



Ledelse i den offentlige sektor

Der er gennemført mange tiltag for at forøge den offentlige produktivitet, men i mange tilfælde er der ulemper og vanskeligheder med implementeringen, fx pga. ineffektiv konkurrence, offentlige ledere der ikke er trænet i eller har nok fokus på at høste effektivitetsgevinster – eller at det ikke lykkes at indkassere gevinsten og få pengene kanaliseret andre steder hen. Der er i den offentlige sektor grundlæggende mangel på viden om, hvad tingene reelt koster, hvilken værdi de skaber for borgerne, og om de produceres effektivt. Måske det er ved at være tid til en uafhængig udgiftskommission, der opgør resultatet af de mange tiltag og vurderer det yderligere potentiale?



**AF DIREKTØR JAKOB HALD
OG CHEFØKONOM JENS HAUCH, KRAKA**

Udgifterne til skattefinansieret offentlig service er steget fra ca. 15 pct. af BNP i starten af 1970'erne til omkring 29 pct. i 2012. Med en så betydelig del af den samlede produktionsværdi står de offentlige ledere med en meget stor del af ansvaret for velfærden i det danske samfund. Det er derfor en dyr fornøjelse, hvis de offentlige ledere ikke er tilstrækkeligt optaget af at sikre en god og effektiv udnyttelse af ressourcerne.

Med en stor velfærdsstat og derfor et højt skattetryk, er det rimeligt at stille to krav. Det ene er, at skattesystemet indrettes effektivt, så de fordelingsmålsætninger mv., som skiftende regeringer måtte have, indfries så smart som muligt. Det andet er, at skattekrone bruges effektivt, og at den offentlige produktion skaber mest mulig værdi for pengene. Det er bare lettere sagt end gjort.

Hvornår leverer min organisation værdi?

I privat produktion er det typisk et klart signal om værdiskabelsen: Hvis indtægterne ikke er større end produktionsomkostningerne, kan produktionen ikke give overskud. Indtægterne er bestemt af produkternes salgspris, der igen afspejler produkternes værdi for brugerne. Den private leder får dermed et klart signal om virksomhedens værdiskabelse, og konsekvenserne er lige så klare.

Hvis omkostningerne er for høje eller værdien af produkterne (og dermed indtægterne) for lave, må nøglen drejes om. Ledelse og medarbejdere må finde andet arbejde. Medarbejdere og ledelse er ikke nødvendigvis enige om lønniveau, arbejdsforhold mv., men alle ved, at virksomheden vil lukke, hvis omkostningerne bliver for høje.

Incitamentet til lave omkostninger og effektiv produktion er derfor som udgangspunkt til stede i hele organisationen. Sat på spidsen er jobbeskrivelsen for en privat leder enkel: Lav nogle produkter, der skaber tilstrækkelig værdi til, at de kan sælges til en pris, der giver et overskud til virksomheden. Hvis du gør det godt, kan du ansætte nogle flere – alle er glade.

Ledelsesopgaven i den offentlige produktion kan være mere sammensat: Man vil ofte stå over for et fast budget, som skal anvendes "bedst muligt", men uden at vide, om der skabes merværdi. Når serviceydelser stilles gratis til rådighed, er der ikke en pris og et salg – og der fremkommer derfor ikke et signal om, hvad varen er værd for brugerne. Værdiskabelsen er heller ikke nødvendigvis vigtig for lederen: Hvis man lever op til de politisk fastsatte mål – antal operationer, antal passede børn, en tilfreds borgmester osv. – har man gjort det godt, men typisk uden at vide, om værdien for brugerne er større end organisationens omkostninger.

Hvordan producerer min organisation mest effektivt?

I den private produktion er der et automatisk pres for at gøre tingene bedre: Konkurrenterne skaber løbende mere værdi i forhold til omkostningerne, og hvis min virksomhed ikke gør det samme, må vi lukke.

Mange offentlige ledere har givetvis et ønske om at producere effektivt, og fx udvidet brug af resultatkontrakter og -aflønning kan bi-

Det netop gennemførte opgør med lærernes arbejdstidsregler betyder, at rammerne for effektivitetsforbedringer er skabt, men det er skolelederne, som står med den store udfordring.

» **Værdiskabelsen er heller ikke nødvendigvis vigtig for lederen: Hvis man lever op til de politisk fastsatte mål (...)**

drage yderligere. Men det meget håndfaste markedssignal, som er hverdag i den private produktion, findes ikke i offentlig produktion. Typisk er der ikke engang præcis viden om, hvad det reelt koster at producere de forskellige offentlige serviceydelser.

Der har igennem de seneste 15 -20 år været stigende fokus på konkurrenceudsættelse af den offentlige produktion for derigennem at forøge effektiviteten: Sektorer (fx el og tele) er blevet privatiseret, der er indført friere valg mellem offentlige udbydere, nogle driftsområder er udliciteret, der er indgået en del offentlige-private samarbejder osv.

Og regeringen har nu taget fat i nogle af de rigtig vanskelige områder. Det netop gennemførte opgør med lærernes arbejdstidsregler betyder, at rammerne for effektivitetsforbedringer er skabt, men det er skolelederne som står med den store udfordring. Hvis effektiviseringerne skal realiseres, så kræver det god ledelse med fokus på effektivt resurseforbrug. Ellers risikerer man, at prisen for flere undervisningstimer bliver en lavere undervisningskvalitet - og dermed lavere værdi for brugerne. Men skolelærerne kan glæde sig over, at de effektivitetsgevinster der høstes, trods alt bliver på området.

De praktiserende lægers produktion kommer også under lup i den kommende tid, dels fordi regionerne har opsagt overenskomstaf-talen med de praktiserende læger, dels fordi en nylig OECD-rapport har konkluderet, at produktivitetsudviklingen hos de praktise-rende læger har været svag. Omkostningen pr. besøg hos praktiserende læger er eksempelvis steget med seks pct. fra 2006 til 2011 (målt i faste priser). Der kan være mange gode grunde til denne stigning, fx kan besøgene være blevet mere omfattende og bedre, så der opnås mere helbredelse pr. besøg. Er værdien for patienterne steget eller har lægerne bare fået en højere løn uden at skabe mere værdi? Vi hælder i retning af det sidste, men ved det ikke.

Endelig er der et forståeligt politisk pres for at understøtte Danmarks miljø- eller klimaambitioner ved at skabe ”grønne job”. Her skal man også passe på: Det er i princippet let at skabe grønne job, fx ved at affaldssor-tere ved håndkraft frem for med maskiner. Sådanne job giver ikke bedre miljø eller klima, men sænker blot produktiviteten i den offentlige produktion.

Der er gennemført mange tiltag for at forøge den offentlige produktivitet, bl.a. ved at skabe bedre incitament. Men i mange tilfælde er der ulemper og vanskeligheder med implementeringen. Fx fordi konkurrencen ikke viser sig effektiv, at offentlige ledere ikke er trænet i eller har nok fokus på at høste effektivitetsgevinster, eller at det ikke lykkes at indkassere gevinsten og få pengene kanalisere-t andre steder hen. Der er grundlæggende mangel på viden om, hvad tingene reelt koster, hvilken værdi de skaber for borgerne, og om de produceres effektivt, ligesom man godt kunne ønske en samlet evaluering af de mange initiativer, der er gennemført. Så måske er det ved at være tid til en uafhængig ud-giftskommission, der opgør resultatet af de mange initiativer og vurderer det yderligere potentiale.

Hvordan høstes produktivitetsgevinsten og anvendes bedst for samfundet?

Hvis det lykkes at effektivisere opstår en ge-vinst, men hvis organisationens budget er fast forbliver gevinsten på det pågældende område. Det kan enten være i form af en større produktion, højere løn eller lavere ef-fektiv arbejdstid for de ansatte. Det er ofte ikke den bedste anvendelse af de frigjorte ressourcer.

Hvis gevinsten skal kanaliseres andre steder hen, så kræver det offentlige besparelser på området – dvs. typisk afskedigelser. Og det er ikke så let at motivere medarbejdere til at arbejde mere effektivt, hvis der er udsigt til, at større effektivitet belønnes med færre medarbejdere. Samtidig er det politisk svært at gennemføre sådanne besparelser, især når vi har så svært ved at synliggøre og aktivere effektivitetsgevinsterne.

Det er således en helt særlig udfordring at høste de opnåede produktivitetsgevinster og stille dem til rådighed på andre områder, hvor den ekstra værdiskabelse måske er stør-re.

Imens vi venter på en uafhængig offentlig udgiftskommission, bør den gode offentlige leder imidlertid hænge disse centrale spørgs-mål op på væggen:

- Hvornår leverer min organisation værdi?
- Hvordan producerer min organisation mest effektivt (også hvis det betyder færre ansatte)?
- Hvordan høstes produktivitetsgevinsten og anvendes bedst for samfundet (dvs. ikke nødvendigvis i min organisation)? ■

» Er værdien for patienterne steget, eller har lægerne bare fået en højere løn uden at skabe mere værdi?

» (...) det er ikke så let at motivere medarbejdere til at arbejde mere effektivt, hvis der er udsigt til, at større effektivitet belønnes med færre medarbejdere.