

# Redaktionelt forord

Produktiviteten i et samfund er helt afgørende for et samfunds velstand, og for hvor mange valgmuligheder et samfund og dets borgere har. Offentlig serviceproduktion udgør ca. en fjerdedel af den samlede økonomi, og en produktivtetsgevinst i den offentlige serviceproduktion er præcist lige så meget værd som produktivtetsgevinster i den private sektor. I 2012 nedsatte Thorning-Smith regeringen en Produktivitetskommission, der fik til opgave at »kulegrave den danske produktivtetsudvikling og komme med konkrete anbefalinger, der kan styrke Danmarks produktivitet – både i dansk erhvervsliv og i den offentlige sektor«.

I foråret 2013 afsluttede kommissionen sit arbejde under stor bevågenhed. Et år er gået, og støvet har lagt sig. I dette nummer af Samfundsøkonomen gør vi status. Vi har bedt en række forskere diskutere kommissionens arbejde på hvert deres ekspertområde. Forfatterne ser først og fremmest på, om der er belæg for kommissionens anbefalinger.

Produktivtetskommissionen havde 25 hovedanbefalinger, der kan øge væksten i produktiviteten. Den offentlige produktion har været et omdrejningspunkt i kommissionens arbejde. Af de 25 anbefalinger vedrører ti direkte den offentlige serviceproduktion, og yderligere seks omhandler offentlige uddannelser. Vi har i dette temanummervalgt at sætte fokus på de ti førstnævnte anbefalinger.

Der er stærke produktivtetsfremmende kræfter i den konkurrenceudsatte private sektor. Lavproduktive producenter giver lavere overskud og aflønning. Mange bliver elimineret af konkurrencen. Det er dog naivt at forestille sig, at konkurrencen er stærk nok alle steder til at sikre produktivtetsudviklingen. En hovedkonklusion i rapporten var, at en stor del af det danske efterslæb skyldes lav vækst i den private servicesektor gennem to årtier. Nogle konkurrenceudsatte sektorer, f.eks. byggeriet, har ringe produktivtetsudvikling, mens andre, f.eks. landbruget, i perioder har haft en imponerende vækst i produktiviteten.

Der er vægtige grunde til at være bekymret for produktivtetsudviklingen i den offentlige sektor. Alene det forhold, at det er notorisk svært at måle værdien af den offentlige serviceproduktion, er et problem. Der er i praksis ikke en konkurrence i den offentlige sektor, som automatisk straffer lavproduktive enheder. Endelig er den offentlige sektor meget arbejdskraftintensiv. Den er som hovedregel afskåret fra nogle af de forholds-

vis nemme produktivtetsgevinster, som skabes af mekanisering og automatisering indenfor industri og landbrug.

Det er bestemt ikke sådan, at ingen interesserer sig for produktiviteten i den offentlige sektor. Tværtimod spiller produktivtetsspørgsmålet i praksis en stor politisk rolle. Der er et løbende pres på politikere, administratorer og fagfolk til at prøve at finde »smarte« eller rimelig smertefrie besparelser. På et retorisk plan møder man hyppigt synspunkter om, at den offentlige sektor »bør kunne køre længere på literen«. På et mere praktisk plan er der en omfattende diskussion om store og små reformer, f.eks. med øget brug af IT, udvidet og styrket ledelse, øget transparens, afbureaukratisering, øget brug af evalueringer, introduktion af afregningsmekanismer, bestiller-udfører opdeling, kvalitetsmåling og resultatkontrakter mv. Der er en konsulentbranche, der omsætter for milliardbeløb, som i hvert fald i salgsmaterialerne slår på, at den lever af at sælge øget produktivitet. I de senere år er der kommet mere forskning i hvilken effekt, der egentlig kommer ud af offentlige indsatser indenfor f.eks. uddannelse og socialt arbejde, hvilket igen peger på mulige produktivtetsfremskridt.

På et enkelt område har den offentlige sektor måske et fortrin, nemlig at gode ideer til og forskningsresultater om højere produktivitet principielt er i public domain endda på et globalt plan. Private virksomheder vil ofte have svært ved at patentere produktivtetsfremmende ideer og vil derfor have stærke incitamenter til at holde dem hemmelige. Der er derfor særligt gode grunde til at prøve at indsamle og vurdere idéer til højere produktivitet inden for den offentlige sektor.

Men som forfatterne påviser i dette nummer, er vi stadig langt fra en situation, hvor der er en stor global fond af viden om, hvad der kan give højere produktivitet i offentlige sektorer. På mange områder er der kun ganske få eller slet ingen undersøgelser af god kvalitet. Produktivtetskommissionen har derfor haft en svær opgave, endda indenfor en snæver tidshorisont, med at komme med anbefalinger. Alligevel er det lykkedes at komme rundt om en række sektorer og behandle dem i dybden. Kommissionens arbejde fortjener at blive diskuteret videre også i akademiske kredse.

Artiklerne i dette temanummer er meget egnede til at sætte gang i en debat. På forskellig vis vender og drejer de anbefalingerne, og forfatterne trækker på deres egen forskning for

at nuancere temaerne. Formanden for kommissionen kommer afsluttende med en række interessante kommentarer og betragtninger, der belyser tingene yderligere.

*Lotte Bøgh Andersen, Lene Holm Pedersen og Niels Westergård-Nielsen* tager i artiklen »Ledelse, belønning og præstationer version 2.0?« fat på to af Produktivitetskommissionens hovedanbefalinger: »Øg fokus på tydelig ledelse, motivation og trivsel« og »skab bedre sammenhæng mellem medarbejdernes kompetencer, præstationer og løn«. Andersen et al påviser, at der er en begrænset, men dog voksende evidens i form af studier af høj metodisk kvalitet bag kommissionens anbefalinger. Det er f.eks. påvist, at medarbejdere med høj altruistisk motivation leverer højere produktivitet.

*Kjeld Møller Pedersen* argumenterer i artiklen »Økonomisk styring: Kvantitet og kvalitet« for, at en del af Produktivitetskommissionens kritik af afregningssystemet overfor sygehuse er baseret på misforståelser og/eller savner dokumentation. Samtidigt har de alternativer til den nuværende afregning, der fremhæves i debatten, i betydeligt omfang karakter af gammel vin på nye flasker. På et punkt er Pedersen endvidere enig med Produktivitetskommissionen: nemlig i kritikken af den kommunale medfinansiering af sygehuse, der ikke giver kommunerne de tilsigtede incitament.

*Mads Leth Felsager Jakobsen og Peter Bjerre Mortensen* følger op med artiklen »Bureaukrati og produktivitet«, der er en analyse af præmisserne for og indholdet i Produktivitetskommissionens anbefaling om at satse på afbureaukratisering og regelforenkligning. Jakobsen og Mortensen påviser, at Produktivitetskommissionen ikke har gennemført en retvisende analyse af den

faktiske udstedelse af regler, men overvurderer med en faktor 10-30, hvor mange nye lov og bekendtgørelser, der egentlig kommer til.

*Anders Hede* behandler i artiklen »Resultatstyring – en anbefaling fra Produktivitetskommissionen uden empirisk eller teoretisk belæg« Produktivitetskommissionens anbefaling af øget brug af resultatstyring i den offentlige sektor. Grundlæggende er offentlig serviceproduktion så kompliceret, at det kun yderst sjældent er muligt for en offentlig institution at vide, hvad der egentlig ligger bag et evt. bedre resultat. I praksis handler den i blinde, hvis den handler ud fra resultatdata. I stedet argumenterer Hede for, at Produktivitetskommissionen burde have anbefalet en omfattende satsning på forskning i effektive indsatser og bæredygtig implementering af effektive indsatser.

*Ole Helby Petersen og Ulf Hjelmars* artikel »Offentlig-privat samarbejde: Var der videnskabeligt belæg for Produktivitetskommissionens anbefalinger?« beskriver, at nyere forskning i effekter af udlicitering peger på meget blandede resultater. Petersen og Hjelmars beskriver, hvordan Produktivitetskommissionen er opmærksom på dette forbehold, men alligevel er tilbøjelig til i sine konklusioner at lægge for stor vægt på konsulentundersøgelser, som har en klar tendens til at finde større gevinster end uafhængige forskere.

Oven på artiklerne tager formanden for Produktivitetskommissionen Peter Birch Sørensen det sidste ord i artiklen »Produktivtetskommissionens anbefalinger om den offentlige sektor: En foreløbig status«. Birch Sørensen gennemgår kommissionens anbefalinger om den offentlige sektor i helhed og kommenterer dernæst forfatterens indlæg.

*Mette Wier*  
Københavns Universitet

*Lisbeth Pedersen*  
SFI – Det Nationale  
Forskningscenter for Velfærd

*Anders Hede*  
TrygFonden