

# Produktivitet i den offentlige sektor – Hvor er problemerne?

**Produktivitetskommissionens præsentation på  
Folkemødet på Bornholm  
den 15. juni 2013**

## Produktivitetskommissionen offentliggør i dag:

- Debatoplæg om *Fokus på resultater i den offentlige sektor*
- Arbejdsnotat om *Produktivitet i den offentlige sektor – hvor er problemerne?*
- Baggrundsnotat om *Kommunale serviceniveauer og produktivitet (KORA)*
- Casesamlingen *Innovation, effektiv ledelse og produktivitet i den offentlige sektor* (Mandag Morgen)
- Baggrundsnotat om *Udviklingen i styringen af den offentlige sektor* af Carsten Greve og Niels Ejersbo
- Baggrundsnotat om *Arbejdsdelingen mellem politikere og embedsmænd* af Jørgen Grønnegård Christensen

# Hovedindholdet

- Drivkræfter for produktivitet i den offentlige sektor
- Diagnosen af produktivetsproblemet i den offentlige sektor
- Et første bud på, hvordan man kan vurdere effektiviseringspotentialiet i den offentlige sektor, og hvordan de enkelte enheder i sektoren kan lære af hinanden
- NB: Ingen konkrete politikanbefalinger i denne omgang, men nogle bud på, i hvilken retning vi bør bevæge os

# Drivkræfter for produktivitet i den offentlige sektor

## En effektiv offentlig sektor er uhyre vigtig, fordi..

- De offentligt ansatte udgør næsten en tredjedel af den samlede beskæftigelse
- Det offentlige forbrug lægger beslag på over en fjerdedel af nationalproduktet
- Øget produktivitet i det offentlige giver både bedre offentlig service (godt i sig selv) og højere produktivitet i den private sektor

## Drivkræfter for produktivitet i det offentlige

Grundlæggende de samme som i den private sektor.

Det hele koger ned til, om der er

- **Muligheder**

for og

- **Tilskyndelser**

til at øge produktiviteten

## **Mulighederne for højere produktivitet..**

...afhænger bl.a. af mulighederne for

- Fleksibelt valg af opgaveløsning
- Fleksibel arbejdstilrettelæggelse
- Hensigtsmæssig organisering og opgavefordeling med udgangspunkt i borgernes behov
- Opsparing og investering indenfor overordnede flerårige udgiftsrammer
- Opkvalificering af ledere og medarbejdere

## Tilskyndelserne til højere produktivitet..

...afhænger bl.a. af

- Politisk fokus på resultater (for borgerne) frem for proceskrav
- Fokus på resultater (for borgerne) i kontraktstyringen
- Bedre kobling mellem løn og præstation, men også
- Anerkendelse af respekt for faglighed og public service motivation som vigtige motivationsfaktorer
- Budgetsystemer der belønner kvalitet og ikke tilskynder til "benzinafbrænding"



# Effektiviseringspotentialiet i den offentlige sektor

## Effektiviseringspotentiale i kommunerne: KORA's analysemetode

Spørgsmål:

- *Hvor meget kunne der spares uden at sænke serviceniveauet, hvis alle offentlige enheder blev lige så produktive som den mest produktive enhed af samme slags?*

Ved besvarelsen skal der tages hensyn til

- Forskelle i kommunernes prioriteringer
- Forskelle i kommunernes grundvilkår (befolkningssammensætning, sociale forhold, befolkningstæthed mm.)

KORAs analyse tager højde for disse forhold

## Eksempel på metodens anvendelse: Folkeskolen

Indikatorer for serviceniveauet:

- Klassekvotient
- Antal lærere pr. elev
- Antal planlagte undervisningstimer pr. klasse
- Afholdte timer
- Sygefravær blandt lærerne
- Personalenormering i SFO og fritidshjem
- Udgifter til specialskoler
- Undervisningseffekt for humanistiske fag
- Undervisningseffekt for naturfag

## Hensyntagen til forskelle i kommunernes prioritering

- For hver kommune beregnes et indeks for serviceniveauet på skoleområdet ved at sammenveje de ni indikatorer for serviceniveauet
- De serviceindikatorer, hvor en kommune klarer sig godt i forhold til andre kommuner, får lov at indgå med dobbelt vægt i indekset for kommunens serviceniveau
- De serviceindikatorer, hvor en kommune klarer sig dårligt i forhold til andre kommuner, indgår kun med halv vægt i indekset for kommunens serviceniveau
- Kommunens serviceniveau sammenlignes derefter med serviceniveauet i andre kommuner med brug af de vægte, der stiller kommunen i det bedste lys
- Hvis der alligevel findes andre kommuner, der har et højere serviceniveau i forhold til de afholdte udgifter, så har den betragtede kommune et effektiviseringspotentiale på folkeskoleområdet

## Hensyntagen til forskelle i kommunernes grundvilkår

- Kommunernes afholdte serviceudgifter korrigeres for forskelle i udgiftsbehov som følge af forskelle i befolknings sammensætning og andre relevante baggrundsvariable
- Kommuner bliver kun sammenlignet med andre kommuner med en nogenlunde sammenlignelig befolkning (fx bliver Thisted ikke sammenlignet med Gentofte)
- Ved beregning af undervisningseffekt i folkeskolen korrigeres for forskelle i elevernes sociale baggrund

## Effektiviseringspotentialiet på folkeskoleområdet

- Med de omtalte forudsætninger kan der beregnes et effektiviseringspotentialt på 5,4 mia. kr. svarende til 12 pct. af udgifterne på skoleområdet

Bemærk:

- Realisering af et potentialt i den størrelsesorden vil givetvis kræve en målrettet indsats over flere år, og det er ikke realistisk, at alle skoler kan blive lige effektive
- Til gengæld vil der hen ad vejen være mulighed for, at selv de bedste skoler kan blive endnu bedre, så på langt sigt kan det samlede forbedringspotentialt være endnu større

## Effektiviseringspotentialiet på andre kommunale områder

- På områder som daginstitutioner og ældrepleje tyder analysen på, at der er potentialer, der svarer til folkeskolens, dvs. mindst 10 pct.
- På disse områder er beregningen dog mere usikker, fordi der er forskelle på kommunernes regnskabspraksis

Yderligere forbehold:

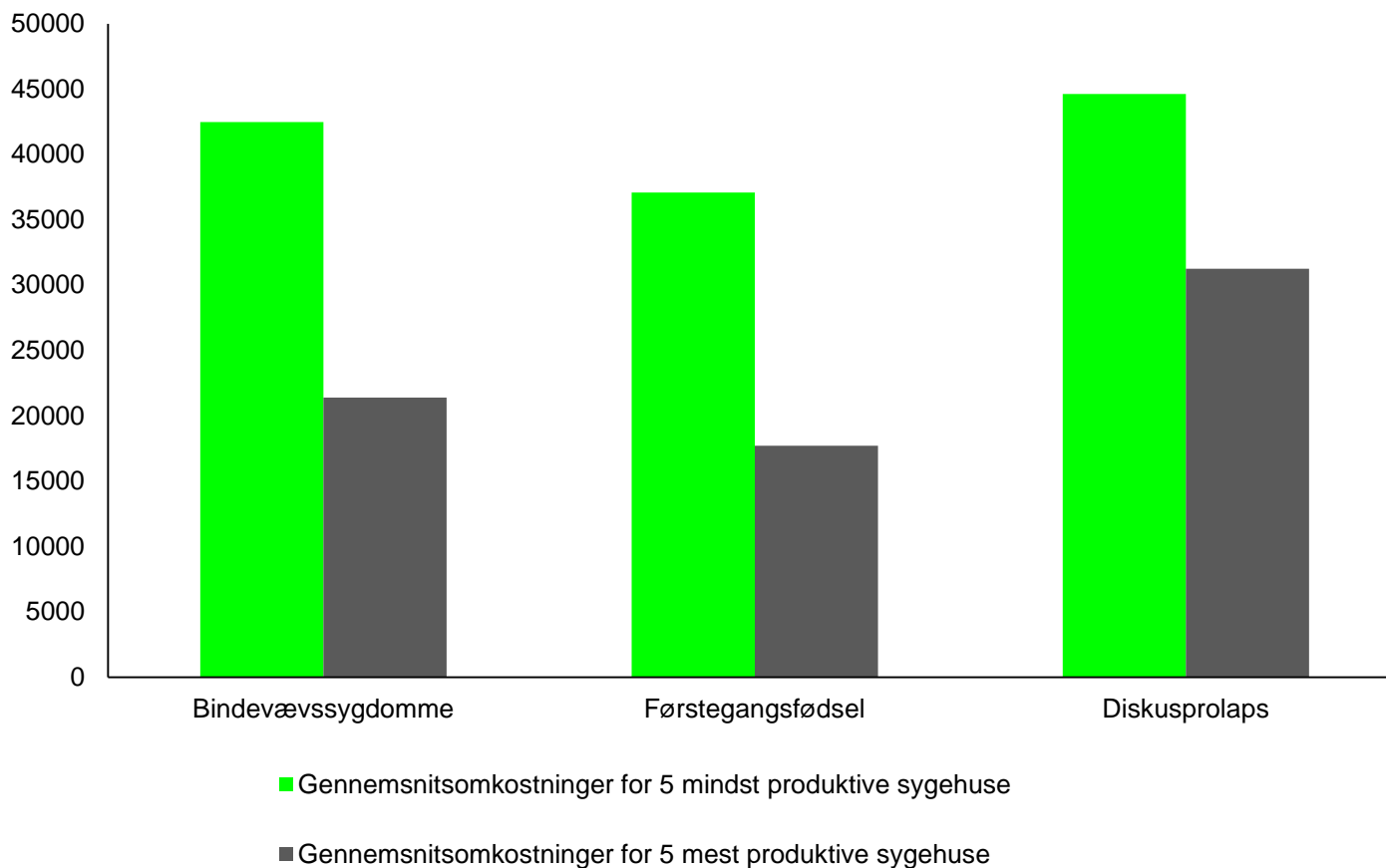
- Ikke alle aspekter af serviceniveauet måles eller er målbare
- Vi har kun få data for sluteffekter for borgerne
- Det beregnede effektiviseringspotentialer i den enkelte kommune er følsomt overfor, hvor stor en vægt man tillægger de serviceindikatorer, der stiller kommunen i det bedste lys

**Men:** Hvis vi kan fremskaffe bedre data, er den anvendte metode et godt redskab til, at kommunerne kan lære af hinanden

# Også betydeligt effektiviseringspotentiale i regionerne...

## Produktivitetsforskelle på sygehusene 2012

Gennemsnitsomkostninger per behandling, kr.



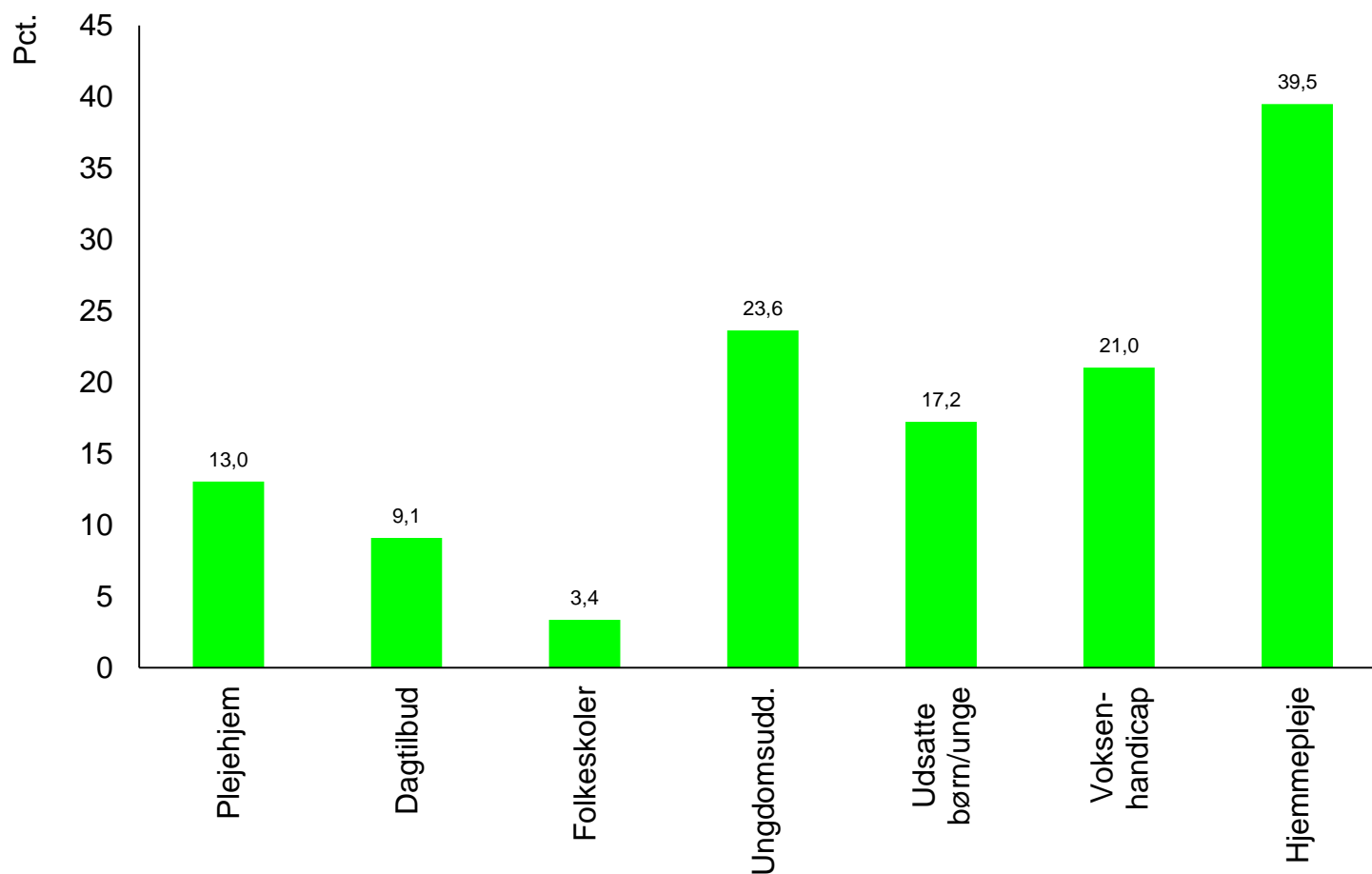


## ...og i staten

- Eksempel: Udvalget for analyser af forsvaret (2012) vurderer, at der kan effektiviseres for 1,5-2,5 mia. kr. i forsvaret i 2017 i forhold til budgettet for 2012 (produktivitetsgevinst på mellem 7 og 11 pct.)
- Flere andre studier tyder på lignende potentialer på andre statslige områder

## Resultater fra tidsanvendelsesstudier

Forskelle på kernemedarbejderes effektive arbejdstid brugt til direkte brugerrelaterede opgaver (øvre kvartil i forhold til nedre kvartil)



## Fokus på resultater i den offentlige sektor: Hvordan kommer vi videre?

- Vi måler en masse og stiller for mange detailkrav til dokumentation af arbejdsprocesser
- Til gengæld har vi ikke ret mange mål for ***slutresultater og effekter for borgerne***
- Behov for mere fokus på resultater frem for dokumentation af processer
- Behov for mere ensartet regnskabspraksis i kommuner
- Med flere og bedre resultatmål og sammenlignelig regnskabspraksis kan vi lave intelligent benchmarking og dermed give bedre muligheder for og tilskyndelser til, at de mindre effektive enheder i det offentlige kan lære af de mere effektive enheder

# Diagnosen for den offentlige sektor

## Rammebetingelser for det offentlige, der kan hæmme *mulighederne* for effektivisering

- For mange og for rigide regelsæt
- Detailregulering af arbejdsprocesser
- Finansieringssystemer der har utilsigtede effekter
  - Statslig styring af sektorerne
  - Mellem sektorerne
  - Internt i de respektive enheder – kommuner, regioner og stat
- Ufleksible overenskomster

## Rammebetingelser for det offentlige, der kan hæmme *tilskyndelserne* til effektivisering

- Fravær af konkurrence: Mere effektive enheder har vanskeligt ved at ekspandere på bekostning af mindre effektive enheder
- Komplex bundlinje (mange forskellige mål)
- Frygt for budgetreduktion, hvis der gennemføres omkostningsbesparende effektivisering
- Offentlige ledere og medarbejdere belønnes ikke nødvendigvis for at gennemføre ”dristige” omlægninger og effektiviseringer (nulfejlskultur)
- Kun begrænsede muligheder for at benytte individuel løn til at præmiere en ekstraordinær indsats

## Principper for styring i den offentlige sektor: Produktivitetskommissionens anbefalinger

- Klar arbejdsdeling mellem offentlige ledere og deres politiske opdragsgivere: Tilstrækkelige frihedsgrader til lederne til at realisere de overordnede mål, som politikerne fastlægger
- Offentlige ledere på alle niveauer holdes ansvarlige for deres resultater i forhold til de fastsatte mål
- Resultatkontrakter indeholder få og tydelige mål relateret til kerneopgaven og til effekter for borgerne
- Troværdighed og stabilitet i den økonomiske styring (forudsigelige budgetrammer)
- Opgaveløsningen på områder, der kræver samarbejde mellem forskellige led i den offentlige sektor, tilrettelægges med udgangspunkt i borgernes behov for sammenhængende forløb

# Afbureaukratisering af den offentlige sektor: En håbløs opgave?



## Ikke så meget nyt under solen: Moderniseringstiltag gennem tiderne

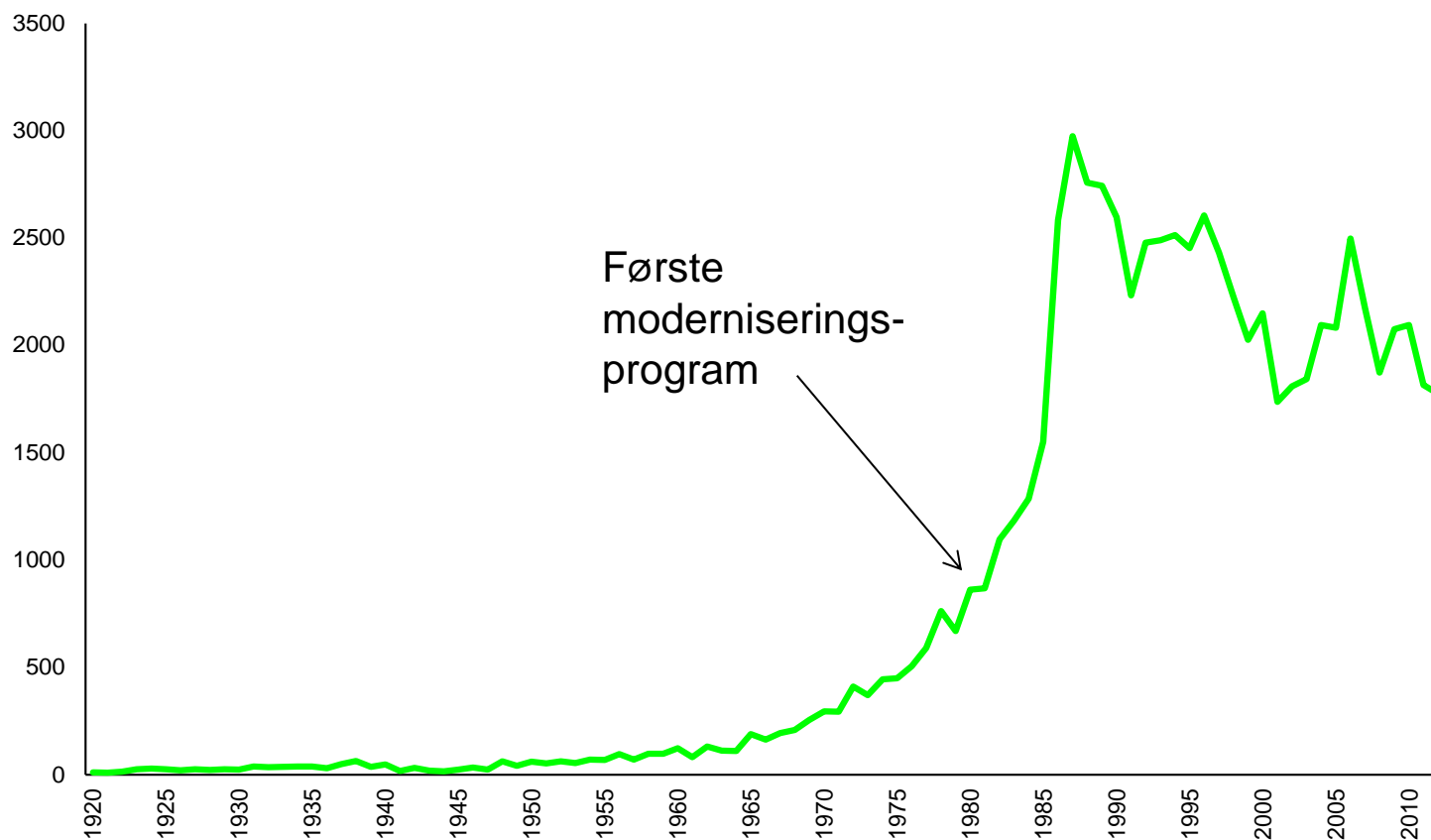
- 1983: "Programmet for modernisering af den offentlige sektor"
- 1993: "Nyt syn på den offentlige sektor"
- 2002: "Med borgeren ved roret"
- 2006-2007: Strukturreformen og Kvalitetsreformen

Gennemgående elementer: Målsætninger om

- Mere efterspørgselsstyring af de offentlige ydelser (fx frit valg)
- Bedre publikumsbetjening og regelforenkling
- Leder- og personaleudvikling
- Øget anvendelse af ny teknologi

## Regelforenkling: Hvordan er det gået?

### Antal nyudstedte love og bekendtgørelser pr år, 1920-2011



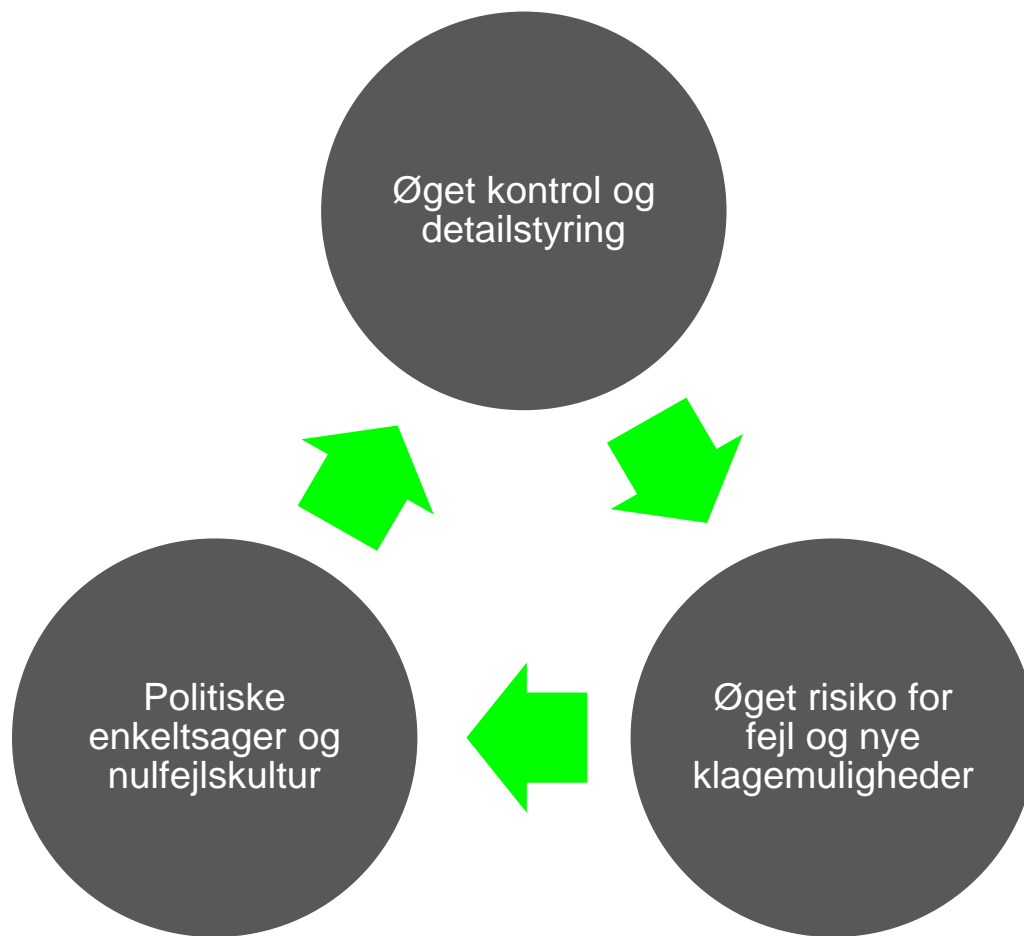
## Drivkræfter bag regeljunglen

Alle ønsker regelforenkling og afbureaukratisering. Hvorfor går udviklingen så den modsatte vej?

Mulige forklaringer:

- Omkostningerne ved nye regler og dokumentationskrav falder sjældent på dem, der vedtager reglerne
- Politikerne ønsker at sikre sig, at deres tanker og mål omsættes til praksis
- "Bureaukrati avler bureaukrati" (næste slide)

## Bureaukrati avler mere bureaukrati



## Udfordringerne: Effektivisering og afbureaukratisering

Produktivitetskommissionen lægger i eftermiddag op til debat om temaerne

- *Hvordan får vi en mere effektiv offentlig sektor? Ledelse, fleksibilitet og tillid*
- *Afbureaukratisering: En håbløs opgave? Forholdet mellem politikere og embedsmænd*

## Produktivitetskommissionens videre arbejde med den offentlige sektor

- **August:** En mere detaljeret rapport (med konkrete politikanbefalinger) om *Produktivitet i den offentlige sektor – Hvor er problemerne?*
- **Senere på efteråret:** Supplerende delrapport om produktivitet i den offentlige sektor med fokus på
  - konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver
  - innovative offentlige udbud
  - offentligt-privat samarbejde