

Søren Winter

Effektivitet og produktivitet i den offentlige sektor¹

Der tales meget om den offentlige sektors effektivitet – eller mangel på samme, men der er sjældent gjort forsøg på at måle effektiviteten, og offentlig effektivitet er da også langt sværere at håndtere end effektivitet i den private sektor. Denne artikel drøfter, hvad man skal forstå ved effektivitet i den offentlige sektor og opstiller forskellige relevante effektivitetsbegreber, ligesom deres anvendelse eksemplificeres. Flere undersøgelsesresultater afslører betydelige effektivitetsproblemer i den offentlige sektor, herunder manglende målopfyldelse, faldende produktivitet samt betydelige produktivits- og effektivitetsforskelle mellem de enkelte offentlige myndigheder.

Indledning

I den politiske debat blandt politikere og offentligheden diskuteres jævnligt effektivitetsproblemer i den offentlige sektor. Det er sjældent specificeret, hvad man mener med effektivitet, men det gennemgående tema er som regel, om den offentlige sektors service er for dyr.

Trods denne almindelige politiske interesse for effektivitet er det sjældent, at den offentlige forvaltning selv giver sig af med at måle og vurdere effektivitet. En del af baggrunden herfor er utvivlsomt, at det er så vanskeligt at håndtere og måle offentlig effektivitet, men det spiller nok også en rolle, at der er en betydelig tradition i dansk forvaltning for regelorientering, således at man hovedsagelig har interesseret sig for, om lovgivningens regler og procedurer følges, snarere end for resultatet af det offentliges virksomhed i relation til de dermed forbundne omkostninger. Endelig vil der ofte være stærke institutionspolitiske interesser forbundet med at undgå effektivitetsanalyser og især deres offentliggørelse.

Selv om de offentlige udgifter konstant er vokset, har der traditionelt været langt større politisk interesse for udgiftssiden end for resultaterne eller effekten af ressourceindsatsen. Alligevel har der dog i de seneste år været en tendens til, at man flere steder ved budgetlægningen medtager oplysninger om, hvilke præstationer der kommer ud af bevillingerne. Dette er bl.a. sket efter inspiration fra amerikanske budgetlægningsmetoder som performance-budgeting og PPBS.

Indtil for nylig har effektivitetsproblemer også været forholdsvis upåagtede i dansk forvaltningsforskning, især hvad angår empiriske analyser. Poul Meyer tog dog allerede i 1954 effektivitetsspørgsmålet op til en teoretisk drøftelse,² som var meget værdifuld i sin påpegning af effektivitetsproblemets særlige karakter inden for den offentlige sektor, hvor en række særlige hensyn bevirker, at man ikke uden videre kan lægge privatøkonomiske effektivitetsbegreber til grund, ligesom Meyer fremhævede det hensigtsmæssige i at anvende flere forskellige effektivitetsbegreber.

Det er imidlertid først i det sidste par år, der er foretaget egentlige empiriske

Søren Winter

Effektivitet og produktivitet i den offentlige sektor¹

Der tales meget om den offentlige sektors effektivitet – eller mangel på samme, men der er sjældent gjort forsøg på at måle effektiviteten, og offentlig effektivitet er da også langt sværere at håndtere end effektivitet i den private sektor. Denne artikel drøfter, hvad man skal forstå ved effektivitet i den offentlige sektor og opstiller forskellige relevante effektivitetsbegreber, ligesom deres anvendelse eksemplificeres. Flere undersøgelsesresultater afslører betydelige effektivitetsproblemer i den offentlige sektor, herunder manglende målopfyldelse, faldende produktivitet samt betydelige produktivits- og effektivitetsforskelle mellem de enkelte offentlige myndigheder.

Indledning

I den politiske debat blandt politikere og offentligheden diskuteres jævnligt effektivitetsproblemer i den offentlige sektor. Det er sjældent specificeret, hvad man mener med effektivitet, men det gennemgående tema er som regel, om den offentlige sektors service er for dyr.

Trods denne almindelige politiske interesse for effektivitet er det sjældent, at den offentlige forvaltning selv giver sig af med at måle og vurdere effektivitet. En del af baggrunden herfor er utvivlsomt, at det er så vanskeligt at håndtere og måle offentlig effektivitet, men det spiller nok også en rolle, at der er en betydelig tradition i dansk forvaltning for regelorientering, således at man hovedsagelig har interesseret sig for, om lovgivningens regler og procedurer følges, snarere end for resultatet af det offentliges virksomhed i relation til de dermed forbundne omkostninger. Endelig vil der ofte være stærke institutionspolitiske interesser forbundet med at undgå effektivitetsanalyser og især deres offentliggørelse.

Selv om de offentlige udgifter konstant er vokset, har der traditionelt været langt større politisk interesse for udgiftssiden end for resultaterne eller effekten af ressourceindsatsen. Alligevel har der dog i de seneste år været en tendens til, at man flere steder ved budgetlægningen medtager oplysninger om, hvilke præstationer der kommer ud af bevillingerne. Dette er bl.a. sket efter inspiration fra amerikanske budgetlægningsmetoder som performance-budgeting og PPBS.

Indtil for nylig har effektivitetsproblemer også været forholdsvis upåagtede i dansk forvaltningsforskning, især hvad angår empiriske analyser. Poul Meyer tog dog allerede i 1954 effektivitetsspørgsmålet op til en teoretisk drøftelse,² som var meget værdifuld i sin påpegning af effektivitetsproblemets særlige karakter inden for den offentlige sektor, hvor en række særlige hensyn bevirker, at man ikke uden videre kan lægge privatøkonomiske effektivitetsbegreber til grund, ligesom Meyer fremhævede det hensigtsmæssige i at anvende flere forskellige effektivitetsbegreber.

Det er imidlertid først i det sidste par år, der er foretaget egentlige empiriske

analyser af effektivitet og produktivitet i den offentlige sektor i Danmark.³ Derimod er der i udlandet, og navnlig i USA, en betydelig længere tradition for effektivitetsundersøgelser.

Baggrunden for denne artikel er, at der er et stort behov for, at den offentlige sektor bliver mere effektivitetsbevidst. Den offentlige sektors størrelse og vækst gør det naturligt, at man ser nærmere på omkostningssiden, men der er også god grund til at interessere sig for den offentlige sektors præstationer og for resultatet af denne indsats. Flere undersøgelser i Danmark og især i USA har således vist, at der ofte er betydelige problemer forbundet med at realisere de politiske mål.

Det er derfor naturligt at interessere sig for sammenhængen mellem ressourceindsatsen på den ene side og præstationer samt effekt på den anden side. Kan indsatsen blive større og bedre ved samme ressourceindsats, eller kan vi bevare det hidtidige niveau med en mindre ressourceindsats?

Hovedproblemerne i denne artikel er:

- a) Hvad skal man overhovedet forstå ved effektivitet i den offentlige sektor? Diskussionen af offentlig effektivitet rejser så mange forskellige problemer, at det er hensigtsmæssigt at operere med flere forskellige effektivitetsbegreber.
- b) Hvordan kan man operationalisere effektivitetsbegreberne og måle offentlig effektivitet? Artiklen vil give nogle eksempler på empiriske undersøgelser af effektivitet, herunder effektivitetssammenligninger over tid og sted, ligesom en række måleproblemer vil blive drøftet.
- c) Hvilke forhold øver indflydelse på effektiviteten hos det offentlige? Der vil herunder ske en drøftelse af årsager til effektivitetsforskelle over tid, mellem offentlige myndigheder indbyrdes og mellem offentlige og private virksomheder, ud fra konkrete empiriske undersøgelser.

Artiklen lægger hovedvægten på at belyse og eksemplificere en række forskellige sider af effektivitetsproblemet for at nuancere diskussionen om det offentliges effektivitet, men denne bredde i drøftelsen må nødvendigvis ske på bekostning af en mere dybtgående analyse. Der gives dog en række henvisninger til mere omfattende undersøgelsesrapporter.

Hvorfor giver offentlige institutioner næsten aldrig overskud?

Det har været betydeligt nemmere at beskæftige sig med effektivitet i private end offentlige foretagender. Almindeligvis forstår man ved effektivitet i den private sektor forholdet mellem output og input målt i kroner. Det vil sige, at effektiviteten eller overskuddet vokser, desto mere indtægterne ved salg af produktionen overstiger udgifterne ved produktionen. Når effektivitets- eller overskudsbegrebet er så centralt for den private sektor, hænger det både sammen med, at en maksimering af overskuddet nok er den væsentligste målsætning for de fleste virksomheder, og med at overskuddet er så let at måle, da både »output« og »input« kan måles kvantitativt ved en fælles målestok i form af penge.

Adskillige offentlige institutioner eller virksomheder har både indtægter og udgifter, og der er også en del, der afsætter varer eller tjenesteydelser til borgerne

mod betaling ligesom private virksomheder. Der er også enkelte, der giver overskud, f.eks. Københavns Lufthavn i 1980 og 1981 og Dansk Tjipstjeneste A/S og Statsanstalten for Livsforsikring, og navnlig er der flere offentlige virksomheder, som tidligere har givet overskud, f.eks. SAS og Post- og Telegrafvæsenet. De fleste offentlige institutioner har imidlertid underskud.

Problemet med anvendelse af overskuddet som målestok for effektiviteten er naturligvis først og fremmest, at mens det normalt er forholdsvis let at måle offentlige virksomheders og institutioners »input« i form af udgifter til lønninger, husleje, udbetalte ydelser etc., er indtægterne så godt som aldrig nogen rimelig målestok for institutionens »output«. Dette gælder naturligvis især for de offentlige myndigheder, der har til opgave at stille offentlige indkomstoverførsler (som f.eks. pension eller kontanthjælp) eller gratis serviceydelser (som f.eks. social rådgivning, biblioteker eller parker) til rådighed for borgerne. Det gælder imidlertid også for så godt som alle offentlige erhvervsvirksomheder – der sælger varer eller ydelser til borgerne – at deres formål ikke alene er at maksimere overskuddet. Det er f.eks. et krav til både DSB, SAS og de fleste kommunale busselskaber, at også de trafiksvage ruter og perioder skal betjenes, ud fra bl.a. sociale og geografiske hensyn, selv om disse afgangse giver et drønende underskud. Post- og Telegrafvæsenet har endnu heller ikke fået lov til at stryge lørdagsomdelingen, selv om frimærkeindtægten denne dag langt fra kan dække omkostningerne. Ligeledes er det en kommunalretlig grundsætning, at kommunal produktion ikke må give noget stort overskud, men at priserne i et vist omfang skal afspejle kostpriserne. Hovedproblemet med måling af offentlig effektivitet er derfor, at det er ligeså umuligt at sammenligne output i form af f.eks. social hensyntagen med input i form af kroner som at vurdere, om et tordenskrald eller rundetårn er højst. Overskudsbegrebet er derfor uanvendeligt til offentlige effektivitetsanalyser.

Produktivitet i den offentlige sektor

Man kan imidlertid nærme sig effektivitetsproblemerne ved at »nøjes« med at se på produktiviteten. Også dette begreb stammer fra den private sektors økonomi og betyder forholdet mellem produktionens omfang og indsatsen af produktionsfaktorer, eller anderledes udtrykt forholdet mellem præstationer og omkostninger. Mange offentlige institutioners virksomhed kan kvantificeres ved, at der udføres et vist antal forholdsvis ensartede præstationer pr. tidsenhed, f.eks. præsterer en kommunes skolevæsen et vist antal underviste elever pr. år, bibliotekerne et vist antal udlånte bøger pr. år og hospitalerne et vist antal sengedage pr. år. Til yderligere illustration kan postvæsenets præstationer måles i antal udbragte breve, TV og radios i antal udsendelsestimer, socialforvaltningernes i antal behandlede klienter, o.s.v.

Når sådanne præstationer sættes i relation til de ressourcer i form af udgifter af forskellig art eller i relation til det personale, der er medgået til at udføre disse præstationer, fås et udtryk for produktiviteten. Dette kan illustreres med et par eksempler. I 1980 var der i gennemsnit for hele landet 0,44 elev i folkeskolen pr. lærerløn timer eller 12 elever pr. lærer. Inden for folkebibliotekerne var der ca. 16.000 udlån af bøger, bånd eller grammofonplader pr. beskæftiget og i børneha-

verne var der 6,5 børn pr. heltidsbeskæftiget ansat.⁴

Det er normalt lettere at lave produktivetsopgørelser for offentlig servicevirksomhed som i de ovennævnte eksempler end for sagsbehandling i den offentlige sektor, hvor sagerne ofte er så heterogene, at det er vanskeligt at lave rimelige produktivetsopgørelser. Der er dog lavet en undersøgelse – som vi skal se nærmere på i det følgende – af produktiviteten ved behandlingen af sager vedr. invalidepensioner, førtidig folkepension, enkepension og tilskud til handicapbiler.⁵ Forberedelsen af disse sager foretages dels i primærkommunernes socialforvaltninger, dels efterfølgende i socialcentrenes revaliderings- og pensionsafdelinger, der leverer den sekretariatsmæssige betjening af de regionale revaliderings- og pensionsnævn, som har afgørelseskompetencen. Produktivetsundersøgelsen omfatter kun virksomheden i de regionale sekretariater. I landets 14 amtskommuner behandlede i første halvår af 1977 i alt ca. 12.100 sager vedr. invalidepension, andre førtidige pensioner, sager vedr. tilskud til handicapbiler og vedr. revalideringsstøtte til etablering af selvstændig erhvervsvirksomhed. Denne sagsbehandling blev varetaget af 89,2 fuldtidsansatte sagsbehandlere. Det giver en årlig produktion pr. sagsbehandler eller en produktivitet på ca. 340 sager pr. år.

Produktivetsopgørelser kan have en vis interesse i sig selv. Den gennemsnitlige pensionssagsbehandler færdigekspederede således omkring halvanden sag pr. arbejdsdag. Imidlertid ligger produktivetsopgørelsernes største værdi dog i muligheden for produktivtssammenligninger over tid og mellem forskellige offentlige institutioner, da der herved bliver et sammenligningsgrundlag ved vurderingen af produktiviteten.

Produktivtetsudvikling over tid

Før 1976 blev hovedparten af de omtalte pensionsager behandlet af tre forskellige centrale myndigheder, hvoraf invalideforsikringsretten havde de fleste sager og er den mest kendte. Det var forventet, at decentraliseringen af afgørelserne og af sagsforberedelsen i 1976 gradvis ville reducere personaleforbruget og således forøge produktiviteten.

I praksis var sagsbehandlerproduktivteten imidlertid blevet reduceret med omkring 60 pct. i begyndelsen af 1977. Det er meget vanskeligt at finde en tilfredsstillende forklaring på produktivtetsnedgangen, men lad os alligevel forsøge at fremsætte nogle hypoteser om baggrunden for sagsbehandlerne produktivtetsnedgang. Det første nærliggende spørgsmål er, om der virkelig er tale om samme typer af sager, så det er rimeligt at sammenligne produktivteten. Sagerne synes dog ikke at være blevet vanskeligere at håndtere, snarere tværtimod. Der skete ingen væsentlige ændringer i regelgrundlaget for pensionskriterierne, og der sammenlignes over så kort en årrække, at klientsammensætningen næppe har ændret sig afgørende. Tværtimod gik alle formodninger før decentraliseringen ud på, at sagerne ville blive langt lettere at behandle regionalt end tidligere, fordi kommunerne nu skulle foretage en meget grundigere sagsforberedelse end hidtil, således at der nu foreligger en socialt og lægeligt begrundet indstilling fra kommunerne. På den anden side kan det vel ikke udelukkes, at den grundigere sagsforberedelse i visse tilfælde gør sagerne mere komplicerede at tage stilling til end i det tidligere

system.

Måske er der dog sket en forøgelse af sagsbehandlingskvaliteten. Når man tager beslutningernes menneskelige og økonomiske konsekvenser i betragtning, kan det forekomme uforståeligt, at hver sagsbehandler i invalideforsikringsretten færdigbehandlede ca. 3 sager pr. arbejdsdag. Mens det er temmelig tvivlsomt, om sagernes karakter har ændret sig i mere tyngende retning, er sagsantallet faldet betydeligt. Produktivitetsnedgangen hænger derfor delvis sammen med, at sekretariatene modtog ca. 40 pct. færre sager end forventet ud fra den tidligere praksis. Sekretariaternes størrelse var derfor tilrettelagt ud fra en forventning om et større sagstal. Produktivitetsnedgangen skyldes dog også, at der mod forventning er sket en forøgelse af personaletallet. Antallet af sagsbehandlere/ledere voksede således med omkring 60 pct., og det er kombinationen af faldet i sagstallet og væksten i personalet, der giver den meget kraftige produktivitetsnedgang.

Væksten i personaleforbruget har formentlig flere forklaringer. For det første var Amtsrådsforeningens vejledende skøn over personalebehovet i socialcentrene meget usikre og temmelig høje i forhold til det tidligere personaleforbrug, når man sammenligner med de skøn, der blev afgivet af bl.a. invalideforsikringsretten. For det andet bestemtes personaleforbruget ikke alene af disse skøn over det tidligere personaleforbrug, men socialcentrene følte sig også i nogen grad bundet til at overtage det personale fra de tidligere revalideringscentre, som ikke blev ansat i kommunerne i forbindelse med socialreformen. For det tredje har flere myndigheder på grund af usikkerhed nok overbudgetteret noget for at være på den sikre side. For det fjerde kom der så få sager ind fra kommunerne i begyndelsen af de nye sekretariats levetid, at en del medarbejdere formentlig har vænnet sig til en arbejdsform og et arbejdstempo, som var vanskeligt at ændre, da sagstilgangen blev mere normal. I forlængelse heraf blev den politiske og administrative ledelse flere steder bekymret over en stadig voksende beholdning af uafsluttede sager i løbet af 1976, hvilket flere steder medførte et pres for personaleforøgelse for at nedbringe sagspuklen. I virkeligheden måtte sagsbeholdningen nødvendigvis vokse, da sagstilgangen voksede fra måned til måned, så det var umuligt at færdigbehandle ligeså mange sager, som der kom ind.

Det er formentlig ofte en myte, at decentralisering billiggør administrationen. En decentralisering vil ofte muliggøre personaleforøgelse gennem en opsplittet beslutningsproces i større omfang end fortsat central drift, hvor statens personaleloft sætter visse grænser, og desuden vil de mindste nye decentrale enheder have vanskeligt ved at opnå samme stordriftsfordele som en central myndighed.

Senere skal vi se på nogle analyser af produktivitetsudviklingen inden for nogle offentlige serviceinstitutioner i forbindelse med en sammenligning af produktivitet i den offentlige og private sektor.

Produktivitetsforskelle mellem offentlige institutioner

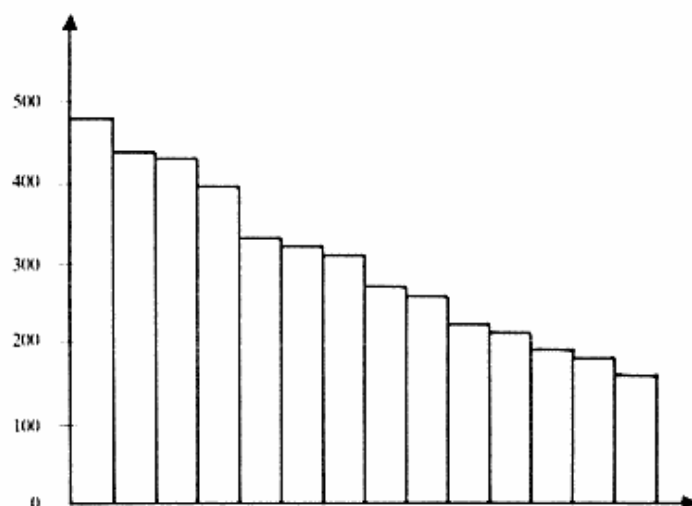
Produktivitetsopgørelser kan imidlertid ikke alene bruges til at belyse produktivitetsudviklingen over tid, men også til at belyse eventuelle produktivitetsforskelle mellem forskellige forvaltningsenheder på samme tidspunkt. Flere af de nyeste danske undersøgelser har vist, at der kan være tale om endog meget store produk-

tivitetsforskelle mellem myndigheder, som udfører ensartede opgaver.

Dette kan igen illustreres med de regionale pensionssekretariater. Sekretariatet i den mest »produktive« amtskommune ekspederede således næsten tre gange så mange sager pr. sagsbehandler som den mindst produktive i foråret 1977. I figur 1 er amtskommunerne ordnet i produktivitetsrækkefølge, men anonymt, da en del amtskommuner har modsat sig offentliggørelse af deres produktivitetstal.

Der er også meget store produktivitsforskelle mellem sekretariaterne, hvad angår lægekonsulenterne og sekretærpersonalet, hvilket indebærer, at der var betydelige variationer mellem sekretariaternes samlede personaleforbrug. Det mindst produktive sekretariat brugte således henved 10 medarbejdere mere end det mest produktive sekretariat (eller 3 gange så mange medarbejdere) til at færdigbehandle 1000 pensionssager årligt. I lønudgifter betød dette en forskel på ca. 1 million kr. årligt for samme produktion.

Gns. antal behandlede sager pr. år
pr. fuldtidsbeskæftiget sagsbehandler



Figur 1. Sagsbehandlerproduktiviteten i 14 amtskommunale revaliderings- og pensionsnævnssekretariater

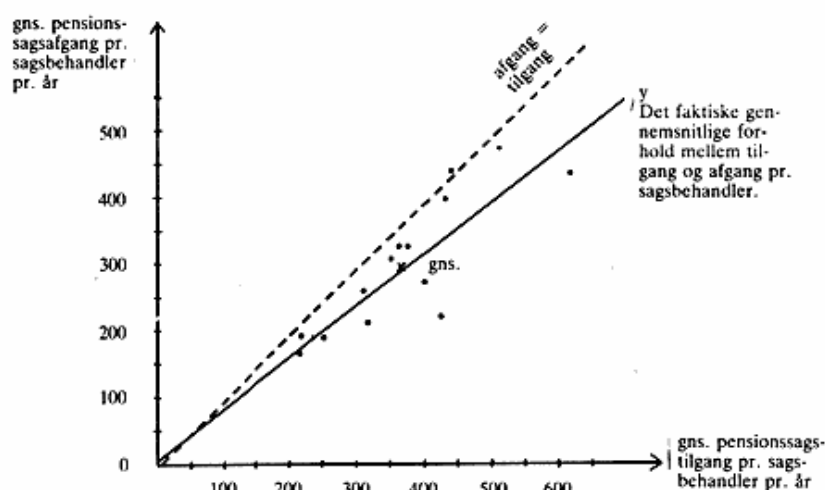
Det er bemærkelsesværdigt, at der allerede et år efter decentraliseringen var så store produktivitsforskelle, især når man tager i betragtning, at invalideforsikringsretten forud for decentraliseringen havde beregnet sit eget sagsbehandlerforbrug fordelt på regionerne som en vejledning for amtskommunerne ved deres bemanning af de nye sekretariater.

Det er vanskeligt at finde en tilfredsstillende forklaring på disse produktivitsforskelle. Det er dog bemærkelsesværdigt, at der er en meget tæt sammenhæng mellem sagsbelastningen eller sagstilgangen pr. medarbejder og produktiviteten. Der var tale om en meget forskellig belastning pr. medarbejder i de enkelte sekretariater, og egentlig skulle man vel formode, at de bedst bemandede sekretariater ville være bedre til at følge med sagstilgangen end de dårligst bemandede.

Det viser sig imidlertid, at de dårligst bemandede sekretariater gennemgående

følger lige så godt med sagstilgangen, som de bedst bemandede. I den undersøgte periode skete der en sagsophobning i næsten alle sekretariater uanset sagstilstrømningen, således at man groft sagt afgjorde omkring 80 pct. af sagerne, uanset hvor mange man modtog, jfr. figur 2. Produktiviteten steg således næsten lineært med sagstilgangen pr. sagsbehandler, idet 72 pct. af variationen i produktiviteten kan forklares af variationen i sagstilgangen pr. sagsbehandler.⁶

Et bidrag til forklaring af denne sammenhæng kan være, at produktiviteten i høj grad bestemmes af, hvilke forventninger ledelsen har haft til en »rimelig« produktion pr. medarbejder. Disse forventninger har påvirket personalenormeringen og måske også produktiviteten ved at give en fælles norm for produktivitets størrelse. Tilsyneladende er der således en betydelig grad af sammenhæng mellem det på forhånd forventede antal sager og den faktiske produktion. Der kan let dannes fælles normer for produktiviteten eller måske snarere for størrelsen af sagsbeholdningen eller sagsbunken. En undersøgelse i en enkelt amtskommunes sekretariat viste, at selv om sagstilstrømningen pr. medarbejder var meget uensartet i forhold



Figur 2. Sammenhængen mellem den årlige gennemsnitlige sagstilgang og -afgang pr. sagsbehandler.

til det forventede, færdigekspederede næsten alle sagsbehandlerne ca. 60 pct. af deres indkomne sager i den undersøgte periode.⁷

Produktivitetsforskellene synes også i et vist, omend begrænset, omfang at være påvirket af sekretariaternes størrelse. Der er visse stordriftsfordele, som bevirker, at de mindste sekretariater med få medarbejdere har svært ved at tilrettelægge hensigtsmæssige rutiner, og de har vanskeligt ved at tilpasse medarbejdertallet nøjagtigt til sagsbelastningen, da man ikke kan ansætte folk med en hvilken som helst ansættelsesbrøk, og da et lille sekretariat er mere sårbart over for udsving i sagstilgangen. Man kunne også forvente, at sagsbehandlerproduktiviteten kunne påvirkes af antallet af sekretærer, da en forholdsvis rigelig sekretærbemanning kunne betyde en aflastning af sagsbehandlerne og dermed en forøgelse af sagsbehandlerproduktiviteten. I virkeligheden er forholdet snarere det modsatte. Jo større sagsbehandlerforbrug, desto større sekretærforbrug. Der er tilsyneladende et ret konstant forhold mellem antallet af sagsbehandlere og sekretærer.

Man kunne også forestille sig, at produktiviteten kunne være afhængig af den måde, hvorpå sekretariatsarbejdet er organiseret, men den pågældende undersøgelse har ikke kunnet pege på organisatoriske forhold, som påvirker produktiviteten væsentligt. Stordriftsfordele er dog nævnt, og der synes også at være en vis tendens til, at produktiviteten forbedres, hvis sekretariaterne investerer mere arbejdskraft i konsulentbistand over for kommunerne for at få bedre forberedte sager til behandling. Konsulentarbejdet synes dog kun at tjene sig selv ind indtil en vis grænse, hvorefter billedet ændrer sig.

Rolf Norstrand har også undersøgt regionale produktivitsforskelle inden for det offentlige.⁸ Der er således meget store forskelle på den regionale produktivitet inden for bl.a. biblioteksvæsenet (målt ved bogudlån pr. ansat), inden for plejehjemmene (målt ved antal ansatte pr. døgnplads) og sygehusvæsenet (målt ved antal ansatte pr. sengedag eller pr. udskrivning), hvorimod der er meget begrænsede regionale variationer inden for folkeskolen (målt ved antal normalklasseelever pr. lærerskematime) og inden for daginstitutioner for børn (målt ved antal arbejdstimer pr. åbningstime pr. 100 pladser i henholdsvis vuggestuer og børnehaver). På disse områder er der vejledende normer for personaleforbruget, som dog ikke fuldtud følges. Produktivitsforskellene mellem de enkelte institutioner undervurderes imidlertid i Norstrands analyse, da der anvendes gennemsnit for et helt amt. En analyse fra amtskommunernes og Kommunernes Forskningsinstitut (AKF) viser således, at produktiviteten på daginstitutionsområdet varierede med +/- 25 pct. mellem samtlige kommuner i forhold til landsgennemsnittet i 1980, idet produktiviteten var størst i landkommunerne. Endnu større er variationerne på institutionsniveau.⁹

Er det offentliges produktivitet mindre end i den private sektor?

Produktivitsmålinger kan også anvendes til at undersøge effektivitsforskelle mellem den private og offentlige sektor. Rolf Norstrand har forsøgt at sammenligne produktivitsudviklingen i nogle udvalgte offentlige sektorer med den tilsvarende udvikling i den private sektor.¹⁰ Hans undersøgelse viser ligesom AKF's undersøgelse, at der er sket en væsentlig vækst hos det offentlige i de tyve sidste år, både m.h.t. personaleforbruget og offentlig produktion.

I den private sektor har der været en årlig vækst i produktiviteten fra 1966 til 1977 på 6-7 pct. inden for landbrug og industri, på 1 pct. i bygge- og anlægsvirksomhed og på 2-3 pct. i de såkaldte »markedsmæssige tjenester«, dvs. tjenester, der sælges på markedet under normale vilkår, også kaldet liberale erhverv eller private serviceydelser, blandt andet banker, advokater og forsikring.

Norstrand finder, at de offentlige trafik-, kommunikations- og forsyningssektorer har haft en produktivitsudvikling på linie med landbrug og industri, hvorimod de egentlige offentlige tjenester har et mere ugunstigt forløb for de fleste delsektors vedkommende, selv når man sammenligner med den private sektors markedsmæssige tjenester, som skønnes at være det bedste sammenligningsgrundlag. Der er f.eks. sket et fald i folkeskolens produktivitet (målt ved antal elever pr. folkeskolelærer) – som er næsten halveret siden 1961, og inden for Danmarks Radio, hvis sendetid pr. ansat også er halveret siden 1960. Produktiviteten er også

faldet inden for plejehjem og daghjem, og inden for daginstitutioner for børn (målt i pladstal pr. ansat) fra 1968 til 1972 og igen fra 1976, hvorimod der var en vis stigning i den mellemliggende periode, hvor det såkaldte sparecirkulære introduceredes.¹¹ Norstrand mener, at produktiviteten har været nogenlunde konstant i sygesektoren fra 1965 til 1978 (målt ved indlæggelser pr. fuldtidsansat korri-geret for ambulant behandling), mens andre undersøgelser har vist betydelige produktivitetsfald i sygesektoren.¹² Derimod er der sket en vækst i produktivitet på folkebibliotekerne siden 1967 (målt ved antal bogudlån pr. ansat).

Ole P. Kristensen¹³ peger på to mulige forklaringer på, at produktivitetsudviklingen ofte er mindre inden for den offentlige sektor end i den private sektor. »Den ene er, at de offentlige serviceydelser er af en sådan karakter, at det er vanskeligt at rationalisere produktionen af dem«. F.eks. vil det være vanskeligt at opnå tilsvarende rationaliseringer ved hjælp af teknologisk udvikling – som man kender inden for landbrug og industri – inden for de offentlige tjenester, hvor service ydes i et direkte »markarbejder«- klient forhold.

En anden mulig forklaring er, at offentlig produktion generelt er mindre effektiv end privat. Kristensen har undersøgt den sidste forklaringsmulighed ved at sammenligne omkostningerne ved offentlig og privat drift af samme opgave. I undersøgelsen anvendes som eksempel kommunal og privat drift af brandvæsen i Danmark, hvor Falck i 1979 havde kontrakt med i alt 165 kommuner om hel eller delvis varetagelse af brandslukningsopgaverne, mens næsten alle øvrige 112 kommuner selv varetog disse opgaver. Kristensen finder, at Falck generelt er mindst 20 pct. billigere end de kommunale brandvæsener, og at forskellene er størst i de større byer, hvor der er professionelt brandvæsen.

Det er naturligvis umuligt at generalisere fra denne undersøgelse til al anden form for offentlig produktion, men Kristensen henviser til, at et utal af tilsvarende udenlandske undersøgelser næsten i alle tilfælde har givet samme resultat, at den samme ydelse produceres billigere privat end offentligt. De pågældende undersøgelser omfatter så forskellige opgaver som dagrenovation, inkassovirksomhed, skibsværfter, offentlige værker, luftfartsselskaber og brandvæsen.

Disse undersøgelser forsøger at give nogle forklaringer på de private producenters højere produktivitet, og disse forklaringer skal forsøges sammenfattet i det følgende:¹⁴

1. Belønningssystemet for ledelsen er forskelligt for private og offentlige virksomheder, hvilket bevirker, at ledelsen i en privat virksomhed har en relativt større interesse i maksimal effektivitet.
2. Offentlige ledere vil derimod ofte have advancements- og statusmæssige incitamenter til at lade deres forvaltninger vokse frem for at satse på produktivetsforbedringer. Bl.a. derfor kan en adskillelse af den producerende enhed (f.eks. Falck) fra den enhed, som træffer beslutningerne vedrørende produktionens omfang og kvalitet (f.eks. kommunens brandkommission og -inspektør), i sig selv virke dæmpende på omkostningsniveauet.
3. Private virksomheder er i højere grad end offentlige udsat for et konkurrence-mæssigt pres, som alt andet lige vil forbedre effektiviteten. Selv om den private virksomhed ligesom Falck har en monopollignende stilling, vil der altid være

fare for, at det offentlige selv overtager produktionen, hvis det bliver for dyrt. I modsætning til offentlige institutioner kan en privat virksomhed selv med kontrakt sjældent få dækket alle løn- og prisstigninger ind automatisk, og også dette forhold kan fremme en effektivisering. En privat virksomhed risikerer i modsætning til en offentlig institution at gå konkurs. Det større effektivitetspres i private virksomheder vil ofte både føre til en større tilbageholdenhed med ressourceforbruget og til et hurtigere innovationstempo, hvor offentlige institutioner er mere tilbøjelige til at fortsætte med de traditionelle produktionsmåder. Selv hvor der sker en betydelig teknologisk innovation som f.eks. i hospitalsvæsenet, sker der uhyre sjældent en reduktion af det personale, som er blevet aflastet af teknikken, som f.eks. på laboratorier. En del af det aflastede personale bruges dog ofte på serviceforbedringer, der til gengæld ikke altid er resultatet af bevidste politiske beslutninger.

4. Privat produktion kan ofte sikre en optimal produktionsskala, hvor eventuelle stor- og samdriftsfordele udnyttes. Selv om sådanne effektivitetshensyn indgik ved kommunalreformens kommunesammenlægninger, er kommunerne dels af meget forskellig størrelse, dels vil den optimale organisationsstørrelse og det optimale distrikt variere for de forskellige offentlige opgaver på tværs af den foretagne inddeling.¹⁵ Falck kan udnytte stordriftsfordele både ved samdrift af redningsvæsen, almindelig sygekørsel og brandvæsen og ved at være en landsdækkende organisation med mulighed for storindkøb og for i et vist omfang at afpasse produktionsapparatet på tværs af kommunegrænser.

Problemer ved produktivetsmåling

Der er imidlertid store problemer forbundet med at måle produktivitet, produktivitsudvikling og -forskelle.¹⁶ Hvad omkostningsiden angår, kan det være vanskeligt at fordele omkostningerne eller personaleforbruget præcist på de enkelte præstationstyper, ligesom det ved måling af produktivitsudvikling over tid er nødvendigt at korrigere for nedsat arbejdstid og forlænget ferie.

De største måleproblemer opstår dog oftest ved måling af præstationerne. Det vil ofte være et spørgsmål, om præstationerne er sammenlignelige. Kan man f.eks. uden videre sammenlægge antallet af invalidepensionssager, enkepensionssager, sager vedr. handicapbiler og sager vedr. revalideringsstøtte til etablering af selvstændig erhvervsvirksomhed, når man måler produktiviteten i revaliderings- og pensionsnævnsekretariatene som foran? Hvis præstationsmålene er sammensat af præstationer, som kræver en forskellig ressourceindsats, kræver produktivits-sammenligninger over tid og sted, at præstations sammensætningen ikke er alt for forskellig. Eksempelvis er det muligt, at den beskrevne produktivitsnedgang i skolerne delvis hænger sammen med, at indlæringsproblemerne er blevet mere massive bl.a. fordi forældrene som følge af erhvervsarbejde nu overlader en større del af opdragelsesopgaverne til skolerne og daginstitutionerne.

Tilsyneladende produktivitsforskelle kan også dække over forskellig kvalitet. Pensionssagerne kan eksempelvis behandles med forskellig grad af hurtighed i sagsbehandlingen, grundighed og retssikkerhed i form af inddragelse af ansøgerne i sagsbehandlingen og ensartethed i afgørelserne. Dette problem tages op neden-

for under behandlingen af begrebet »intern effektivitet«. Ofte vil offentlige institutioner imødegå undersøgelser, som påviser produktivitsnedgang eller -forskelle med netop dette argument om kvalitetsforskelle, og argumentet blev også hyppigt anvendt, da undersøgelsen af revaliderings- og pensionsnævnsekretariaterne kom frem. Ofte vil påstande om så store kvalitetsforskelle dog møde endnu større modstand end påvisning af produktivitsforskelle. Endelig er det et væsentligt problem ved produktivitsmålinger, som er beslægtet med kvalitetsproblemet, at ensartede præstationer kan have en helt forskellig effekt i forhold til borgerne, og det er jo ofte denne effekt, som er lovgivningens egentlige mål. Effektproblematikken udbydes nedenfor under »ekstern effektivitet«.

De omtalte måleproblemer bevirker, at der næsten altid må tages væsentlige forbehold over for produktivitsopgørelser og -sammenligninger. Dette gælder også de ovennævnte undersøgelser. Det vil imidlertid føre for vidt at gennemgå alle disse forbehold mere konkret i denne sammenhæng. Nogle mener, at måleproblemerne er så store, at man hellere skal lade være med at foretage sådanne analyser. Undertiden har man dog indtryk af, at sådanne indvendinger snarere skyldes frygt for undersøgelsesresultaterne og deres anvendelse end de egentlige måleproblemer, og under alle omstændigheder er det vigtigt at rette opmærksomheden på, hvad der kommer ud af det offentliges virksomhed, omkostningerne taget i betragtning. Den stigende opmærksomhed omkring de offentlige udgifters og skattetrykkets størrelse forøger som nævnt behovet for sådanne analyser. Desuden kan analyser af produktivitsforskelle eller -udvikling være et hensigtsmæssigt udgangspunkt for at undersøge baggrunden for sådanne forskelle over tid eller sted. Er der f.eks. kvalitetsforskelle, og er disse tilstræbt fra politisk side?

Intern effektivitet – eller hvad koster en korrekt, god og hurtig sagsbehandling?

Som nævnt er der store problemer forbundet med at måle produktiviteten på en rimelig måde inden for det offentlige. Det er nemmest at finde rimelige produktivitsmål for de offentlige institutioner, der beskæftiger sig med produktion af varer eller serviceydelser. Ofte vil der derimod være særlige problemer med at måle produktiviteten inden for organer, der beskæftiger sig med regulering eller med at producere beslutninger eller med sagsbehandling. Der stilles således ofte en lang række krav til karakteren af forvaltningens sagsbehandling, som man kun i meget begrænset omfang kender inden for privat – og til dels også offentlig – produktion af varer og serviceydelser. Især vareproduktion bedømmes hovedsagelig ud fra varens kvalitet og pris, mens man sjældent bekymrer sig om den måde, hvorpå varen er fremstillet. Det gør man derimod ved offentlig sagsbehandling.

Til illustration fortælles det, at en dansk kirkeminister i sidste århundrede havde en særegen måde at udvælge præster til ledige embeder. Han spredte ansøgningerne ud på gulvet og lod sin hund samle et af brevene op, hvorefter den pågældende ansøger blev ansat. Der forlyder intet om, at disse præster skulle være særligt dårlige til at varetage deres embeder, men udvælgelses- eller sagsbehandlingsmetoden er naturligvis i strid med god forvaltningsskik.

Der vil ofte være så mange forskelligartede normer eller krav vedr. sagsbehand-

lingens karakter, at simple produktivetsmål vanskeligt kan belyse forholdet mellem præstationer og omkostninger tilstrækkeligt nuanceret. Poul Meyer har derfor opstillet et effektivitesbegreb – den »interne effektivitet«¹⁷ – til at indfange disse nuancer i forholdet mellem på den ene side opfyldelsen af krav til beslutningsprocessens eller sagsbehandlings karakter og på den anden side de omkostninger, der er forbundet med selve beslutningsprocessen/sagsbehandlingen. Omkostningerne omfatter derimod ikke de omkostninger, der flyder af iværksættelse af beslutningen, f.eks. de udbetalte pensionsydelse, der udløses af pensionssagsbehandlingen, eller de anlægsudgifter og afledte driftsudgifter, der udløses af en skolebyggesagsbehandling. Det er altså kun selve sagsbehandlingsomkostningerne, der medregnes.

Den »interne effektivitet« i forvaltningen forøges således, når forvaltningen opfylder en række krav til sagsbehandlings karakter, samtidig med at de rent administrative omkostninger minimeres. Blandt kravene kan være grundighed, hurtighed, retssikkerhed etc. Mange administrative reformer har haft til formål at forøge den interne effektivitet – enten ved at reducere omkostningerne eller ved at stille større krav til beslutningsprocessens karakter. Den omtalte decentralisering i 1976 af førtidspensionsafgørelserne er et eksempel på en sådan reform.¹⁸ Det primære mål med reformen var at reducere sagsbehandlingstiden, som blev kraftigt kritiseret især for invalideforsikringsrettens vedkommende. Det var også et sekundært formål at forøge retssikkerheden ved at ansøgerne blev mere inddraget i sagsbehandlingen end hidtil. Dette kan også betragtes som et nærdemokratisk hensyn, der desuden søgtes tilgodeset, ved at lokale politikere og repræsentanter skulle deltage i afgørelserne. Dette forventede man at kunne gennemføre, uden at afgørelserne blev for uensartede fra egn til egn. Måske tilstræbte man også en større sagkundskab i sagsbehandlingen.

Bemærkelsesværdigt nok forventede man at opnå disse forbedringer af sagsbehandlings karakter uden ekstra omkostninger – tværtimod forventede man, at personaleforbruget gradvist ville kunne nedsættes, »efterhånden som decentraliseringens fordele [slog] igennem«, især på grund af en bedre og mere koordineret primærkommunal sagsforberedelse.

Man forventede således en betydelig forøgelse af den interne effektivitet, men en undersøgelse af decentraliseringens virkninger¹⁹ har vist, at den interne effektivitet tværtimod blev reduceret efter decentraliseringen. Den samlede sagsbehandlingstid fra ansøgning til afgørelse blev fordoblet fra knap 6 måneder i de sidste år før decentraliseringen i 1976 til 12 måneder i 1979. Man havde især forventet en forkortelse af den regionale sagsbehandlingstid i forhold til invalideforsikringsrettens behandlingstid, men denne blev forøget fra 3-4 måneder til 5,4 måneder. Hvad retssikkerheden angår, er den på den ene side nok blevet forbedret, ved at ansøgerne er blevet inddraget mere i sagsbehandlingen end tidligere, men dette er især sket i kommunerne, ikke regionalt. På den anden side er retssikkerheden måske også blevet reduceret i en anden henseende, ved at afgørelserne er blevet væsentlig mere uensartede fra egn til egn. Standardafvigelsen på de regionale afslagsprocenter for tildeling af invalidepension steg således fra 2,1 i 1974/75 til 7,3 i 1978. Dette indebærer, at de gennemsnitlige procentafvigelser fra landsgennemsnittet er blevet 3-4 gange større siden decentraliseringen.²⁰ I 1978 ville potentielle

pensionsansøgere i Københavns kommune formentlig stå sig bedre ved forinden at flytte til Københavns amt, som havde et væsentligt højere ydelsesniveau.

De nærdemokratiske hensyn er formentlig bedre varetaget end før, og det kan ikke udelukkes – men er ikke undersøgt – at sagsbehandlingskvaliteten er blevet forbedret visse steder.

Sammenfattende har reformen imidlertid langt fra levet op til de krav og forventninger, der blev stillet m.h.t. forbedring af sagsbehandlings karakter. Især bemærker man, at det primære mål: en reduktion af sagsbehandlingstiden tværtimod er blevet til en fordobling af behandlingstiden. Det er heller ikke lykkedes at fastholde, endsiige reducere personaleforbruget. Som tidligere nævnt er personalet forøget og sagstilgangen reduceret, så produktiviteten i 1977 kun var på ca. 40 pct. af produktiviteten i det tidligere overvejende centrale system.

Det vil føre for vidt her at forsøge at referere alle undersøgelsens forsøg på at forklare denne udvikling. Det er dog navnlig interessant at sammenholde forlængelsen af sagsbehandlingstiden med reduktionen i sagstilgangen og forøgelsen af personalet. Når offentlige institutioner kritiseres for lang sagsbehandlingstid, er standardsvaret som regel: »Enten må sagstilgangen reduceres, eller mandskabet må forøges, for at vi kan holde trit med sagstilgangen«. Ingen af disse betingelser blev forud for decentraliseringen anset for at være nødvendige for at reducere behandlingstiderne for pensionssagerne, og ingen af betingelserne har i praksis været tilstrækkelige betingelser.

Forholdet kan også belyses ved at sammenligne de regionale sekretariaters bemanning og sagsbehandlingstider. Umiddelbart skulle man forvente, at behandlingstiden ville blive mindre, desto flere sagsbehandlere der er til rådighed til at behandle en given mængde sager. Følgende eksempel er velkendt fra tidligere skoleregnebøger: »Hvis det tager en mand to uger at grave en grøft, hvor lang tid tager det så for to mand at grave samme grøft?« I praksis er der imidlertid overhovedet ingen statistisk sammenhæng mellem bemanningen og ekspeditionstiden.²¹ De tre sekretariater, der har den mindste bemanning i forhold til sagstilgangen, hører samtidig til de sekretariater, der har den korteste ekspeditionstid.

De omtalte undersøgelser af førtidspensionsbehandlingen på landsplan, på regionalt niveau og inden for en enkelt amtskommune har ydet støtte til en hypotese eller »lov« om »sagsbunkens konstans«.²² Der er en tendens til, at sagsbunken på sagsbehandlerens skrivebord holder sig nogenlunde konstant. Hvis sagstilgangen i en periode bliver større end normalt, øges tempoet, og når sagstilgangen reduceres, nedsættes tempoet, og den enkelte sag bliver måske behandlet mere grundigt. Derfor kan sagsreduktion og personaleforøgelse paradoksalt nok øge sagsbehandlingstiden under visse omstændigheder ved at forøge gennemløbsperioden, for at en ny sag kan passere gennem sagsbunken.

Problemer ved måling af intern effektivitet

Teoretisk er det interne effektivitetsbegreb velegnet til at vurdere effektiviteten af sagsbehandlingen hos det offentlige, men i praksis er måleproblemerne ofte langt vanskeligere end vedr. produktivitetmålinger. I kravene til sagsbehandlings karakter indgår der en række forskellige faktorer, som f.eks. sagsbehandlingstid,

retssikkerhed, nærdemokrati og kvalitet, og dette betyder, at der må anvendes forskellige skalaer ved måling af disse forhold, og at er det derfor ofte er umuligt at samveje de forskellige faktorer ved målingen. Som nævnt under produktivetsbehandlingen er omkostningsiden heller ikke uproblematisk, men dog langt lettere at håndtere. Derimod kan det være vanskeligt at få et samlet mål for den interne effektivitet, da skalaerne er forskellige for krav og omkostninger. I visse tilfælde kan man dog benytte dette mål ved sammenligninger af effektivitet over tid eller sted, med mindre opfyldelsen af sagsbehandlingskrav og omkostningerne bevæger sig i samme retning, så sammenligninger vanskeliggøres, f.eks. hvis både kvalitet og omkostninger stiger. I det anvendte pensionsagseksempel er det imidlertid muligt at få et tilnærmet udtryk for udviklingen i den interne effektivitet, da det primære mål, en forkortelse af sagsbehandlingstiden, blev dårligere varetaget end tidligere, samtidig med at omkostningerne mod forventning forøgedes.

Effektivitet og realisering af de politiske mål

Man kan hævde, at man får det bedste udtryk for det offentlige effektivitet ved at måle, i hvilket omfang det offentlige er i stand til at realisere de mål, der ligger til grund for de politiske beslutninger i form af lovgivning, regeringsbeslutninger, cirkulærer, byrådsbeslutninger eller lignende, da målrealiseringen eller effekten turde være mere væsentlig end sagsbehandlingens karakter og den offentlige sektors præstationer. »Operationen lykkedes, men patienten døde«.

Ekstern effektivitet

Når man med Poul Meyer definerer »ekstern effektivitet«²³ som målrealiseringsgraden, interesserer man sig ikke for selve sagsbehandlingen, som vurderedes ved hjælp af begrebet intern effektivitet, men for effekten i forhold til de sociale omgivelser, idet man undersøger, om forvaltningens virksomhed medfører, at de politiske målsætninger i forhold til borgerne bliver realiseret, f.eks. om der skabes en bedre social velfærd eller en bedre sundhedstilstand i befolkningen.²⁴ Dette eksterne effektivitetsbegreb svarer til de amerikanske begreber »effectiveness«²⁵ og Simons »adequacy«.²⁶

Målrealiseringen er et særdeles vitalt problem for det offentlige virksomhed, men er kun sjældent blevet undersøgt i Danmark, og målrealiseringsaspektet er også overordentlig vigtigt i en diskussion om magten i det politiske system, som er emnet for de øvrige artikler i dette nummer. Desværre har de fleste politologer kun interesseret sig for magt og indflydelsesforhold i relation til den politiske beslutningsproces med særligt henblik på regelfastsættelsen, hvorimod spørgsmålet om disse beslutninger overhovedet bliver ført ud i livet i forhold til borgerne har været et overset problem, som en voksende implementeringsforskning dog begynder at råde bod på. Bortset fra de seneste års implementeringsundersøgelser, som følger den administrative proces fra beslutning til realisering, er det internationalt især evalueringsforskere, der har undersøgt målrealisering. Denne evaluering har imidlertid været præget af økonomer og sociologer, som kun i mindre grad har interesseret sig for de administrative strukturers og processers

betydning for målrealiseringen. I Danmark er der lavet forholdsvis få evalueringer af det offentliges målrealisering, dog kan navnlig en del af Socialforskningsinstituttets undersøgelsesaktiviteter betegnes som evaluering af bestående foranstaltninger, og først i det sidste par år er der udført egentlige implementeringsanalyser i Danmark.²⁷

Som illustration af måling af den eksterne effektivitet kan anvendes en undersøgelse af »implementeringen« – eller den administrative gennemførelse – af ungdomsgarantiforsøget i Århus og Storstrøms amter i 1980-81.²⁸ De primære politiske mål bag dette forsøg var at gøre en særlig indsats for at forbedre beskæftigelsessituationen for den svageste gruppe af ungdomsarbejdsløse både på kort og langt sigt ved at fange alle langvarigt ledige op, give dem en grundig individuel uddannelses- og erhvervsvejledning samt et tilbud om uddannelse og/eller beskæftigelse i 9 mdr. i form af (i prioriteret rækkefølge):

- 1) En længerevarende kompetencegivende uddannelse, først og fremmest en EFG-uddannelse. Et sådant tilbud kan såvel være en uddannelsesplads som en lære- eller praktikplads.
- 2) En korterevarende kompetencegivende uddannelse kombineret med et jobtilbud i den private sektor, den offentlige sektor eller på et særligt tilrettelagt beskæftigelsesprojekt eller et kombineret undervisnings- og produktionsprogram.
- 3) Et jobtilbud i den private sektor eller den offentlige sektor.

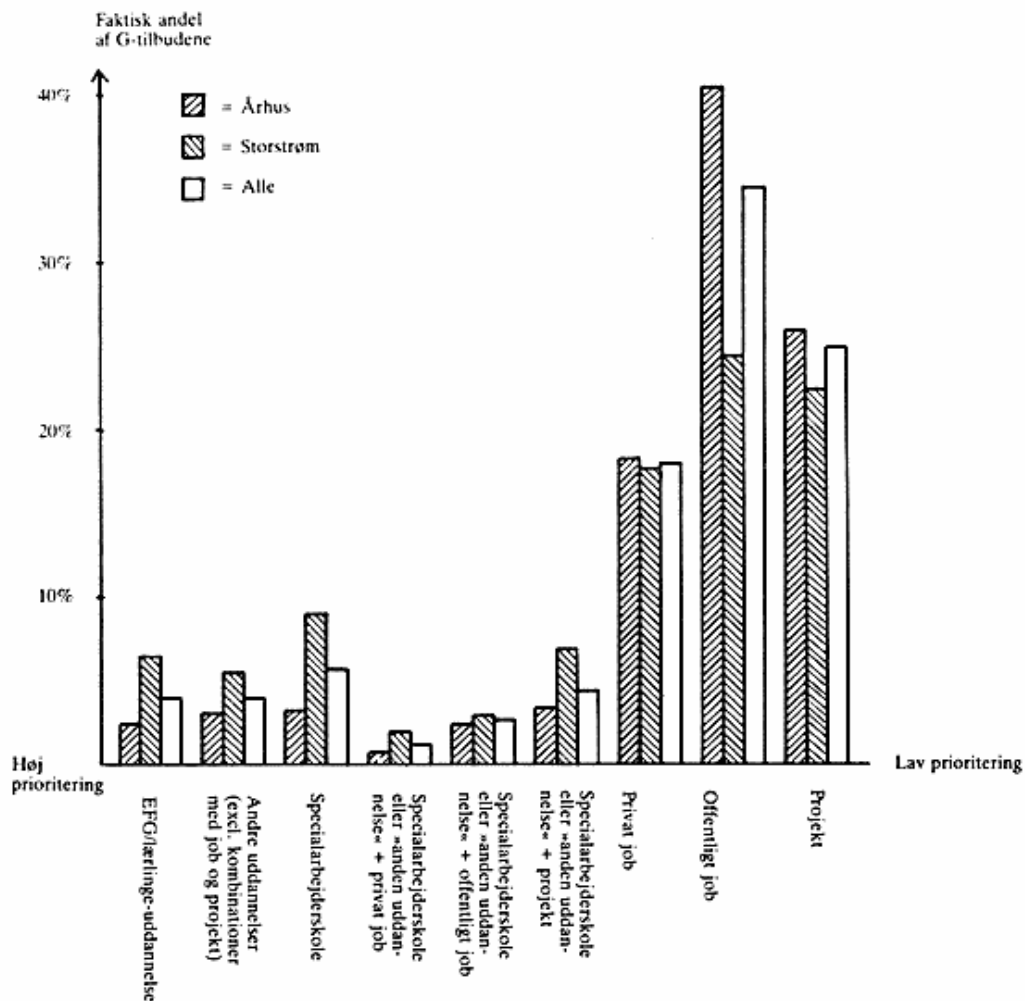
Derimod skulle isoleret deltagelse i et beskæftigelsesprojekt ikke kunne udgøre et tilbud. Desuden skulle der ydes en aktiv opfølgende vejledning og udslusning for at sikre de unge efterfølgende uddannelse eller arbejde.

I praksis er formentlig omkring 80 pct. af de unge i målgruppen fanget op. Der mangler stadig en del, men før forsøget blev kun omkring 20 pct. af denne gruppe hjulpet af de særlige foranstaltninger. De unge fanges dog langt senere op end forudsat. De skulle have haft tilbud efter mellem 9 og 12-15 måneders forudgående ledighed, men de unge har i gennemsnit 17 måneders ledighed, når de starter på et tilbud.

Den faktiske fordeling af tilbuddene er stort set den modsatte af prioriteringsrækkefølgen, jvf. figur 3, idet meget få starter på en uddannelse, og den overvejende del af tilbuddene gives som rene beskæftigelsestilbud inden for det offentlige, herunder er en betydelig del af tilbuddene alene deltagelse i beskæftigelsesprojekter, der ellers ikke skulle kunne udgøre et tilbud med mindre de var kombineret med uddannelse.

Desuden foretages der kun i meget begrænset omfang opfølgings- og udslusningsaktiviteter, og godt 60 pct. af garantipersonerne vender efter forsøget tilbage til arbejdsløshed. Målrealiseringsgraden eller den eksterne effektivitet er således temmelig mangelfuld. Alligevel er det dog lykkedes at målrette indsatsen mere mod den svageste gruppe af ledige end tidligere.

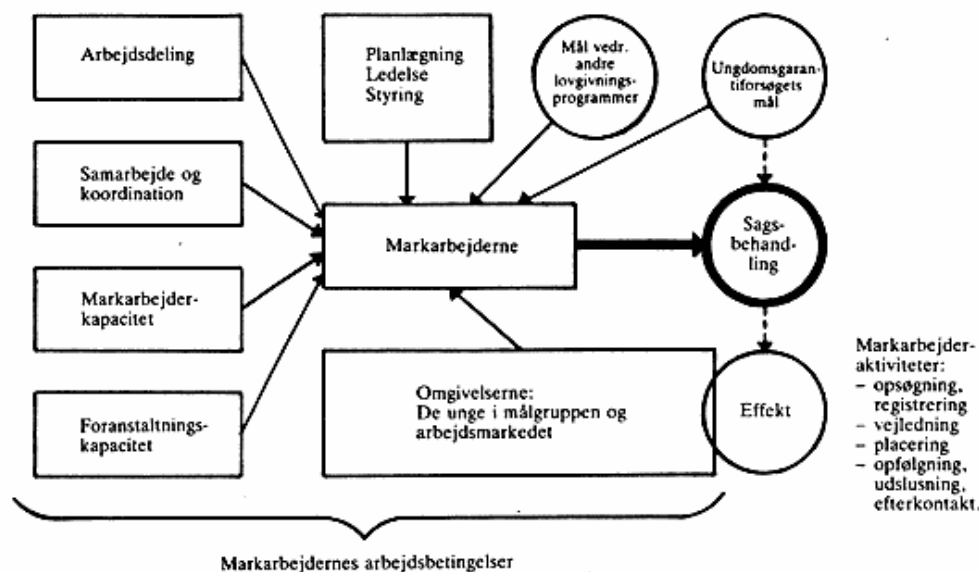
Undersøgelsen forsøger at forklare målrealiseringsgraden ved at belyse »implementerings«- eller iværksættelses- og gennemførelsesprocessen i et markarbejderperspektiv, hvor implementeringsprocessen belyses »nedefra-og-op«. Det sker



Figur 3. Garantitilbuddenes prioritering og faktiske fordeling.

ved at belyse de administrative og andre betingelser, som det klientrettede personale, »markarbejderne«, har for at realisere målene, jvf. analysemodellen i figur 4. Her er kun mulighed for at referere enkelte af undersøgelsens resultater.

Som på de fleste andre politikområder sigter ungdomsgarantiforsøget mod at ændre adfærden i de sociale omgivelser, men den offentlige sektors implementeringsmuligheder påvirkes også i høj grad af disse sociale omgivelser, i ungdomsgarantiforsøget repræsenteret ved de unge langtidsledige og arbejdsmarkedet. Således skyldes den lille uddannelsesdeltagelse hovedsagelig manglende motivation hos de unge p.g.a. forsørgelsesproblemer og utilstrækkelig uddannelsesstøtte, ligesom praktikpladsproblemer opfattes som en alvorlig barriere. Tilsvarende skyldes den relativt beskedne anvendelse af jobtilbud i den private sektor og den manglende udslusning til efterfølgende beskæftigelse først og fremmest situationen på arbejdsmarkedet, som gør, at selv et timelønstilskud på 30 kr. i timen (senere 40 kr.) er utilstrækkeligt til at motivere arbejdsgivere til ansættelse af



Figur 4. Model over markarbejdernes iværksættelsesbetingelser.

garantipersoner, da der p.g.a. arbejdsløsheden er et rigeligt udbud af mere kvalificeret arbejdskraft, samtidig med at efterspørgslen generelt er begrænset.

Foranstaltningens kapaciteten har været tilstrækkelig til, at stort set alle kunne få et garantitilbud, men sjældent i overensstemmelse med forhåndsprioriteringen eller de unges egne ønsker. Som nævnt har der manglet praktik- og lærepladser og jobtilbud i den private sektor, ligesom der navnlig på flere pigeuddannelser har manglet optagekapacitet. Staten har heller ikke stillet de forventede jobtilbud til rådighed. I forlængelse heraf har et andet lovgivningsprogram – arbejdstilbudsordningen for langtidsledige arbejdsløshedsforsikrede – påført ungdomsgarantiordningen en sådan konkurrence om jobtilbud, at mange garantipersoner har måttet nøjes med plads på et beskæftigelsesprojekt. En betydelig ressourceindsats på markarbejderniveau har sikret, at indsatsen er blevet væsentligt mere koncentreret mod målgruppen, men markarbejderkapaciteten har alligevel været for lille til at sikre en tilstrækkelig opfølgning og udsusning samt grundig individuel vejledning.

Den organisatoriske struktur med specialiserede og øremærkede personaleresourcer til ungdomsgarantiforsøget har bidraget til en vis målopfyldelse, herunder den høje opfangningsprocent, men der har også været koordinations- og samarbejdsproblemer mellem kommunerne og arbejdsformidlingen. Den fælleskommunale struktur for beskæftigelsessekretariater og -projekter i Storstrøms amt har sikret et mere geografisk dækkende, mere varieret og kvalificeret udbud af beskæftigelsesprojekter end den enkelt-kommunale driftsform i Århus amt. Til gengæld giver den fælleskommunale driftsform en tendens til reduktion af de kommunale bevillinger, som gives efter et »mindste-fællesnævner«-princip, idet ingen kommuner ønsker at yde mere end nabokommunen til det fælles foretagende. Denne økonomiske tilbageholdenhed har stærkt bidraget til forholdsvis lange ventetider for de unge i Storstrøms amt. Arbejdsmarkedets parter har været

involveret i planlægningen på lokalt og regionalt niveau og har gennem sin frygt for konkurrenceforvridende produktion hæmmet etablering af mere kvalificerende beskæftigelsesprojekter.

Der er mange andre forklaringer på problemerne med at opnå de ønskede resultater, men det er karakteristisk, at selv om flere af disse forklaringer vedrører den lokale planlægning, organisation og samarbejde, skyldes den manglende målrealisering i høj grad faktorer, som ligger uden for den lokale og regionale forvaltnings kontrol, og i et vist omfang også uden for centraladministrationens påvirkningsområde.

Økonomisk effektivitet

Det eksterne effektivitetsbegreb omfatter hos Poul Meyer udelukkende målrealiseringsgraden og inddrager ikke omkostningsaspektet. Målrealiseringsgraden er naturligvis en vigtig faktor i sig selv, men ofte vil det være hensigtsmæssigt at sætte målrealiseringen eller effekten i relation til omkostningerne ved opnåelse af denne effekt, idet der jo kan være gode grunde til at foretrække foranstaltninger, som giver bedre målopfyldelse end andre ved samme ressourceindsats eller giver samme målopfyldelse ved en relativt mindre ressourceindsats. Det er ligeledes samvejningen af målrealiseringen og de tilsvarende omkostninger, der dækkes af de amerikanske termer »efficiency²⁹« og »cost-effectiveness«. Beslægtet hermed er også begrebet »cost-benefit«, der dog hyppigt anvendes i en noget bredere og mere udflydende betydning, hvor en bredere vifte af benefits og costs, herunder også samfundsøkonomiske omkostninger, f.eks. i form af forureningsskader, medtages, selv om disse faktorer eller bivirkninger ved et politikområde ikke nødvendigvis vedrører det pågældende politikområdes mål direkte. Nogle cost-benefitteoretikere vil endog lade opgørelsen af disse samfundsøkonomiske omkostninger og »indtægter« basere på de enkelte borgeres vurdering af produktionseffekterne.³⁰ Det er derfor klart, at måleproblemerne oftest er næsten uoverstigelige ved cost-benefitanalyser.

Ved det økonomiske effektivitetsbegreb fokuseres på realiseringen af de politisk fastsatte målsætninger, og denne målrealisering sættes i relation til omkostningerne. Omkostningsbegrebet i det økonomiske effektivitetsbegreb er videre end vedr. intern effektivitet ovenfor, hvor kun sagsbehandlings- eller beslutningsomkostningerne medtages, mens man under økonomisk effektivitet også medregner de afledte omkostninger ved at gennemføre beslutningen i form af udbetaling af ydelser, anlægs- og driftsomkostninger i øvrigt.

Som eksempel på anvendelse af begrebet økonomisk effektivitet skal igen benyttes ungdomsgarantiforsøget, hvor vi skal sammenligne den økonomiske effektivitet i Århus og Storstrøms amt. Målrealiseringsgraden for forsøget under et er beskrevet ovenfor, og en mere detaljeret analyse viser, at flere af forsøgets mål blev realiseret bedre i Storstrøms amt end i Århus amt. I Storstrøms amt er der således kommet relativt flere i gang med en længere- eller korterevarende uddannelse som led i forsøget, jvf. figur 3 ovenfor, ligesom flere er blevet udsuset til uddannelse eller arbejde efter deltagelse i forsøget.³¹

En analyse af garantiforsøgets omkostninger³² viser, at de direkte udgifter pr.

person, der har påbegyndt en garantiforanstaltning, er omtrent identiske i de to amter, nemlig ca. 62.000 kr. til de pågældende foranstaltninger, deltagerstøtte og faste udgifter til administration etc. Dette indebærer, at Storstrøms amt tilsyneladende har kunnet opnå en højere grad af målrealisering m.h.t. foranstaltningernes karakter og udslusningsresultat end Århus amt med relativt samme ressourceindsats. Hvis man i stedet ser på nettoudgifterne, hvor omkostningerne modregnes indtægter i form af sparet udbetaling af bistandshjælp og arbejdsløshedsunderstøttelse og forøgede offentlige skatte- og afgiftsindtægter, har Storstrøms amt oven i købet lavere nettoudgifter pr. person end Århus amt, nemlig 1918 kr. pr. garantiperson mod 7911 kr. i Århus amt. Det ser således ud til, at den økonomiske effektivitet har været større i Storstrøms end Århus amt.

Selv om man kan konstatere en umiddelbar forskel i den økonomiske effektivitet, kan man imidlertid ikke uden videre konkludere, at myndighederne har været mere effektive i Storstrøms amt, idet der både med hensyn til målrealisering og nettoudgifter findes forhold, som har væsentlig betydning for resultatet, men som ligger uden for myndighedernes direkte kontrol, f.eks. viser der sig at være nogle forskelle mellem de to områders deltagergrupper, som kan forklare en del af – men ikke hele – den større uddannelsesdeltagelse i Storstrøms amt, ligesom de mindre nettoudgifter i Storstrøms amt skyldes, at man har forholdsvis flere arbejdsløshedsforsikrede unge blandt deltagerne end Århus amt, som har forholdsvis flere bistandsklienter, der er billigere og derfor ikke giver så store besparelser, når støtten ændres til lønede beskæftigelsestilbud.

Problemer ved måling af ekstern effektivitet og økonomisk effektivitet

Det er ofte meget vanskeligt at måle både målrealiseringen og de dermed forbundne omkostninger.³³ Ofte er de politiske mål særdeles vagt formulerede og undertiden direkte selvmodsigende. Ungdomsgarantiforsøgets forholdsvis klare målformuleringer og prioriteringer hører absolut til undtagelserne. Af og til kan de officielle mål oven i købet ikke tages for pålydende. Visse mål anvendes eller opprioriteres i den offentlige debat for at forøge tilslutningen for at få beslutningerne vedtaget eller for at vinde vælgerstøtte ved at vise handlekraft. Der er f.eks. ofte en tendens til bevidst at undervurdere de økonomiske konsekvenser af ny lovgivning.

Da målsætningerne sjældent er formuleret, så de umiddelbart kan bruges til en sammenligning med resultaterne, kan det være yderst kompliceret at vurdere målrealiseringen. Undertiden kan også resultaterne af det offentliges virksomhed være vanskelige at måle, f.eks. er det kompliceret at vurdere, i hvilket omfang sundhedspolitikken har resulteret i en forøgelse af befolkningens sundhedstilstand.

Endelig er det vanskeligt at forklare målrealiseringsgraden, og det er ikke mindst kompliceret at isolere, hvor meget betydning de enkelte forvaltningsorganer har haft for målrealiseringen, da denne som i ungdomsgarantieksemplet også afhænger af bl.a. forholdene i det omgivende samfund, som ofte kun påvirkes marginalt gennem lovgivning og andre politiske initiativer.

Det er også ofte vanskeligt at få hold på omkostningssiden. Flere af problemer-

ne er fælles med måleproblemerne i forbindelse med produktivitsanalyser og analyser af intern effektivitet. Da mange offentlige myndigheder varetager flere forskellige mål, er der f.eks. ofte et betydeligt problem med at fordele omkostningerne på de relevante »programmer«. Ofte har politiske foranstaltninger økonomiske konsekvenser for flere forskellige myndigheder, så den økonomiske effektivitet kan se helt forskellig ud for de enkelte involverede myndigheder og for det offentlige under et. En myndighed kan således reducere sine omkostninger på en anden myndigheds bekostning. Der kan også være tvivl om, hvor afledte økonomiske konsekvenser man skal medtage i analysen. Ud fra samfundsøkonomiske hensyn er det ofte rimeligt at medtage afledte udgifter og indtægter som eksempelvis på bistandshjælp og dagpenge samt skatte- og afgiftsindtægter i garantiforsøget, men analysen kompliceres meget herved. Der kan også være tvivl, om man skal beregne totalomkostningerne eller blot de marginale omkostninger ved at de nye politiske foranstaltninger iværksættes. Da det sjældent er muligt at belyse alle sammenhænge tilfredsstillende empirisk, er sådanne omkostningsanalyser ofte tvunget til at opstille en række – hyppigt diskutabile – forudsætninger, hvorpå analysen bygger. Dette gælder også analysen af ungdomsgarantiomkostningerne, men der er ikke her plads til en nøjere gennemgang heraf.³⁴

Endelig er der ofte problemer med samvejning af målrealiseringsgraden og omkostningerne, da der bruges forskellig målestok, jvf. diskussionen under intern effektivitet.

Afslutning

Effektivitetsovervejelser har spillet en alt for lille rolle for den offentlige sektors beslutninger, og der er et betydeligt behov for analyser, der både fokuserer på omkostninger ved det offentliges virksomhed og på, hvad der kommer ud af denne virksomhed.

Effektivitet er langt vanskeligere at definere operationelt i den offentlige sektor end i den private sektor, men man kan alligevel ved anvendelse af forskellige begreber belyse flere væsentlige sider af det offentliges effektivitet. Således fokuserer man på det offentliges produktion eller præstationer, når man anvender produktivitsbegrebet, og det interne effektivitetsbegreb er særlig velegnet, når man ønsker at belyse effektiviteten ved sagsbehandlings- eller beslutningsprocesser. Hvis man derimod ønsker at analysere resultaterne eller effekten af offentlig virksomhed, er det relevant at benytte begreberne ekstern effektivitet, der vedrører det offentliges målrealisering, og økonomisk effektivitet, hvor effekten sættes i relation til omkostningerne. Disse begreber kan således anvendes til at belyse forskellige faser i processen, hvorved politiske beslutninger transformeres til sagsbehandling og via offentlige præstationer videre til en effekt i forhold til borgerne.

Selv om flere af disse begreber er meget vanskelige at operationalisere, bør dette ikke afholde den offentlige sektor og forvaltningsforskere fra at beskæftige sig med effektivitet. Trods usikkerheden ved effektivitetsmåling er det af stor betydning for den offentlige sektor, at sådanne effektivitetsovervejelser og effektivitetssammenligninger over tid og sted kommer til at præge forvaltningernes og politikernes overvejelser i langt højere grad end hidtil.

Der er i denne artikel lagt vægt på at eksemplificere de forskellige effektivitetsmål, og der foreligger desværre endnu ikke undersøgelser, der kan beskrive den offentlige sektors effektivitet eller produktivitet mere generelt. Alligevel er det næppe nogen tilfældighed, at langt de fleste eksempler og undersøgelser har vist problemer med effektivitetsudviklingen i den offentlige sektor, ligesom det er fremgået, at der ofte er overordentligt store og tankevækkende effektivitetsforskelle mellem de offentlige myndigheder indbyrdes.

1. Denne artikel er en revideret udgave af et notat af juli 1982 til lederuddannelsen på Danmarks Forvaltningshøjskole. Jeg takker for kommentarer fra flere kolleger, herunder særlig professor Poul Meyer, lektor Carl-Johan Skovsgaard og lektor Ole P. Kristensen.
2. Poul Meyer »Administrativ effektivitet«, *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, København, 1954, pp. 188-198.
3. Søren Winter, *Decentraliseringen af førtidspensionerne. Forventninger og resultater*, Århus Amtskommune, Socialcentret, Århus, 1980a. Søren Winter, *Sekretariatene for revaliderings- og pensionsnævne*, Århus Amtskommune, Socialcentret, Århus, 1980b (upubliceret). Søren Winter et al., *Administrationen af ungdomsgarantiforsøget. Betingelser for realiseringen af de politiske mål*. Delrapport nr. 1 i serien, Ungdomsgarantiforsøget i Århus og Storstrøms amter, Arbejdsministeriet, Indenrigsministeriet og Undervisningsministeriet, København, 1982. Jens Erik Stenstrup og Kr. Madsen-Østerbye, *Sundhedssektoren. Ressourcer og produktion siden 1965*, Amtskommunerne og Kommunernes Forskningsinstitut (A.K.F.), København, 1980. Rolf Nordstrand, *Personaleforbrug, produktion og arbejdsproduktivitet i den offentlige sektor i Danmark*, Økonomisk Institut, Københavns Universitet, Memo nr. 105, 1981. Ole P. Kristensen, »Privat eller offentlig drift: Brandvæsenet som eksempel«, *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 1982, nr. 3, pp. 219-247. Palle Mikkelsen et al., *Offentlig produktion, produktivitet og effektivitet*, A.K.F., København, 1982. Anders Larsen og Jan Nørgaard, *Elevtransport*, A.K.F., København, 1982. Anders Larsen og Frede Mørch, *Kvaliteten af offentlig service – folkebibliotekernes oplysnings- og informationstjeneste*, A.K.F., København, 1982. Bent Ryd Svensson, *Produktion og serviceniveau i kollektive trafikselskaber*, A.K.F., København, 1982.
4. Mikkelsen et al., *op.cit.*, pp. 70-74, 124, 137-139, 157-160, 172.
5. Winter, *op.cit.*, 1980a og 1980b.
6. Winter, *op.cit.*, 1980b, pp. 27-28. $y = 7,25 + 0,8x$, $r = 0,85$, $r^2 = 0,72$.
7. Søren Winter, *Analyser af sagsbehandlingen og -produktionen i Århus amtskommunes revaliderings- og pensionsafdeling*, Århus Amtskommune, upubliceret, 25.2.77 og 3.10.77.
8. Norstrand, *op.cit.*
9. Mikkelsen et al., *op.cit.*, pp. 76, 124.
10. Norstrand, *op.cit.*
11. Jvf. også Mikkelsen et al., *op.cit.*
12. *Aarhus Stiftstidende*, 11.7.1982. Stenstrup og Madsen-Østerbye, *op.cit.*, pp. 31ff. Jens Egsgaard, *Specialisering og ressourceforbrug i sygehusvæsenet – set i sektor-teoretisk belysning*, specialeafhandling, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, Århus, 1982.
13. Kristensen, *op.cit.*, p. 219.
14. Bygger især på Kristensen, *op.cit.*
15. Jvf. også Winter et al., *op.cit.*, pp. 327-33.

16. Se eksempelvis *Programbudgetering*. S.O.U. 1967:11, Stockholm, 1969, pp. 230-75.
17. Meyer, *op.cit.* og Poul Meyer, *Offentlig forvaltning*, 2. udgave, 1975, pp. 349-54.
18. Winter, *op.cit.*, 1980a.
19. *Ibid.*
20. *Ibid.*, pp. 108-12.
21. Beregnet på grundlag af Winter, *op.cit.*, 1980b, pp. 26, 34-36, suppleret med *Sikringsstyrelsens undersøgelser nr. 5: Revaliderings- og pensionsnævnenes afgørelser i fortids-pensionssager fra 1.4.1976 til 31.12.1978*. Sikringsstyrelsen, København, 1980, pp. 58-61.
22. Winter, *op.cit.*, 1980a, pp. 30-31. Søren Winter, »Implementing a Decentralization Reform: Danish Disablement Pension Policy«, til publicering i *Scandinavian Political Studies*, 1983, revideret udgave af paper fremlagt ved ECPR-konferencen i Firenze, 1980.
23. Meyer, *op.cit.*, 1954. Poul Meyer, *Offentlig forvaltning*, 3. udg., 1979, pp. 55-56.
24. Winter, *op.cit.*, 1980a, p. 1.
25. O. Lynn Deniston et al., »Evaluation of Program Effectiveness and Program Efficiency«, in Lyden & Miller (eds.), *Planning, Programming, Budgeting: A System Approach to Management*, Chicago, 1972.
26. H.A. Simon, *Administrative Behavior*, 3. udg., N.Y., The Free Press, 1976, pp. 212-14.
27. Winter, *op.cit.*, 1980a; Søren Winter, *Den sociale markarbejder og de politiske mål. Faktorer der hæmmer målrealiseringen*, Institut for Statskundskab, Århus, 1981; Winter et al., *op.cit.*
28. *Ibid.*
29. Eksempelvis Simon, *op.cit.*; O. Lynn Deniston et al., *op.cit.*, pp. 141-169; Alfred I. Kahn, *Theory and Practice of Social Planning*, New York; Russel Sage Foundation, 1969, pp. 249-61.
30. Peter Orebo Hansen, *Økonomien i ungdomsgarantiforsøget*, Delrapport nr. 4 i ovennævnte serie vedr. ungdomsgarantiforsøget, pp. 102-26.
31. Winter et al., *op.cit.*, pp. 366-67; *Garantipersonernes situation efter deltagelse i garantiforsøget*, Undervisningsministeriet (S.V.U.A.). Delrapport nr. 7 i ovennævnte serie vedr. ungdomsgarantiforsøget, p. 16.
32. Hansen, *op.cit.*, pp. 85-89.
33. *Programbudgetering, op.cit.*, pp. 49-54, 101-102.
34. Se Hansen, *op.cit.*, især pp. 95-101.