

Produktiviteten i den offentlige sektor har ramt dagsordenen hos medier, politikere og interesseorganisationer. Der er bred forståelse for nødvendigheden af øget produktivitet i den offentlige sektor – at gøre tingene smartere. Produktivitetskommissionen har fået til opgave at finde ud af hvordan.

Produktivitet, effektivitet og kvalitet i den offentlige sektor

Af Peter Birch Sørensen, formand for Produktivitetskommissionen

Produktivitetskommissions brede dagsorden

Vi bruger i Danmark årligt mere end 500 mia. kr. på offentlige serviceydelser. Gevinsten ved at gøre tingene smartere i den offentlige sektor er derfor store. Det er i det lys, at Produktivitetskommissionen i sit kommissorium er blevet bedt om at ”bidrage med ny viden om produktiviteten i den offentlige sektor og komme med konkrete anbefalinger, der kan styrke den, herunder i kommuner, regioner og staten. Målet er, at resurserne skal anvendes mere effektivt i den offentlige sektor fx gennem modernisering, digitalisering og bedre organisering.”

Produktivitet i den offentlige sektor handler grundlæggende om det samme som i den private sektor, nemlig om hvor meget og hvor god service der leveres med de resurser, der er til rådighed. Men der er *fundamentale forskelle* mellem den offentlige og private sektor, der bidrager til at gøre analyser af produktivitet, effektivitet og kvalitet i den offentlige sektor mere komplicerede:

- **Organisering og styring:** Den offentlige sektor er styret af en lang række politiske målsætninger, som hver for sig har deres egen logik, men som tilsammen gør det meget komplekst at drive offentlig virksomhed. Samtidig kan den politiske styring give anledning til mere kortsigtede løsninger og omstændelige nulfejlskulturer.
- **Måling, benchmarking og vidensdeling:** Den sammensatte bundlinje betyder, at produktivitetsgevinster er svære at måle og tildele der, hvor de høstes. Det kan mindske incitamentet til at effektivisere og innovere. Samtidig betyder begrænset vidensdeling og benchmarking af præstationer, at offentlige enheder i mange tilfælde ikke ved, om de gør det godt eller skidt, og ikke lærer af erfaringer høstet i andre dele af den offentlige sektor.
- **Ledelse, styring og motivation:** Offentlige overenskomster, faggrænser og lønsystemer kan hæmme ledernes handlefrihed. Offentligt ansatte er ofte drevet af en stærk faglighed og public service motivation, hvilket udfordrer traditionelle ledelsesredskaber og motivationsfaktorer. Grupper af offentligt ansatte giver udtryk for, at detailstyring har kostet på motivationen og tilliden mellem ledelse og medarbejder.
- **Konkurrenceudsættelse:** Begrænset konkurrenceudsættelse af mange offentlige ydelser og manglende respons fra markedet kan give mindre incitament til at effektivisere og innovere for at holde prisen lav og kvaliteten høj.

- **Modernisering:** Nogle typer af offentlige opgaver er arbejdskraftsintensive, hvilket muligvis gør det mere udfordrende at anvende moderne effektiviseringsredskaber (fx it og automatisering) fra den private sektor til at modernisere den offentlige sektor (den såkaldte Baumol-effekt).

En beskrivelse og analyse af produktiviteten i den offentlige sektor skal derfor ses i lyset af disse forskelle. Nedenfor beskrives nogle af de emner og centrale spørgsmål, som vil optage Produktivitetskommissionen det kommende år.

Organisering og styring af den offentlige sektor

Den offentlige sektor er vokset støt indtil starten af 1980'erne, hvor velfærdsstaten omtrent fik sin nuværende størrelse. Skiftende regeringer har efterfølgende gennemført reformer og initiativer til modernisering og afbureaukratisering med det formål at effektivisere den offentlige sektor. En del af Produktivitetskommissionens arbejde vil bestå i at beskrive udviklingen i den offentlige sektors ressourceforbrug, personalesammensætning og organisering samt de hidtidige forsøg på og erfaringer med modernisering og effektivisering af den offentlige sektor. Hvad kan vi lære af erfaringerne med at indføre nye styringsmetoder og incitamentssystemer (herunder New Public Management) i den offentlige sektor? Er omfanget af regelstyring, dokumentationskrav og bindinger på de offentlige enheders handlemuligheder øget over tid? I så fald: Hvad er drivkræfterne bag denne udvikling? Det historiske perspektiv skal pege på effektivitetshæmmende effekter af den nuværende organisering og bidrage til at forebygge, at Produktivitetskommissionen blot gentager gamle ideer og tidligere forslag, som allerede har været afprøvet og vist sig utilstrækkelige.

Måling, benchmarking og vidensdeling

Produktivitetskommissionen vil søge at tilvejebringe ny viden om, hvordan vi bedst måler produktivitet i den offentlige sektor. Nye og bedre mål for produktiviteten i den offentlige sektor skal ideelt set opfylde flere forskellige formål:

1. De skal tage hensyn til, at de offentlige institutioner typisk skal opfylde flere forskellige politiske målsætninger.
2. De skal muliggøre en vurdering af kvaliteten af serviceydelsen.
3. De skal opfattes som relevante og praktisk anvendelige af de politikere og myndigheder, der er ansvarlige for budgetbevillingerne og deres administration.
4. De skal opfattes som relevante og legitime kvalitets- og effektivitetsmål af de enkelte institutioner og deres medarbejdere
5. De skal kunne bruges til at fremme udveksling af viden og erfaring mellem institutioner, der gerne vil lære af hinanden.
6. Det forbrug af tid og ressourcer, som anvendelsen af et produktivitetsmål kræver, skal stå i rimeligt forhold til nyttevirkningen.

Samtidig bør der til stadighed være fokus på at undgå overflødige dokumentationskrav, så (nye) forsøg på at måle produktiviteten i den offentlige ikke ender i en bureaukratisk øvelse, der udløser en masse tidkrævende dokumentationskrav til de enkelte institutioner og deres ansatte. I de senere år har mange grupper af offentligt ansatte netop klaget over, at de i stigende grad skal bruge tid på at dokumentere deres indsats, så de har mindre tid til deres kerneopgaver, dvs. betjeningen af borgerne. For at vurdere omfanget af dette problem kunne det være nyttigt at få belyst, hvor meget tid de offentligt ansatte faktisk anvender på forskellige opgaver, og hvordan udviklingen i tidsanvendelsen har været.

Ledelse, styring og motivation

Effektiv ledelse og styring er en grundlæggende præmis for øget produktivitet, fordi medarbejdere, der trives, bliver mere fleksible og er mere motiverede. Men hvordan motiverer man ledere og medarbejdere til at gennemføre initiativer, der gør den offentlige ydelse billigere, hvis det blot fører til, at bevillingen nedskæres, eller arbejdsbyrden øges?

Og hvad virker egentlig bedst som tilskyndelse? Mere anerkendelse af faglighed og flere frihedsgrader til at løse opgaverne? Eller højere løn til innovative ledere og medarbejdere?

Under god ledelse og styring sker der i højere grad løbende modernisering og innovation, og politiske reformer og strategier bliver hurtigere og mere effektivt implementeret. Erfaringer fra Sverige tyder på, at en dygtig skoleleder ikke blot kan holde sygefraværet blandt lærerne nede, men også kan bidrage til at forbedre elevernes afgangskarakterer. Men hvad karakteriserer god ledelse? Og har en skoleleder i Danmark lige så stor mulighed for at gøre en forskel som en svensk skoleleder, eller er danske skoleledere låst fast af regler og overenskomster, når det gælder friheden til at disponere over lærernes arbejdstid? Det er eksempler på den type af spørgsmål, som Produktivitetskommissionen vil søge svar på.

Konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver

En veldrevet offentlig opgave kan ikke altid effektiviseres ved at blive konkurrenceudsat og i visse tilfælde overdraget til en privat leverandør. De forandringsprocesser, som den private leverandør implementerer ved udlicitering, kan ofte også gennemføres i offentlig regi, og en stor del af gevinsten ved konkurrenceudsættelse realiseres allerede i forberedelsen til konkurrenceudsættelse. Noget tyder altså på, at det et stykke hen af vejen er konkurrencesituationen i sig selv snarere end de private leverandørers opgavevaretagelse, der skaber besparelserne. Inddragelse af private leverandører kan dog give mulighed for at høste stordriftsfordele, give borgerne adgang til mere differentierede ydelser og skabe nye afsætningsmuligheder i den private sektor. Samtidig kan forskelle i organisering, styring og ledelsesrum undertiden betyde, at private leverandører vil kunne varetage opgaven lige så godt som en offentlig leverandør men til en lavere pris.

Produktivtetskommissionen vil undersøge, om konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver har haft en positiv indvirkning på produktiviteten, om der er potentiale for yderligere konkurrenceudsættelse, og om der er u hensigtsmæssige barrierer for øget konkurrenceudsættelse. I denne sammenhæng rejser der sig dog en række spørgsmål, som Produktivitetskommissionen må forholde sig til. Hvilke typer velfærdsopgaver kan konkurrenceudsættes? Hvad skal der konkurreres på (fx kvalitet under faste afregningspriser, differentierede ydelser), og kan der skabes reel konkurrence? Hvordan opgør man omkostninger og gevinster (fx medarbejderhensyn og markedsmuligheder)?

Modernisering af den offentlige sektor

En gennemgribende modernisering af den offentlige sektor kan potentielt set betyde højere produktivitet og mere innovation i den offentlige sektor. Bedre udnyttelse af digitalisering og velfærdsteknologi på store offentlige udgiftsområder som hospitaler, hjemmepleje og folkeskole vil eksempelvis kunne give en bedre brugeroplevelse og samtidig spare ressourcer i den offentlige sektor. Og en smidigere offentlig sektor med færre og mere enkle regler vil kunne frigive ressourcer i den offentlige sektor, stimulere innovation og vil i nogle tilfælde også kunne lette de administrative byrder for virksomhederne. En del af moderniseringen af den offentlige sektor kan ligeledes være knyttet til at omdefinere brugerne af de offentlige ydelser fra at være passive klienter/patienter til at være aktive medproducenter.

Men hvordan kan brugen af velfærdsteknologi undgå at blive udgiftsdrivende? Er der barrierer for øget brug af digitalisering? Hvad er de underliggende drivkræfter for flere regler for de offentlige institutioners (og medarbejders) arbejde – alle ønsker afbureaukratisering, så hvorfor går udviklingen den modsatte vej? Er der inspiration at hente i frikommuneforsøg og i udfordringsretten? Dette er blot nogle af de spørgsmål, som Produktivitetskommissionen vil forsøge skabe klarhed over.

Det vigtige samspil med medier og interessenter

Mediedækningen af Produktivitetskommissionens arbejde tyder på, at produktivitet – og specielt produktivitet i den offentlige sektor – har ramt dagsordenen hos medier, politikere og interesseorganisationer. En del af pressen mener, at øget konkurrenceudsættelse og modernisering af den offentlige sektor vil kunne tilvejebringe effektiviseringsgevinster og produktivetsforbedringer, der kan kanaliseres ud til den private sektor via skattelettelser. En anden del af pressen har større fokus på kvaliteten af de offentlige velfærdsydelser, og her ses tillid, motivation og ledelsesrum som transmissionskanaler til øget effektivitet og kvalitet i den offentlige sektor.

Samtidig står det klart, at Produktivitetskommissionen kommer til at manøvrere i en foranderlig verden. Der er en række konkrete tiltag i gang allerede: Regeringen har en gennemgribende effektivisering af den offentlige sektor skrevet ind i 2020-planen, der forhandles overenskomster (fx for folkeskolelærere og praktiserende læger), kommunalreformen er i færd med at blive evalueret, et incitamentsudvalg skal undersøge styringen i sundhedssektoren, rammerne for offentlige udbud er under revision, der bliver talt om konsekvenserne af nul-vækst i den offentlige sektor og så videre.

Produktivtetskommissionen har sin force ved at være en uvildig instans bestående af uafhængige eksperter og særligt sagkyndige. For at Produktivitetskommissionens arbejde bliver en succes, er det dog vigtigt at inddrage folk med praktisk erfaring og sektorkendskab. Produktivitetskommissionen har derfor tidligt i processen inviteret brancheorganisationer, fagforeninger og andre interessenter til at komme med indspil, der har givet konkret viden om, hvor virksomheder og medarbejdere oplever, at der kan være mulighed for at gøre tingene lidt smartere. De modtagne indspil vil sammen med kommissionens egne analyser indgå i vort arbejde med at udforme konkrete politikanbefalinger, der kan øge produktiviteten, og som samtidig kan implementeres i praksis.

Produktivtetskommissionen i arbejdstøjet

I løbet af det kommende år vil Produktivitetskommissionen bidrage til, at produktivitet i den offentlige sektor fortsat vil blive debatteret i pressen. Produktivitetskommissionen kommer til at arbejde på flere fronter:

- **Konferencer:** Produktivitetskommissionen afholder d. 12. december en konference "Ledelse, Motivation og Produktivitet i den Offentlige Sektor", hvor eksperter, ledere og medarbejdere vil diskutere en række aktuelle problemer i den offentlige sektor, og hvordan de kan løses. En konference om måling af produktivitet, effektivitet og kvalitet i den offentlige sektor vil blive afholdt i det tidlige forår 2013.
- **Løbende kommunikation:** Produktivitetskommissionen vil være aktiv i debatten om produktivitet i den offentlige sektor – via kronikker og debatindlæg i pressen, ved at afholde møder med interessenter og ved at tage ud og holde oplæg.
- **Afrapportering:** Produktivitetskommissionen publicerer en delrapport om produktivitet i den offentlige sektor før sommeren 2013. Den endelige rapport vil blive publiceret inden årets udløb.