



# Modernisering af den offentlige sektor – et tilbageblik

Artiklens forfatter præsenterer et tilbageblik på moderniseringen af den offentlige sektor og drager paralleller til nutidens debat om produktivitet og vækst.

**AF TIDLIGERE DEPARTEMENTSCHEF I FINANSMINISTERIET OG FORHENVÆRENDE ADMINISTRERENDE DIREKTØR I DONG ENERGY, ANDERS ELDRUP (BESTYRELSESFORMAND).**

For 30 år siden – i 1983 – fremlagde Henning Christophersen som finansminister i den daværende Schlüter-regering et ambitiøst moderniseringsprogram for den offentlige sektor.

Der var utvivlsomt mange forskellige bevägrunde til at udarbejde moderniseringsprogrammet. Én af dem var at markere, at Danmark nu havde fået en borgerlig regering efter mange år med socialdemokratisk dominerede regeringer. En anden grund, som jeg husker Christophersen ofte vendte tilbage til, var, at når vi nu havde så stor en offentlig sektor, ville det blive et voksende problem, hvis denne store del af den samlede danske økonomi ikke præsterede produktivetsforbedringer. Det ville trække den samlede produktivetsudvikling i samfundet ned på et uholdbart niveau. En debat, som vi med vor tids produktivitetskommission kan nikke genkendende til.

Moderniseringsprogrammet består af flere elementer – herunder en budgetreform og et program for modernisering af ledelse og administration i den offentlige sektor.

Lad os først se på budgetreformen, som allerede var påbegyndt før ”systemskiftet” i 1982. Væsentlige elementer i programmet opregnes i det følgende, hvor jeg også – i efterrationaliseringens klare lys – vil forsøge at vurdere de forskellige elementer.

**Fra enkeltsagsbehandling til rammesty- ring:** Rammestyling går som en rød tråd gennem budgetreformen. Kompetence skulle flyttes ”ud” fra Finansministeriet til ministerier og styrelser og til kommunerne. Omfattende bølger af opgave- og kompetan- ceforskydninger blev resultatet. Beslutnin-

gerne skulle tættere på borgerne. Rammebe- villinger afløste enkeltbevillinger, bloktil- skud afløste refusioner – for blot at nævne nogle få ting.

Resultatet er blevet, at Danmark i dag har én af de mest decentraliserede offentlige sekto- rer – med de fordele og ulemper, det nu har. Ingen tvivl om, at det udløste en betydelig lokal energi og ansvarsfølelse, men også visse besværligheder med den overordnede sty- ring.

**Fra kontrol til incitamentsstyring:** Et andet bærende princip i budgetreformen var nedprioritering af kontrolmekanismer og opprioritering af incitamentsstyring. Et slag- ord blev indførelse af ”selvregulerende me- kanismer”. Det gav sig udslag på mange må- der. Opsparingsordningen var et barn af den tankegang. De disponerende enheder skulle i egeninteresse motiveres til at tænke økono- misk. Blev en bevilling ikke brugt inden for ét budgetår, faldt pengene ikke væk. Opspa- ringsordningen har i sig selv haft en betyde- lig effekt, men hertil kommer (mindst lige så vigtigt), at den har været med til at ændre kulturen i den offentlige sektor. Det kunne ”betale sig” at tænke økonomisk rationelt.

Rammestylingen blev fokuseret på nettoram- mer i stedet for bruttorammer, så de dispo- nende enheder havde en interesse i at tænke over indtægtsmuligheder fra betalingsord- ninger, indtægtsdækket virksomhed og lig- nende. I volumen har dette vel aldrig fået et meget stort omfang, men på det psykologiske plan har det haft sin betydelige rolle, fordi det gav mening ude i de forvaltende led. Taksa- meterordningerne på uddannelsesinstitutio- nerne er også et markant barn af den tanke- gang. Det har haft stor effekt, men har måske nu nået et punkt, hvor der er behov for at se på, om systemet skal modificeres.

**Produktivetsforbedringer:** Ordningen med, at rammerne hvert år blev reduceret med

» Resultatet er blevet, at Dan- mark i dag har én af de mest decentraliserede offentlige sekto- rer – med de fordele og ulem- per, det nu har.

2 % under påberåbelse af mulige produktivtetsforbedringer, synede ikke af meget. Det var måske derfor det blev gennemført. Men efter 30 års konstant brug må det konstateres, at den kumulerede effekt på omstillingen af den offentlige sektor har været ret betydelig.

**Fra "bremseklods til igangsætter":** Finansministeriets traditionelle rolle som bagudskuende og kontrollerende blev ændret til at se fremad og være igangsættende for nye initiativer. Der er næppe tvivl om, at det rolleskift har haft stor betydning for udviklingen i den offentlige sektor – og det i et sådant omfang, at det i dag diskuteres, om den udvikling er gået for langt. Utallige budgetanalyser, 2010- og 2020-planer er nogle få af produkterne af den udvikling.

Lad mig herefter vende mig til moderniseringen af administrations- og ledelsesforholdene. Også her er det muligt at opdele i nogle hovedpunkter:

**Fokus på resultatmål:** Med inspiration fra den private sektor blev der udarbejdet resultatmål og resultatkontrakter mellem Finansministeriet og de enkelte ministerier og internt i ministerierne. Der er næppe tvivl om, at det i mange tilfælde har haft en nyttig effekt at føre en drøftelse af, hvad realistiske og ønskelige mål i det kommende budgetår skulle være. Men samtidig er det åbenbart, at denne del af moderniseringen har vist sig sværere end forudset. I den private sektor en opgaven relativt simpel. Målet handler om bundlinjen – hvis det går højt om den tredelte bundlinje. Herudaf kan målene forholdsvis let udledes.

I den offentlige sektor er målene langt mere nuancerede. Det har gjort det vanskeligt at stille relevante målepunkter op. I nogle tilfælde har det ført til, at der – for at være på den sikre side – opstilles et stort antal målepunkter (måske op til et halvt hundrede). I andre tilfælde har man valgt nogle få – og let operationaliserbare mål (f.eks. antallet af bøder), men det har så den svaghed, at kun en mindre del af det pågældende områdes aktiviteter dækkes. Erfaringerne har vist, at det har været vanskeliggere end forudset at indføre dette værktøj i den offentlige sektor. Og i nogle tilfælde har det ført til nyt bureaukrati.

**Ny lønstruktur:** Der er næppe tvivl om, at det traditionelle anciennitetsbaserede lønsystem egner sig dårligt til en moderniserings- og produktivitetshungrende offentlig sektor. Resultat- og incitamentfokuserede lønsystemer syntes at være svaret. Det er naturligvis

## » De disponerende enheder skulle i egeninteresse motiveres til at tænke økonomisk. Blev en bevilling ikke brugt inden for ét budgetår, faldt pengene ikke væk.

velkendt stof i den private sektor. Men også her må det konstateres, at en overførsel til den offentlige sektor har været vanskeliggere end forventet. Blandt andet fordi traditionen er en anden i den offentlige sektor, og fordi de kollektive lønsystemer her spiller en større rolle.

**Udlicitering:** Fra starten var udlicitering af offentlige opgaver kontroversiel. Det skyldes blandt andet, at temaet blev født fra en ideologisk tilgang og ikke fra en pragmatisk. Der blev fastsat bestemte mål for, hvor meget der skulle udliciteres – ikke mål om, at det, som gav mening, skulle udliciteres. Her 30 år senere har debatten ikke rokket sig meget på dette punkt. Med historien i bagagen er det fortsat vanskeligt at få en nuanceret debat, for eksempel om OPP – selv på områder, hvor det synes at give god mening, f.eks. bygning af skoler.

**Selskabsdannelse og privatisering:** Moderniseringen af den offentlige sektor førte til, at en lang række opgave blev udskilt i selskaber – det være sig aktieselskaber eller andre former. Nogle af disse selskaber er siden blevet privatiseret. Opdelingen i forvaltningsopgaver og virksomhedsrettede driftsopgaver, har haft en betydelig effekt på moderniseringen af den offentlige sektor.

**Afbureaukratisering:** Utallige er de forsøg, der er gjort på at regelforenkle og afbureaukratisere den offentlige sektor. På det felt er

## » Utallige er de forsøg, der er gjort på at regelforenkle og afbureaukratisere den offentlige sektor. På det felt er det ganske let at se, at resultaterne på ingen måde står mål med de anstrengelser, der er gjort.

det ganske let at se, at resultaterne på ingen måde står mål med de anstrengelser, der er gjort. Det er muligt at, at antallet af regler mv. ville have været endnu mere overvældende, hvis disse forsøg ikke var gjort. Men tilbage står, at der er flere regler og kontroller i dag, end der var for 30 år siden.

**Digitalisering:** Her står vi ved én af de største succeser i moderniseringen af den offentlige sektor. Mange områder er over denne periode blevet digitaliserede. Mange indkøbringsproblemer har der været. Kritikerne har ikke holdt sig tilbage. Men resultatet er ikke desto mindre blevet, at vi i dag har en offentlig sektor, som er blandt de mest digitaliserede og effektive, som findes.

### **Sammenfatning**

Moderniseringen af den offentlige sektor har været omfattende, siden Henning Christophersen lancerede moderniseringsprogrammet i 1983. Det er svært at drage en simpel lære ud af forløbet. Meget inspiration blev hentet i den private sektor. Erfaringen har vist, at den offentlige sektor er væsentligt anderledes end den private sektor, og at de private værktøjer derfor kun i et vist omfang lader sig overføre.

Erfaringen har også vist, at decentralisering, selvforvaltning og selvregulerende mekanismer på den lange bane virker bedre end regler og kontrol. Kampen mod regler og bureaukrati kan synes uoverkommelig. Men måske giver succesen med digitalisering et håb her? ■