DEA-metoden og de ni indikatorer ovenfor kommer KORA frem til et produktivitetspotentiale for folkeskoleområdet på 5,4 mia. kr. Det svarer til 12 pct. af udgifterne på området.⁴³

Størrelsen af potentialet er afhængigt af en række underliggende antagelser. En vigtig antagelse er, at de udvalgte indikatorer er dækkende for serviceniveauet i folkeskolen. Få indikatorer øger risikoen for, at modellen ikke opfanger, at nogle kommuner klarer sig godt på områder, de prioriterer, fordi området ikke er omfattet af modellen. Det vil føre til en overvurdering af produktivitetspotentialet i analysen. Omvendt vil for mange indikatorer mindske det beregnede potentiale. Det skyldes, at man risikerer at få aktiviteter med, der ikke er direkte relateret til kerneydelsen. Kommuner kan derved komme til at se produktive ud selvom det, de producerer, kun har lille værdi for borgerne.

I KORAs analyse er antallet af indikatorer højt for at sikre, at alle aktiviteter og prioriteringer af kommunerne er dækket ind. Bruges der i stedet kun fire indikatorer (personalenormering i SFO og fritidshjem, udgifter til kommunale og regionale specialskoler, undervisningseffekt for humanistiske fag og undervisningseffekt for naturfag), stiger potentialet for produktivitetsforbedringer i folkeskolen til 6,5 mia. kr.⁴⁴

Endvidere er det beregnede potentiale i den enkelte kommune følsomt overfor, hvor stor en vægt man tillægger de serviceindikatorer, som stiller kommunen i det bedste lys.

På to af de andre store områder, dagplejeområdet og ældreområdet, tyder analysen på, at der er tilsvarende potentialer på henholdsvis 11 pct. og 14 pct. af udgifterne. På de to områder er der udmærkede indikatorer for hvor meget service, der leveres. Men der kan være problemer med, hvordan udgifterne er konteret, og der er ikke velegnede data for kvaliteten af serviceydelse.

Tilsammen udgør udgifterne til folkeskolen, dagplejen og ældreplejen halvdelen af de kommunale budgetter. På de resterende udgiftsområder er de foreliggende data ikke tilstrækkelige til at lave tilsvarende analyser, men formentlig er der et potentiale for lignende produktivitetsforbedringer på de områder. Er det samlede potentiale for alle kommunernes serviceområder fx 10 pct., så vil det svare til en produktivitetsgevinst på ca. 23 mia. kr., hvis de kommuner, der er mindre produktive inden for et område, kom på niveau med de bedste. Det vil dog givetvis kræve en målrettet indsats over flere år, hvis et potentiale i den størrelsesorden skal indfris. Det vender vi tilbage til i et senere afsnit.

Som nævnt ovenfor er det et problem for modellen, hvis kommunerne konterer udgifter af samme type på forskellige konti. Hvis en kommune fx bogfører udgifterne til et handicapshjem under ældreområdet, selvom ikke alle beboerne er alderspensionister, så vil ældreområdet se ud, som om det har flere udgifter, end det rent faktisk har. Og derved vil det i DEA-modellen se ud, som om kommunen er mindre produktiv på ældreområdet, end det rent faktisk er tilfældet.

⁴³ En tidligere analyse fra KREVI (2011) finder et tilsvarende potentiale på folkeskoleområdet. Analysen finder, bl.a. at skolernes undervisningseffekt kunne øges med 9-20 pct. hvis undervisningens kvalitet i de ringeste skoler kom på niveau med de bedste.

⁴⁴ Undervisningseffekten er et mål for, hvor meget folkeskoleelever lærer i skolen i forhold til, hvad man kunne forvente givet deres sociale baggrund.

En måde at tage hånd om konteringsproblemet er at bruge en alternativ model, hvor alle udgiftsområderne indgår samtidig. Den alternative model udregner et serviceniveau for kommunen som helhed og sætter det i forhold til de samlede udgifter. Derved betyder det intet for resultaterne, hvordan udgifterne er konteret.

Ulemper ved den model er, at den ikke benytter al den information, der rent faktisk ligger i kommunernes regnskaber. Samtidig tillader modellen, at kommuner kan have et produktivitetspotentiale på nul samlet set, selvom flere af delområderne i kommunen er mindre produktive end de bedste.⁴⁵ Det medfører en markant undervurdering af det samlede produktivitetspotentiale i den alternative model.

Den alternative model for alle udgiftsområder giver ifølge KORA et produktivitetspotentiale for kommunerne på 5,1 mia. kr. Ulemperne ved den samlede model betyder dog, at det tal givetvis ligger meget under det faktiske potentiale. Samtidig betyder manglen på gode mål for serviceproduktionen på mange af de kommunale områder, at det med de foreliggende data er svært at give resultatet fra den alternative model en fortolkning. De 5,1 mia. kr. kan derfor ikke tages for pålydende. De skal i stedet ses som et bevis for, at de ovenfor omtalte produktivitetspotentialer i folkeskolen, dagplejen og ældreplejen ikke kan tilskrives konteringsforskelle.

DEA-metoden er som nævnt følsom over for en række forhold og antagelser. De bliver gennemgået nærmere i appendiks. Men selvom det konkluderes, at de valgte antagelser, giver et beregnet produktivitetspotentiale i den forsigtige ende, skal resultaterne af KORAs analyse ikke ses som et nøjagtigt facit. De skal i stedet betragtes som en bekræftelse af, at der er et potentiale, og at dette potentiale er betydeligt.

En spørgeskemaundersøgelse, KL (2013) har foretaget, finder, at kommunerne i perioden 2007-2013 har effektiviseret for ca. 12 mia. kr., eller svarende til en årlig forbedring på omtrent 0,8 pct. af serviceudgifterne.⁴⁶ Hovedparten af effektiviseringerne er sket i 2011-2013. Det skyldes formentlig det budgetpres, kommunerne har været ude for de senere år. For ikke at slække på serviceniveauet har mange kommuner måttet tænke nyt og fx indført nye arbejds gange.

KORAs analyse af kommunernes produktivitet er baseret på data fra perioden 2009-2011. Betyder de effektiviseringer, der ifølge KL (2013) er fundet siden da, at potentialet i dag er mindre, end hvad analysen finder?

Det er ikke muligt at besvare det spørgsmål præcist. Potentialet kan både være blevet større eller mindre. Men efter kommissionens vurdering er det imidlertid ikke afgørende. KLs undersøgelse underbygger, at der er væsentlige potentialer i kommunerne, og der er i de seneste år i stigende grad fokuseret på at realisere disse potentialer. Kommissionen finder det vigtigt, at denne udvikling fortsætter, og vil senere vende tilbage med overvejelser om, hvordan den kan understøttes.

⁴⁵ En mere udførlig forklaring af det forhold kan findes i appendiks.

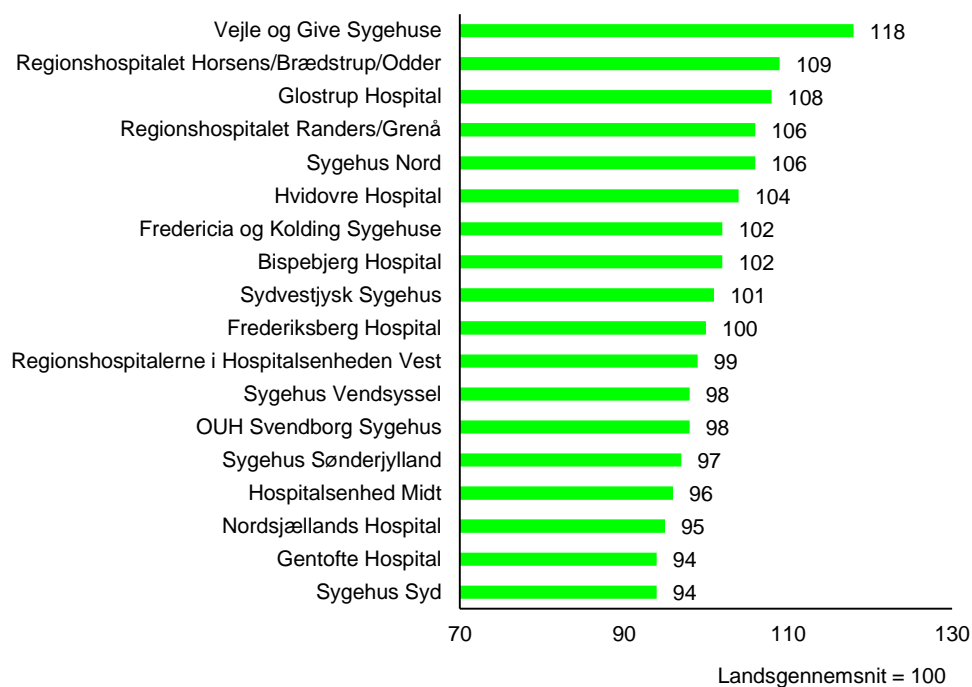
⁴⁶ Med effektivisering menes ikke besparelser. I stedet menes frigørelse af ressourcer fra et serviceområde, som enten geninvesteres i samme serviceområde eller overføres til et andet. Tallene for 2013 bygger på kommunernes forventede effektivisering. Der skal tages forbehold for at det er selvrapporterede effektiviseringer, hvilket som regel vil føre til en overvurdering.

4.2 Produktivitetspotentialer i regioner

Som på det kommunale område er der tegn på, at der er et betydeligt potentiale for produktivetsforbedringer i regionerne. Danske Regioner i samarbejde med Finansministeriet og Sundhedsministeriet har i en række år beregnet produktiviteten på landets sygehuse.⁴⁷ Resultaterne viser, at der er forskelle mellem sygehusenes produktivitet. De fremgår fx af figur 10, der viser de produktivetsniveauer, som Danske Regioner m.fl. (2012) finder hos landets 18 største sygehuse i 2011. Et niveau på 100 svarer til landsgennemsnittet.

Det gennemsnitlige sygehus har et budget på omtrent halvanden milliard, og de 18 største i figuren markant mere. Derfor har selv små produktivetsforskelle stor betydning for de offentlige budgetter. Havde Sygehus Syd i 2011 været ligeså produktivt som landsgennemsnittet, kunne Region Sjælland have frigjort et trecifret millionbeløb til andre formål.

FIGUR 10: PRODUKTIVITET PÅ LANDETS SYGEHUSE 2011



Note: Figuren omfatter de 18 største sygehuse i Danmark, som ikke er universitetshospitaler.
Kilde: Danske Regioner m.fl. (2012), figur 2.9.

Der skal dog tages en række forbehold for opgørelsen i figur 10. Som Danske Regioner m.fl. (2012) selv gør opmærksom på, så tager deres produktivetsmål ikke højde for eventuelle kvalitetsforskelle på de enkelte sygehuse. Nogle sygehuse kan fx bruge flere ressourcer på komfort for de indlagte, og det vil i en opgørelse som den i figuren gøre dem mindre produktive. Desuden er der ikke taget højde for patientsammensætningen, men kun for de behandlinger der bliver gennemført. Det kan således være, at et hospital med mange ressourcesvage patienter skal bruge flere ressourcer på rådgivning og genoptræning.

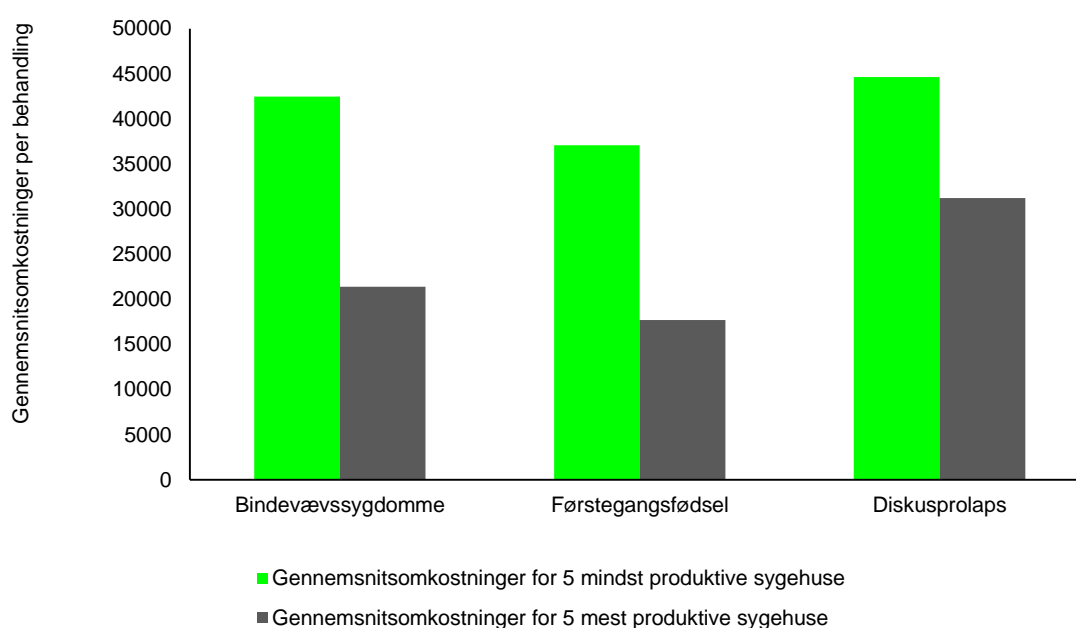
En anden måde at betragte produktivetsforskellene mellem landets sygehuse er at se på deres omkostninger ved forskellige behandlingstyper. Sygehuse, der inden for et område har

⁴⁷ Se fx Danske Regioner m.fl. (2012).

de laveste omkostninger, kan ofte klare en behandling for under det halve af, hvad det koster skatteborgerne på de dyreste.

Det kan være, at noget af forskellen skyldes, at nogle hospitaler bruger flere penge på fx patientkomfort ved indlæggelser. Kvalitetsforskelle af den slags vil ikke fremgå af de data, der ligger til grund for figur 11. Hvis det er tilfældet, rejser der sig nye spørgsmål: Er kvalitet underprioriteret på hospitalerne med lave omkostninger? Eller bruger de dyre hospitaler unødigt mange af skattekroner på komfortiltag, der måske er af mindre betydning for patienterne?

FIGUR 11: GENNEMSNITSOMKOSTNINGER FOR HØJ- OG LAVPRODUKTIVE SYGEHUSE



Note: Kun sygehuse med mere end 50 af de pågældende behandlinger årligt er medtaget.
Kilde: VisualDRG.

Sygehusdrift udgør ca. 75 pct. af regionernes budget. Hovedparten af resten udgøres af andre sundhedsydelser som de praktiserende læger, speciallæger, psykiatriske hospitaler og medicintilskud. Inden for de områder foreligger der et mere sparsomt datagrundlag, og det er derfor ikke muligt at komme med noget tal for produktivitetspotentialet. OECD (2013) konkluderer dog, at praksissektoren trænger til at blive moderniseret og bedre integreret i resten af sundhedssystemet. Så det er sandsynligt, at der også her ligger et betydeligt potentiale for produktivetsforbedringer.

4.3 Produktivitetspotentialet i staten

Det er langt sværere at sætte tal på produktivitetspotentialet i staten, end det er tilfældet i kommuner og regioner. Der findes simpelthen færre offentligt tilgængelige systematisk indsamlede data for, hvad staten producerer.

Det kan skyldes, at fokus på måling af resultater har været mindre i staten. Men det skyldes også, at statens opgaver er mere uensartede. To folkeskoler i hver sin kommune leverer fx nogenlunde samme serviceydelse til borgerne og kan derfor sammenlignes. To ministerier løser vidt forskellige opgaver og er sværere at sammenligne. For det andet er meget af det, staten producerer, kollektive goder, som det er vanskeligt at måle mængden og kvaliteten af.

Der laves dog løbende ad-hoc analyser af forskellige områder inden for staten. Udvalget for analyser af forsvaret (2012) vurderer fx, at der kan effektiviseres for 1,5-2,5 mia. kr. i forsvaret i 2017 i forhold til budgettet for 2012. Det svarer til en produktivetsgevinst på mellem 7 og 11 pct. Udvalget for en budgetanalyse af politiet 2009-2010 (2010) finder, at der kan spares ca. 200 mio. kr. i politiet alene ved bedre arbejdstidsplanlægning.

Produktivetskommissionen vurderer på baggrund af den type analyser, at potentialet for produktivetsforbedringer på det statslige område er mindst ligeså stort som på de kommunale og regionale områder.

4.4 Resultater fra tidsanvendelsesstudier

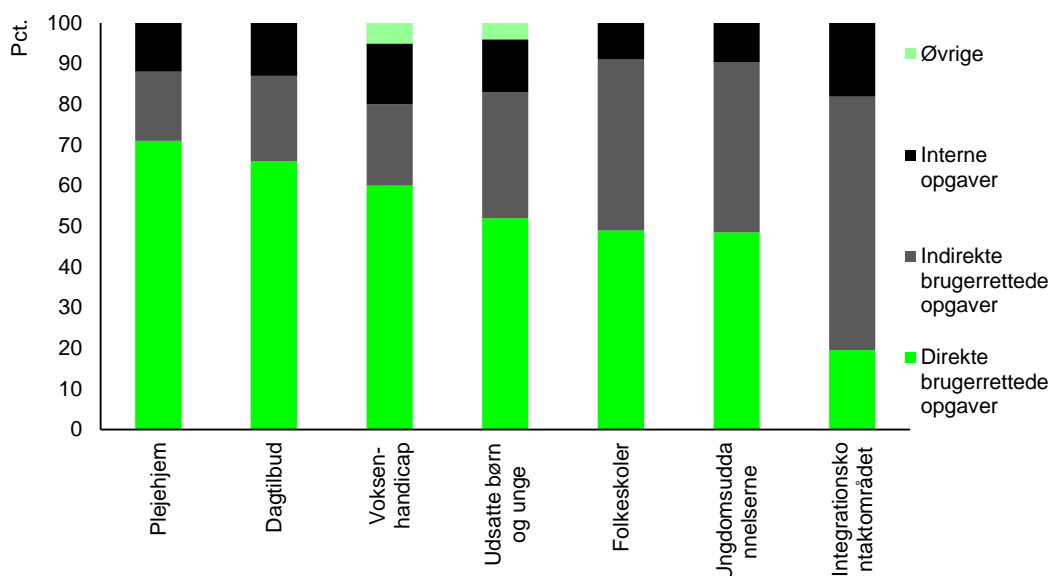
Som led i kvalitetsreformens indledte den tidligere regering et afbureaukratiseringsprogram, der havde til formål at give medarbejdere på de centrale velfærdsområder mere tid til omsorg og service ved at mindske den tid, der bruges på administration. I samarbejde med KL og Danske Regioner blev der gennemført en kortlægning og måling af arbejdspladser og medarbejders administrative opgaver.

I den forbindelse udviklede Deloitte (2009a) den såkaldte AKVA-metode (Afdækning og Kvantificering af Administrative opgaver), der kan bruges til at kortlægge medarbejdernes tidsforbrug på forskellige typer af opgaver.

Nogle af resultaterne fra analysen er vist i figur 12. På plejehjemmene anvender kernemedarbejderne 71 pct. af deres effektive arbejdstid på direkte brugerrettede opgaver, mens denne andel kun er 49 pct. for folkeskolelærerne og helt ned til 20 pct. for sagsbehandlere på integrationsområdet.⁴⁸

⁴⁸ Effektiv arbejdstid er eksklusiv pauser, sygedage, feriedage m.v.

FIGUR 12: TIDSANVENDELSEN FOR KERNEMEDARBEJDERE, PCT. AF EFFEKTIV ARBEJDSSTID



Note: Kernemedarbejdere er social- og sundhedshjælpere for plejehjem, pædagoger for dagtilbud, lærere for folkeskoler, vejledere for ungdomsuddannelserne, sagsbehandlere for integrationskontaktområdet, pædagoger for udsatte børne- og ungeområdet samt medarbejdere i botilbud for voksen-handicap. Effektiv arbejdstid er eksklusiv pauser, sygedage, feriedage m.v.

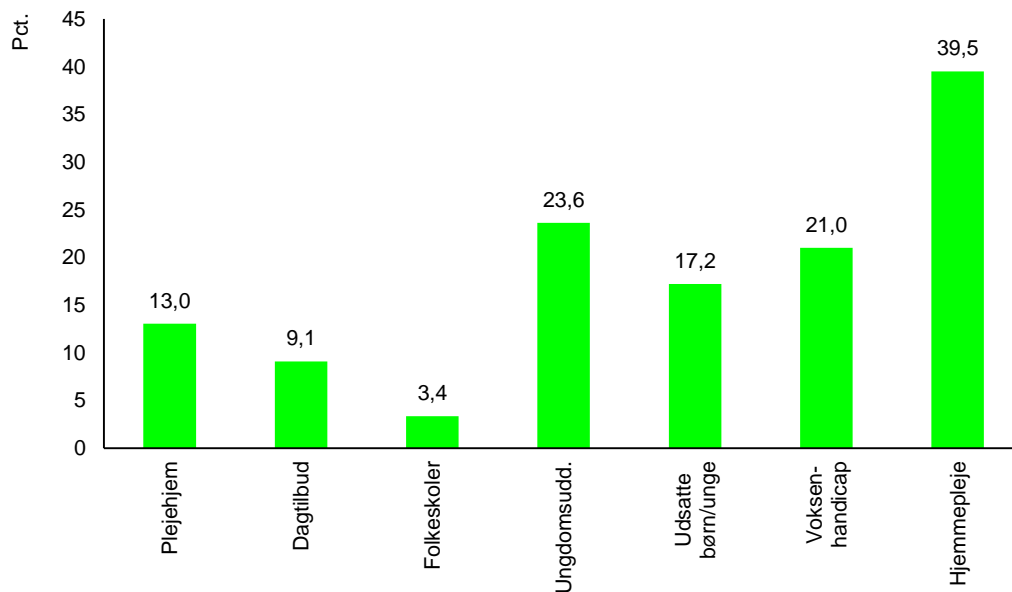
Kilde: Plejhjem: Deloitte (2009b), Dagtilbud: Deloitte (2009c), Voksen-handicap: Rambøll (2009a), Udsatte børn og unge: Rambøll (2009b), Folkeskoler: Rambøll (2009c), Ungdomsuddannelserne: Deloitte (2009d), Integrationskontaktområdet: Deloitte (2009e).

Det betyder dog ikke nødvendigvis, at folkeskolelærerne anvender for lidt tid på kerneopgaven, for serviceområderne er ikke direkte sammenlignelige. Den tid, en folkeskolelærer bruger på at forberede sin undervisning, bør i de fleste tilfælde overstige den tid, en social- og sundhedshjælper bruger på at forberede sit besøg hos en borger. Hertil kommer, at den indirekte brugerrelaterede tid (fx lærernes forberedelse) i langt de fleste tilfælde vil være en forudsætning for gode resultater.

Forskelle mellem kommuner inden for et givet område kan i højere grad bruges til at sige noget om potentialet for at skabe mere tid til kerneydelsen. De 25 pct. af plejeassistenterne på plejehjem, der har mindst tid til direkte brugerrelaterede opgaver, bruger i gennemsnit 23 timer om ugen (nedre kvartil), mens de 25 pct., der har mest tid til direkte brugerrelaterede opgaver, bruger 26 timer (øvre kvartil).

Mere direkte tid med de ældre er formentlig noget, der vil hæve kvaliteten af omsorgen. Hvis forskelle i tidsanvendelsen afspejler forskelle i mængden af unødige administration eller forskellig effektivitet i planlægningen af arbejdet, så udgør forskellen mellem de 23 og de 26 timer en produktivitetsskel. De 25 pct. plejehjem med mindst direkte borgerkontakt ville da kunne hæve produktiviteten med 13 pct., hvis de anvendte arbejdstiden på samme måde som på de plejehjem med mest borgerkontakt. Figur 13 viser det resultat sammen med tilsvarende resultater for syv andre serviceområder.

FIGUR 13: FORSKELLE PÅ KERNEMEDARBEJDERES EFFEKTIVE ARBEJDSSTID BRUGT TIL DIREKTE BRUGERELTEREDE OPGAVER (ØVRE KVARTIL I FORHOLD TIL NEDRE KVARTIL)



Note: Kernemedarbejdere er social- og sundhedshjælpere for plejehjem, pædagoger for dagtilbud, lærere for folkeskoler, vejledere for ungdomsuddannelserne, sagsbehandlere for integrationskontaktrådet, pædagoger for udsatte børne- og ungeområdet samt medarbejdere i botilbud for voksen-handicap. Effektiv arbejdstid er eksklusiv pauser, sygedage, feriedage m.v.

Kilde: Plejehjem: Deloitte (2009b), Dagtilbud: Deloitte (2009c), Voksen-handicap: Rambøll (2009a), Udsatte børn og unge: Rambøll (2009b), Folkeskoler: Rambøll (2009c), Ungdomsuddannelserne: Deloitte (2009d), Integrationskontraktrådet: Deloitte (2009e).

På folkeskoleområdet er der stort set ingen forskel på, hvor meget tid lærerne bruger med eleverne, hvilket afspejler, at deres arbejdstid i høj grad har været fastlagt i overenskomsterne. I hjemmeplejen er der derimod en stor forskel på 39 pct. mellem øvre og nedre kvartil. En del af den forskel skyldes, at befolkningstætheden varierer fra kommune til kommune. Hjemmehjælpere skal fx bruge meget længere tid på transport i landkommuner end i bykommunerne.

Eksemplet med hjemmeplejen viser, at forskelle i tidsanvendelse afspejler andre ting end blot produktivitsforskelle. Det er dog Produktivitetskommissionens vurdering, at arbejdstidsstudier udgør et nyttigt redskab til at identificere produktivitspotentialer. De kan afdække, hvor megen tid medarbejdere inden for et givent område har til kerneydelsen, og de kan bruges til at pege på ledig tid hen over en dag. Institutioner kan også sammenlignes med hinanden på en nogenlunde ensartet målestok.

Tidsanvendelsesstudier kan dog være forbundet med relativt store omkostninger i forbindelse med at indsamle og behandle data, der er repræsentative for området. Samtidig skal det holdes for øje, at data oftest er baseret på medarbejdernes egne indberetninger om tidsforbrug og afbureaukratiseringspotentialer, og at sammenligning på tværs af medarbejdere og institutioner kræver, at medarbejderne har en fælles forståelse af, hvordan deres opgaver er kategoriseret.

4.5 Internationale sammenligninger

Fordi produktiviteten i den offentlige sektor ikke kan sammenfattes i ét tal, er det heller ikke meningsfyldt at lave internationale sammenligninger af produktivetsniveauer for den offentlige sektor som helhed. Det er muligt at sammenligne delområder inden for den offentlige sektor på tværs af lande, selvom sammenligninger af den slags også skal fortolkes med varsomhed. Det skal de, fordi data ofte er indsamlet forskelligt, og fordi der er store forskelle på, hvordan de enkelte lande har indrettet deres offentlige sektor.

Et simpelt eksempel er, at vi i Danmark har den korteste forventede levetid i Vesteuropa på trods af, at vi bruger mange ressourcer på sundhedssystemet. Den forventede levetid i Danmark er fx tre år lavere end i Sverige til trods for, at vi bruger ligeså mange ressourcer på sundhed som svenskerne.⁴⁹

Det kunne tyde på, at det danske sundhedssystem er dårligere til at sørge for sunde borgere end det svenske. Men ikke nødvendigvis. Faktorer som fx usunde levevaner spiller også ind, og det er ikke noget, som sygehusvæsenet har direkte indflydelse på. Det kan fx være, at vi er lige så gode til at behandle lungekræft i Danmark som i Sverige, men fordi rygning er mere udbredt herhjemme, vil det automatisk føre til flere dødsfald på grund af lungekræft. Omvendt kan man argumentere for, at den større udbredelse af livsstilssygdomme kan være tegn på, at vi kan blive bedre herhjemme til den præventive indsats.

En lidt mere sofistikeret analyse af det danske sygehusvæsenes produktivitet i forhold til udlandet er fortaget af Afonso og Aubyn (2011). Forfatterne bruger en DEA-model til at sammenligne produktiviteten i OECD-landenes sundhedssystemer. Som output bruger de forventet levetid, børnedødelighed og et mål for hvor mange faktiske dødsfald før 70 år, der hypotetisk set kunne have været forhindret. Som input bruger de antal læger, sygeplejersker, hospitalssenge og MRI-scannere per indbygger.⁵⁰

Blandt de 21 lande i analysen kommer Danmark ind på en 16. plads over de mest produktive i 2005. Sverige og Finland ligger i top. Korrigeres der for bruttonationalprodukt (rige lande har højere lønninger), fedme og rygning, er Danmarks placering en 10. plads.⁵¹

Medin m.fl. (2010a) og Medin m.fl. (2010b) foretager en mere detaljeret analyse af sygehuse i Danmark, Finland, Norge og Sverige baseret på DEA-metoden. I stedet for at måle på effekten, dvs. sundhedstilstanden i befolkningen, måler begge studier direkte på, hvor mange behandlinger sygehuse producerer årligt. Begge studier finder, at de danske og de finske sygehuse er de mest omkostningseffektive i Norden. Kvaliteten af behandlingerne er dog ikke en del af analysen, så omkostningsforskelle kan skyldes kvalitetsforskelle.

Folkeskolen er et andet område, hvor der er lavet mange internationale sammenligninger. Det skyldes bl.a., at OECD i PISA⁵² undersøgelsen systematisk tester 15-årige elevers faglige niveau inden for en række områder. Her klarer danske folkeskolelever sig ringere end de fleste andre rige lande.⁵³ Samtidig er Danmark det land, der bruger flest ressourcer på området.

⁴⁹ OECD (2011).

⁵⁰ Data er fra OECDs Health Database fra 2005.

⁵¹ Denne korrektion er fra en tidligere udgave af artiklen, Afonso & Aubyn (2006), tabel 8. Der foretages også en korrektion for uddannelsesniveau der stiller Danmark bedre, men den er baseret på en klassificering af uddannelser der ikke er sammenlignelig på tværs af lande. Mellemlange videregående uddannelser er således ikke regnet som videregående i Danmark mens det er tilfældet i andre lande med en anden struktur i uddannelsessektoren.

⁵² Programme for International Student Assessment.

⁵³ Se OECD (2012)samt Produktivitetskommissionen (2012).

PISA undersøgelsen fokuserer på kundskaber inden for læsning, matematik og naturfag og fanger derfor ikke alle de kompetencer, elever får ud af folkeskolen. Men sammen med det høje ressourceforbrug giver den en antydning af, at vores skolesystem kunne indrettes på en bedre måde.

Hvor PISA undersøgelsen tester kundskaber hos elever på afgangsniveau, tester to andre undersøgelser, PIRLS⁵⁴ og TIMSS⁵⁵ eleverne på 4. klassetrin. Her er der fremgang at spore – eleverne klarer sig bedre i 2011 end i 2007. Især inden for læsning er det gået fremad, og man kan håbe på, at det også vil give mere positive PISA resultater i de kommende år.

Sygehusene og folkeskolen er områder, hvor de offentlige ydelser i høj grad er sammenlignelige på tværs af lande, og hvor der findes mange brugbare data. Derfor er det også på de to områder, der er lavet flest sammenligninger af produktivitet.

På alle de resterende områder, der varetages af det offentlige, er der et dårligere grundlag for at sammenligne Danmark med andre lande.

4.6 Det kræver tid og en målrettet indsats at høste potentialer

Vi ved grundlæggende alt for lidt om, hvad den offentlige sektor foretager sig. Ofte er det ikke engang klart, hvor mange ressourcer der bruges på forskellige opgaver. Det gælder fx i kommunernes regnskaber, hvor der ofte er betydelige forskelle på, hvordan udgifter kontrolleres. Eller i staten, hvor der er for lidt fokus på systematisk dataindsamling.

Baseret på de foreliggende data er det dog Produktivitetskommissionens opfattelse, at der er et stort effektiviseringspotentiale i den offentlige sektor. Den omtalte KORA analyse tyder på et potentiale i størrelsesordenen 10 pct. på folkeskoleområdet, hvis skolerne i de mindst produktive kommuner kommer på niveau med de mest produktive. Folkeskolen er udvalgt, fordi det er det område, hvor de foreliggende data har den højeste kvalitet. Potentialet på de resterende kommunale områder, i regionerne og i staten er formentlig tilsvarende stort. Pga. usikkerheder i datamaterialet og udfordringer ved at fastlægge de relevante vægte for de forskellige serviceindikatorer skal analyseresultaterne ikke opfattes som et håndfast facit, men kun som en indikation af, at der er betydelige potentialer for højere produktivitet i den offentlige sektor.

Den slags produktivitetspotentialer findes også i den private sektor. Produktivitetskommissionen (2013c) dokumenterer fx, at der er store forskelle på, hvor produktive private virksomheder er, også selvom de producerer samme produkt. Den slags forskelle vil til enhver tid eksistere, både i det private og i det offentlige.

Forskellen mellem det offentlige og det private er imidlertid, at virksomheder med lav produktivitet med tiden bliver udkonkurreret af virksomheder med høj produktivitet. Fordi den dynamik kun i ringe udstrækning eksisterer i den offentlige sektor, er det ekstra vigtigt, at vi hele tiden er opmærksomme på, hvordan offentlige enheder med lav produktivitet kan lære af de bedste.

Den slags læring tager tid og kræver en målrettet indsats. De potentialer, Produktivitetskommissionen har peget på i dette kapitel, kan ikke høstes fra den ene dag til den anden. Analyserne viser heller ikke, hvordan de skal høstes. Men Kommissionen vil i sit fremadrettede arbejde give nogle konkrete bud på, hvordan den type produktivitetspotentialer i højere grad kan blive indfriet.

⁵⁴ *Progress in International Reading Literacy Study.*

⁵⁵ *Trends in International Mathematics and Science Study.*

Litteraturliste

- Afonso, A., & Aubyn, M. S. (2006). Relative Efficiency of Health Provision: a DEA Approach with Non-discretionary Inputs. *ISEG-UTL Economics Working Paper*(33).
- Afonso, A., & Aubyn, M. S. (2011). Assessing health efficiency across countries with a two-step and bootstrap analysis. *Applied Economics Letters*.
- Atkinson, A. B. (2005). *The Atkinson review: final report. Measurement of government output and productivity for the national accounts*. Macmillan.
- Barr, N. (1998). *The Economics og the Welfare State*.
- Bogason, P. (2009). *Udviklingen i styreformer i den offentlige sektor*. FTF Dokumentation nr. 4.
- Danske Regioner m.fl. (2012). *Løbende Offentliggørelse af Produktivitet i Sygehussektoren. Ottende delrapport*.
- Deloitte. (2009a). *Metode til afdækning og kvantificering af administrative opgaver*.
- Deloitte. (2009b). Kortlægning og måling af administrative opgaver i plejeboliger m.v. *På vegne af Finansministeriet, Velfærdsministeriet og KL*.
- Deloitte. (2009c). Kortlægning og måling af administrative opgaver på dagtilbudsområdet. *På vegne af Finansministeriet, Velfærdsministeriet og KL*.
- Deloitte. (2009d). Kortlægning og måling af administrative opgaver i Ungdommens Uddannelsesvejledning. *På vegne af Finansministeriet, Undervisningsministeriet og KL*.
- Deloitte. (2009e). Kortlægning og måling af administrative opgaver på integrationskontraktområdet. *På vegne af Finansministeriet, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration samt KL*.
- DST. (2012). Danmarks Statistik. *Tabel RASA11*.
- DØRS. (2004). Effektivitet og kvalitet i den offentlige sektor. *Dansk Økonomi, Forår*.
- Finansministeriet. (1995). Budgetredegørelse.
- Finansministeriet. (2005). Budgetredegørelse.
- Greve, C. (2012). *Reformanalyse : Hvordan den offentlige sektor grundlæggende er blevet forandret i 00'erne*. Jurist- og Økonomforbundet.
- Greve, C., & Ejersbo, N. (2013). Udviklingen i styringen af den offentlige sektor. *Baggrundspapir til Produktivitetskommissionen*.
- Grønnegaard, & Jørgen. (2013). Arbejdsdelingen mellem politikere og embedsmænd. *Baggrundspapir til Produktivitetskommissionen*.
- Houlberg, K. (2013). ECO Nøgletal - Teknisk vejledning. KORA.
- Johansen, P. U., & Trier, M. (2012). Danmarks Økonomi Siden 1980.
- KL. (2012). Produktivitet - den kommunale sektor. *Bidrag til Produktivitetskommissionen*.
- KL. (2013). *De effektive kommuner*.
- KORA. (2013a). *Sammenhænge på botilbudsområdet*. KORA.
- KORA. (2013b). Kommunale serviceniveauer og produktivitet. *Baggrundspapir til Produktivitetskommissionen*.
- KREVI. (2011). Effektivisering i folkeskolen - muligheder og metoder.
- Kristensen, T. S. (2010). *Trivsel og produktivitet - to sider af samme sag*. HK/Danmark.
- Lønkommissionen. (2010). *Lønkommissionens redegørelse: Løn, køn, uddannelse og fleksibilitet. Bind 1*.
- Medin, E., Anthun, K. S., Häkkinen, U., Kittelsen, S. A., Linna, M., Magnussen, J., et al. (2010a). Measuring cost efficiency in the Nordic Hospitals - a cross-sectional comparison of public hospitals in 2002.
- Medin, E., Anthun, K. S., Häkkinen, U., Kittelsen, S. A., Linna, M., Magnussen, J., et al. (2010b). Cost efficiency of university hospitals in the Nordic countries: a cross-country analysis.

- OECD. (2005). Modernising Government.
- OECD. (2012). *OECD: Education at a glance 2012*.
- OECD. (2013). OECD Reviews of Health Care Quality: Denmark 2013.
- Produktivitetskommissionen. (2012). *Måling af produktivitet i den offentlige sektor*.
- Produktivitetskommissionen. (2013a). *Danmarks produktivitet - hvor er problemerne? Analyserapport 1*.
- Produktivitetskommissionen. (2013b). *Baggrundsrapport: Måling af produktivitet i den offentlige sektor - metodemæssige udfordringer*.
- Produktivitetskommissionen. (2013c). *Analyserapport 2: Konkurrence, internationalisering og regulering*. Produktivitetskommissionen.
- Rambøll. (2009a). Kortlægning og måling af administrative opgaver - Voksen-handicap. *På vegne af Indenrigs- og Socialministeriet, Finansministeriet samt KL*.
- Rambøll. (2009b). Kortlægning og måling af administrative opgaver - Udsatte børn og unge. *På vegne af Indenrigs- og Socialministeriet, Finansministeriet og KL*.
- Rambøll. (2009c). Kortlægning og måling af administrative opgaver på folkeskoleområdet. *På vegne af Undervisningsministeriet, KL og Finansministeriet*.
- Regeringen. (2013). Vækstplan DK.
- Torring, J. (2013). Øget produktivitet og effektivitet gennem samarbejdsdrevet innovation. *Bidrag til Produktivitetskommissionen*.
- Udvalget for analyser af forsvaret. (2012). Effektiviseringer og bedre økonomistyring - Afrapportering af budgetanalyser af forsvaret.
- Udvalget for en budgetanalyse af politiet 2009-2010. (2010). Et professionelt og veldrevet dansk politi.
- Velfærdskommissionen. (2006). *Fremtidens velfærd - vores valg*. Velfærdskommissionen.

Appendiks 1

Beskrivelse af DEA-metoden

Produktivitetskommissionen har indhentet en analyse af kommunernes produktivitet fra Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning (KORA). Formålet med analysen er at belyse det potentiale til produktivitetsvækst, der ligger i at kommunerne lærer af hinanden, så de mindre produktive kommuner kommer op på niveau med kommuner, der ligner dem, men som får mere ud af pengene. Høj produktivitet er her ment som et højt serviceniveau, både hvad angår mængde og kvalitet, og lave omkostninger.

Kommuner er svære at sammenligne. De prioriterer forskelligt og har forskellige ydre vilkår (fx socioøkonomisk sammensætning i befolkningen), og deres serviceudbud er ofte indrettet på forskellig vis.

KORAs analyse tager højde for kommunernes forskellighed ved at bruge en såkaldt Data Envelopment Analysis (DEA) metode. Metoden anvender matematiske værktøjer (fx lineær programmering), men i dette appendiks har vi forsøgt at forklare metoden på en måde, som ikke kræver matematiske forkundskaber. Appendiks afsluttes med en diskussion resultaterne fra KORAs analyse samt resultaternes følsomhed overfor dataproblemer og metodemæssige antagelser. Appendiks tager udgangspunkt i en rapport af KORA, som snart vil være tilgængelig på Produktivitetskommissionens hjemmeside.

Et eksempel på en potentialeberegning

DEA-metoden kan benyttes til at sammenligne kommuners serviceniveauer, selvom service måles på mange parametre, og kommuner indretter sig på forskellige måder. I folkeskolen kan serviceniveauet fx både bestemmes af klassekvotienten og af antallet af undervisningstimer. For et givent udgiftsniveau, prioriterer nogle kommuner måske at have få undervisningstimer, men til gengæld en lavere klassekvotient. Andre prioriterer anderledes, uden at det nødvendigvis betyder at serviceniveauet er anderledes.

Hvordan DEA-metoden tager højde for dette, vender vi tilbage til i næste afsnit. Her giver vi først et simpelt eksempel på grundprincippet bag en DEA-potentialeberegning i en hypotetisk verden, hvor kommunernes serviceniveau kun afhænger af én faktor. Det kan fx være antallet af undervisningstimer i folkeskolen.

I den simple verden findes tre kommuner: A, B og C. De er helt ens med undtagelse af følgende. Kommune A vil gerne have lav skat, så den vælger at bruge få penge og derfor også at afholde få undervisningstimer. Kommune B vil hellere afholde lidt flere timer og så til gengæld bruge lidt flere penge på folkeskolen. Situationen er illustreret i figur 14.

Kommune C prioriterer at afholde flere undervisningstimer end kommune A, men færre end kommune B. Til gengæld bruger kommune C flere ressourcer på at gennemføre undervisningstimerne end både A og B.

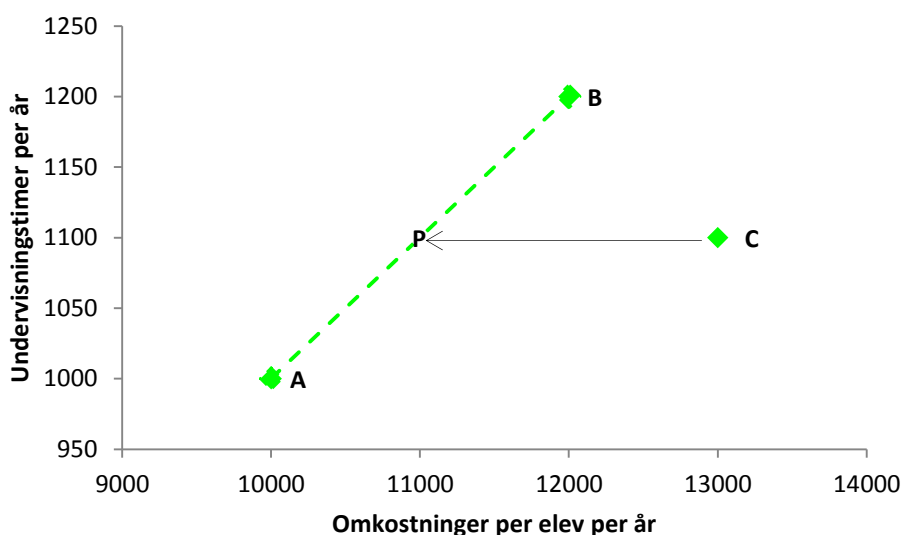
Det er klart, at kommune C er mindre produktiv end kommune B. Den bruger flere ressourcer for at opnå et lavere serviceniveau for borgerne. Det kan fx være at administrationen eller arbejdsplanlægningen i kommunen er ineffektiv.

Men hvor stort er potentialet for produktivt forbedringer for kommune C? I praksis er det mest hensigtsmæssigt at besvare det spørgsmål i kroner og øre, dvs. ved at spørge, hvor meget kommunen kan spare, hvis den med et uændret serviceniveau hævede produktiviteten, så den kom på niveau med de bedste.

Det gør det lettere at beregne det samlede potentiale i en DEA-model med mange kommuner. Det skal dog huskes, at besparelsen både kan bruges til at sænke skatten eller til at øge kommunens serviceniveau.

I eksemplet er der ingen kommune med samme serviceniveau som C. I de tilfælde beregnes produktivitetspotentialet ved at bruge et vægtet gennemsnit af to mest sammenlignelige kommuner. I det simple eksempel her er det A og B. Det vægtede gennemsnit af deres omkostninger og serviceniveau er illustreret med den stiplede linje i figur 14. Den potentielle besparelse gennem en produktivtetsforbedring for kommune C er således at bevæge sig til punktet P (for potentiale), eller ca. 2.000 kr. per elev i det konkrete eksempel. Produktivtetsforbedringen for kommune C afspejler således den besparelse målt ved omkostninger per elev, som kommune C kunne opnå, hvis den blev lige så produktiv som de bedste.

FIGUR 14: ET EKSEMPEL MED TRE KOMMUNER

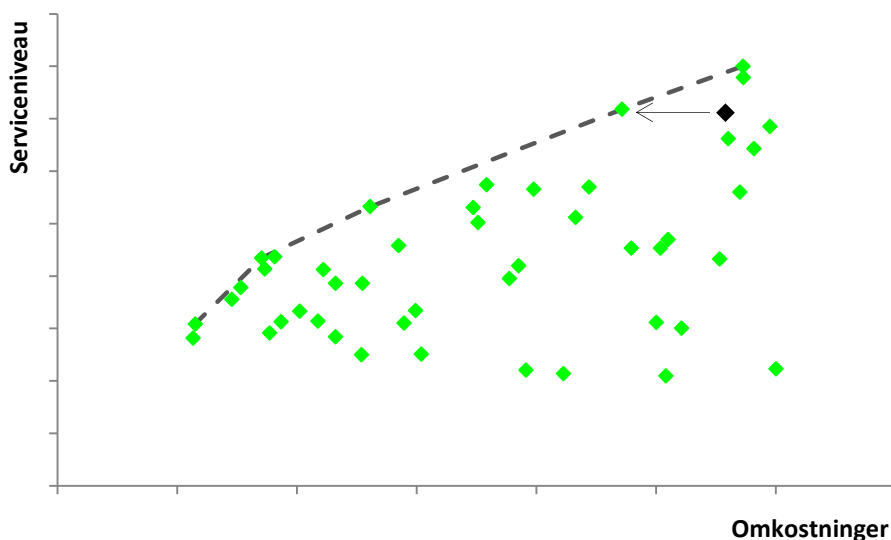


Kilde: Produktivitetskommissionen.

I praksis har man mange flere observationer end blot tre. Figur 15 viser, hvordan en analyse som den i eksemplet kan se ud, hvis man har et stort antal observationer. Data i analysen består af omkostninger og serviceniveau i en række kommuner. Analysen "indhyllet" data med den stiplede linje således, at alle datapunkter i figuren ligger enten på eller under den. Indhyllingen kan fortolkes som den bedst mulige ressourceanvendelse i de observerede kommuner. Observationer, der ligger under den stiplede linje, er mindre produktive end de bedste, og har potentiale til at hæve produktiviteten.⁵⁶ Målt i kroner og øre, svarer potentialet til den vandrette afstand til den stiplede linje. Et eksempel er vist med en pil i figuren.

⁵⁶ Placeringen af den stiplede linje afhænger lidt af hvilke antagelser man gør sig omkring produktivitetseffekten af skala. Her antager vi, at når omkostningerne bliver fordoblet, vil serviceniveauet blive mindre end fordoblet.

FIGUR 15: PRINCIPPET I EN DATAINDHYLNINGSANALYSE



Kilde: Produktivitetskommissionen.

Et samlet mål for service

I praksis kan kvaliteten af en kommunal serviceydelse ikke måles blot på en parameter som antallet af undervisningstimer i sidste afsnit. Derfor benytter KORA en række indikatorer. For folkeskolen anvender KORA fx følgende ni indikatorer for serviceniveauet:

- 1/klassekvotient
- Lærer-elevratio
- Antal planlagte undervisningstimer per klasse
- Afholdte timer
- Sygefravær blandt lærere
- Personalenormering SFO og fritidshjem
- Udgifter til kommunale og regionale specialskoler
- Undervisningseffekt for humanistiske fag
- Undervisningseffekt for naturfag

For at kunne sammenligne kommunerne med hinanden skal de ni indikatorer vejes sammen til ét mål for serviceniveauet. Heri ligger en udfordring: Kommuner prioriterer forskelligt. Borgerne i en kommune prioriterer måske undervisningseffekten i naturfag højt, mens de er mindre interesserede i at have gode fritidshjemstilbud. Kommunerne kan også have indrettet deres folkeskolesystem forskelligt. En kommune har måske valgt at have mange specialskoler til svage elever. En anden har måske valgt i højere grad at have de svage elever i almindelige skoleklasser, og har til gengæld sænket klassekvotienten.

Forskellene i prioriteringer og indretningen af servicetilbuddene betyder, at det vil være uhensigtsmæssigt at give de ni indikatorer samme vægt i alle kommuner, når man udregner deres serviceniveau.

Man må formode, at klarer en kommune sig godt på en indikator, er det fordi det er et aspekt af serviceydelsen, den prioriterer højt. For hver kommune udregnes derfor et sæt vægte på de ni indikatorer, der tager hensyn til prioriteringen i netop den kommune. Det gøres ved at vælge de vægte, der giver kommunen det højeste mulige serviceniveau *i forhold til de andre kommuner*, hvis de andre kommuner havde indrettet sig på samme måde. Det vil sige såfremt samme vægte bliver brugt til at udregne de andre kommuners serviceniveauer.⁵⁷

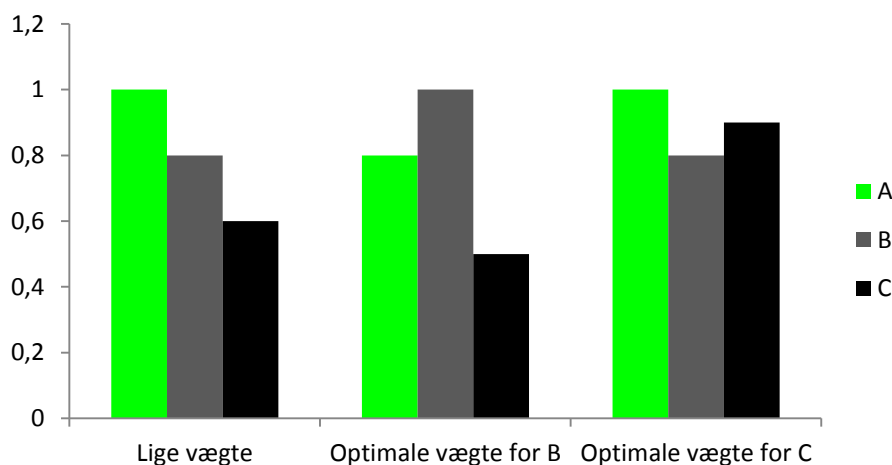
DEA-modellens serviceniveauer bliver derfor også kaldt for et benefit-of-the-doubt indeks, fordi det er designet til at stille kommunerne i det bedst mulige lys.

Fordi der bruges forskellige vægte til at bedømme serviceniveauet i hver kommune, kan resultaterne fra DEA-modellen ikke direkte bruges til at rangordne kommunernes serviceniveauer. For at kunne give serviceniveauerne en fortolkning bliver de beregnede serviceniveauer skaleret således, at kommunen med det højeste serviceniveau for et givent sæt af vægte får værdien 1. De andre kommuner måles i forhold til kommunen med det højeste serviceniveau, og på den måde kan deres serviceniveau fortolkes som en procentdel af niveauet i kommunen med den bedste service.

Eksemplet med de tre kommuner, kommune A, B og C, er vist i figur 16. Den første gruppe af søjler viser serviceniveauet i folkeskolen i de tre kommuner, hvis de ni indikatorer er vægtes ens. Med den vægtning har kommune A den bedste service og derfor værdien 1. Serviceniveauet i kommune B er 80 pct. af det i kommune A, og for kommune C er det 60 pct.

Men det betyder ikke nødvendigvis, at det faktiske serviceniveau i kommune A er højere end i de to andre kommuner i eksemplet. Fordi der er benyttet ens vægte på de ni indikatorer, betyder det, at de er antaget at være lige vigtige for kommunernes borgere. Det behøver ikke at være tilfældet. Borgerne i kommune B kan fx have valgt, at klassekvotienten og undervisningseffekten i naturfag er vigtigere end de andre serviceindikatorer.

FIGUR 16: RANGORDEN MED ENS OG OPTIMALE VÆGTE



Kilde: Produktivitetskommissionen.

⁵⁷ I praksis lægges der dog nogle restriktioner på vægtene, således at alle indikatorer bidrager til en kommunes beregnede service-mål. Ellers risikerer man, at en kommunes serviceniveau ser skyhøjt ud, hvis den har klaret sig godt på én af de ni indikatorer, og dårligt på resten. Den pointe diskuteres nærmere i KORAs rapport.

Af den grund skal folkeskolen i kommune B måles på dens egne præmisser. Med de optimale vægte for kommune B, beregnet via DEA-metoden, scorer kommune B et serviceniveau på 1, og det er højere end kommune A, der lå højst med den lige vægtning. Det er vist i den midterste gruppe af søjler i figur 16.

Kommune C ligger stadig lavest med de nye vægte, men ligesom kommune B, skal kommune C måles på sine egne præmisser. Der beregnes derfor nye vægte ud fra de prioriteringer, kommune C har foretaget. Som det fremgår af søjlerne længst til højre i figur 16, så betyder det, at serviceniveauet i kommune C ligger meget højere end før. Men selv med de vægte på indikatorerne, der er mest fordelagtige for kommune C, ligger kommune A stadig bedre.

En af styrkerne ved DEA-metoden er derfor, at den respekterer det kommunale selvstyre og giver plads til forskelle i politiske prioriteringer på tværs af kommunerne

Et serviceniveau på under 1 betyder ikke, at en kommune er uproduktiv. Det kan også være en afspejling af en politisk prioritering i retning af mindre service og lavere skat. Serviceniveauet skal derfor sættes i forhold til kommunens udgifter. Så hvis kommune C i eksemplet i forrige afsnit bruger færre ressourcer end de to andre, er det måske i virkeligheden den kommune, der er mest produktiv, selvom den har det laveste serviceniveau.

Hvor mange ressourcer en kommune bruger på et serviceområde per borger kan aflæses i kommunens regnskaber som ét tal. Og med serviceniveauet beregnet som beskrevet ovenfor, er det muligt at lave en analyse for hver kommune som den vist i figur 15. Det vil sige en beregning af, om kommunen kan levere samme service for færre penge. Det vil analysen vise, at den kan, hvis der findes kommuner, der med samme prioriteringer leverer samme serviceniveau og samtidig har lavere omkostninger.

Hensyn til socioøkonomiske og andre ydre forhold

Kommuner har meget forskellige vilkår hvad angår demografi, social sammensætning af befolkningen, størrelse, geografi osv. En kommune med mange socialt belastede børn vil ofte være nødt til at sætte flere ressourcer af til folkeskolen for at kunne opretholde samme serviceniveau som en kommune, der ikke har samme problemer. Et større ressourceforbrug for et givent serviceniveau behøver derfor ikke være et tegn på at en kommune er uproduktiv.

KORA tager højde for socioøkonomiske forhold på to måder.⁵⁸ For det første korrigeres de ressourcer, en kommune bruger på at levere dens kommunale service for befolkningens sammensætning. Korrektionen er baseret på beregninger fra Økonomi- og Indenrigsministeriet samt KORAs egne korrektioner i de såkaldte ECO-nøgletal.⁵⁹ Heri ligger også en korrektion for geografiske forhold såsom befolkningstæthed og befolkningsstørrelse, således at forskelle i udgifterne mellem kommunerne ikke afspejler geografiske forhold. For det andet bliver en kommune i analysen udelukkende sammenlignet med kommuner, der har en sammenlignelig befolkning. Thisted kan derfor ikke blive sammenlignet med Gentofte i analysen, da de to kommuner er for forskellige målt på den sociale sammensætning i kommunerne. Randers og Kolding kan derimod godt sammenlignes.

⁵⁸ For nogle indikatorer korrigeres der i praksis tre gange for socioøkonomiske baggrunde. Det gælder fx undervisningseffekterne eller alderssammensætningen i ældreplejen. Ved beregningen af skolernes undervisningseffekt indgår en korrektion for forskelle i socioøkonomiske forhold. Desuden indgår der restriktioner i beregning af produktivitetspotentialet, som betyder at kommunerne kun bliver sammenlignet med kommuner med lignende socioøkonomiske forhold. Endelig indgår forholdet mellem forventede og faktiske udgifter som input i DEA-modellen ved beregning af produktivitetspotentialet. De forventede udgifter er beregnet på baggrund af socioøkonomiske forhold.

⁵⁹ ECO-nøgletal er KORAs kommunale nøgletal for kommunernes rammebetingelser, finansielle dispositioner, udgiftspolitik og serviceniveau. For mere viden herom henvises til Houlberg (2013).

Resultater fra KORAs analyse

Hovedresultaterne fra KORAs analyse, og de konklusioner man kan drage af dem, er beskrevet i kapitel 4. I tabel 1 er resultaterne for dagtilbud, folkeskolen og ældreplejen opsummeret.⁶⁰

TABEL 1: PRODUKTIVITETSPOTENTIALER PÅ TRE SERVICEOMRÅDER

	DAGTILBUD	FOLKESKOLE	ÆLDRE
Produktivitetspotentiale i kr.	2,8 mia. kr.	5,4 mia. kr.	5,7 mia. kr.
Produktivitetspotentiale som andel af udgifter på området	11,4 pct.	11,7 pct.	14,2 pct.
Antal indikatorer for serviceniveau	4	9	7
Kvalitet af indikatorer for serviceniveau	Mindre god	God	Mindre god
Kvalitet af udgiftsdata	Mindre god	God	Mindre god

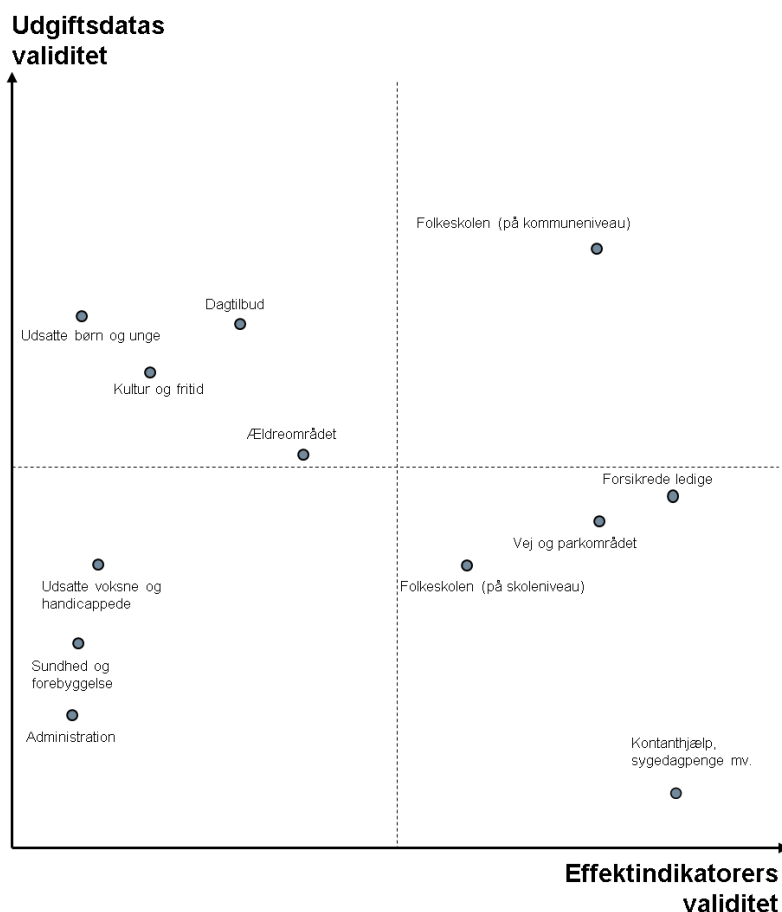
Kilde: KORA, 2013.

Følsomhed overfor datakvalitet

Det var på forhånd velkendt, at kvaliteten af indikatorerne for serviceniveauet (effektindikatorer) og data for de afholdte udgifter er bedre på folkeskoleområdet end på de andre kommunale områder. Det fremgår bl.a. af figur 17.

⁶⁰ KORA refererer til de modeller som de sektorspecifikke modeller.

FIGUR 17: KORAS VALIDITETSVURDERING AF UDGIFTS- OG EFFEKTIVITETSINDIKATORER



Kilde: KORA.

Men især på udgiftsområdet er det vanskeligt helt at danne sig et billede over datakvaliteten. Derfor gennemgår KORA i deres rapport en række test, der har til formål at undersøge robustheden af resultaterne. Konklusionen er, at potentialet på folkeskoleområdet er robust, mens resultaterne for de to øvrige serviceområder er mere følsomme. Dette konkluderer KORA på baggrund af bl.a. følgende:

- a) Hvis kommunerne systematisk konterer udgifter forkert, så vil de lige fremstå mere produktive på de serviceområder, hvor de konterer for få udgifter. Omvendt vil de se mindre produktive ud på de øvrige områder. Er det tilfældet, vil der være en tendens til negativ sammenhæng mellem produktivitetsniveauerne på serviceområderne. Det finder KORA ingen tegn på i data.⁶¹

⁶¹ KORA finder dog en negativ indbyrdes korrelation mellem de beregnede efficienser på ældre- og dagtilbudområdet.

- b) Der kan være forskelle på i hvilken grad kommunerne har valgt at samle administrationen af de enkelte enheder i kommunen centralt. Kommuner der er centraliserede på den måde, kan have højere udgifter til fælles administration og færre knyttet til de enkelte serviceområder. Det vil overvurdere deres produktivitet på de enkelte områder. Om det er tilfældet tjekker KORA ved at undersøge, om der er en positiv sammenhæng mellem kommunernes fællesudgifter til administration og de beregnede produktivitetspotentialer. Heller ikke det er der tegn på i data.
- c) DEA-metoden er følsom over for ekstreme værdier, der kan fremkomme som følge af målefejl eller specielle begivenheder, der fx får enkeltkommuner til at fremstå meget produktive uden de reelt er det. Det undersøges ved fx at udelade de mest produktive kommuner ved beregningen af produktivitetspotentialet. KORA finder ikke tegn på, at produktivitetspotentialet for folkeskoleområdet ændrer sig væsentligt, når de meste produktive kommuner udelades i beregningen. Dermed er der ikke tegn på, at enkeltstående "fejlkontering" i en kommune har stor indflydelse på produktivitetspotentialet på folkeskoleområdet.
- d) Økonomi- og indenrigsministeriets indikator for sociale udgiftsbehov anvendes til at identificere hvilke andre kommuner en given kommune kan sammenlignes med. Denne indikator har den svaghed, at den tager udgangspunkt i en lang række andre faktorer end forhold vedr. skolebørn. KORA tjekker dette ved at anvende deres egen indikator for socioøkonomiske status for elever, der tager afgangseksamen i folkeskolen fremfor Økonomi- og indenrigsministeriets indikator for sociale udgiftsbehov, og får kun marginalt anderledes resultater.

Som beskrevet i kapitel 3 er det effektivitet (forholdet mellem ressourcer og resultat) og ikke produktivitet (forholdet mellem ressourcer og produktion), som vi er interesseret i at måle på for den offentlige sektor. Det kræver dog gode indikatorer for resultatet af den service, der produceres, hvilket mangler på dagtilbud- og ældreområdet. Folkeskoleområdet er det eneste serviceområde med resultatindikatorer, nemlig i form af eksamensresultater.

Manglen på resultatindikatorer betyder at DEA-metoden snarere identificerer et produktivitetspotentiale end et effektivitetspotentiale.

Følsomhed overfor modelantagelser

Størrelsen af potentialet er afhængigt af en række underliggende antagelser. Figur 18 viser en følsomhedsanalyse for forskellige antagelser. Følsomhedsanalysen er lavet for folkeskoleområdet, da dette serviceområde har det bedste datagrundlag.

En vigtig antagelse er, at de udvalgte indikatorer er dækkende for serviceniveauet i folkeskolen. Som vi forklarer i kapitel 4, er der en usikkerhed forbundet med brug af få indikatorer, da det øger risikoen for, at modellen ikke opfanger, at nogle kommuner klarer sig godt på områder, de prioriterer, fordi området ikke er omfattet af modellen.

Bruges der i stedet kun fire indikatorer (personalenormering SFO og fritidshjem, udgifter til kommunale og regionale specialskoler, undervisningseffekt for humanistiske fag og undervisningseffekt for naturfag), stiger potentialet for produktivetsforbedringer i folkeskolen til 6,5 mia. kr. årligt.

Udover antallet af indikatorer trækker en række øvrige antagelser ved DEA-metoden i retning af konservative estimater for produktivitetspotentialet. For det første pålægger modellen restriktioner for hvem kommunerne kan sammenlignes med. Tillades det i stedet, at der sammenlignes med alle kommuner stiger produktivitetspotentialet i folkeskolen til 5.9 mia. kr. i forhold til grundmodellen.

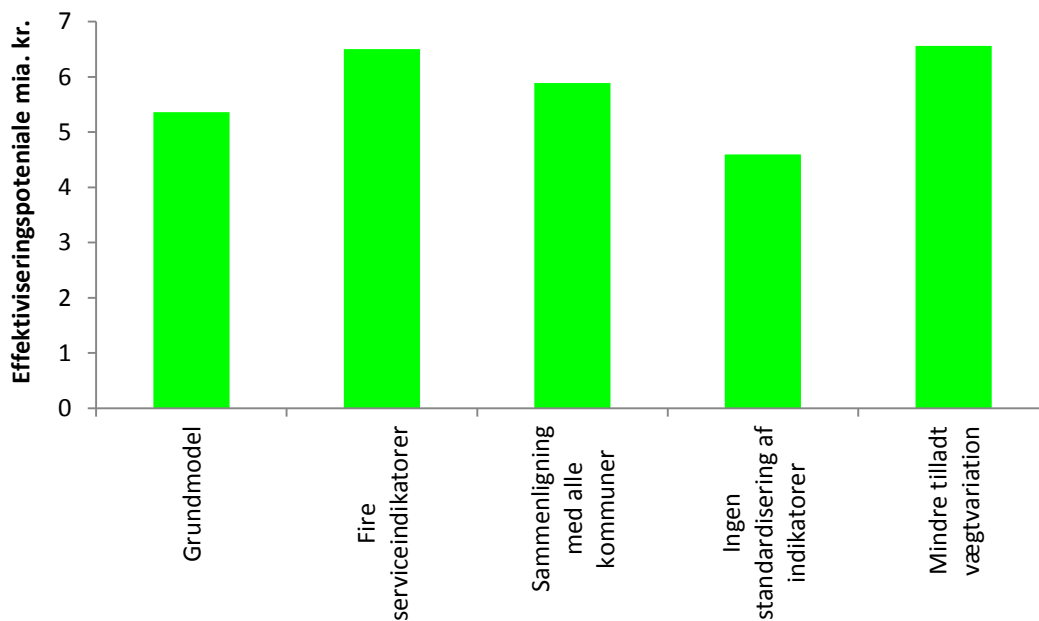
Data skaleres også således at kommuner ikke kan have et positivt serviceniveau uden at afholde nogen udgifter. Standardiseringen betyder imidlertid at differentieringen af kommunernes serviceniveauer ændres, hvilket i det konkrete tilfælde med folkeskolen trækker i retning af et noget lavere produktivitetspotentiale.

Resultaterne er også følsomme over for i hvilket omfang vægtene til sammenvejning af serviceindikatorer tillades at variere. Tillades kommuner ikke at være helt så særlige i deres prioriteringer, fører det til et højere produktivitetspotentiale.

Bag de beregnede produktivitetspotentialer ligger også en teknisk antagelse om "konstant-skalaafkast", der betyder at en kommune, der anvender dobbelt så mange penge på et serviceområde ift. nabokommunen, principielt kan producere et dobbelt så højt serviceniveau. KORA finder ikke signifikante forskelle i produktivitetspotentialet ved at lempe på den antagelse.

Samlet set synes produktivitetspotentialet dog at være forholdsvis robust over for en lempe på en eller flere af de bagvedliggende antagelser.

FIGUR 18: ALTERNATIVE MODELLER PÅ FOLKESKOLEOMRÅDET



Kilde: KORA.