

Produktivitetskommissionens anbefalinger om den offentlige sektor: En foreløbig status

Artiklen omtaler kort Produktivitetskommissionens vigtigste analyser og anbefalinger til fremme af effektiviteten i den offentlige sektor. Dernæst kommenteres en række af de kritikpunkter, der rejses mod kommissionens arbejde i dette temanummer.



PETER BIRCH SØRENSEN
Professor ved Københavns Universitets
Økonomiske Institut og formand
for Produktivitetskommissionen

Produktivitetskommissionen blev nedsat i foråret 2012. Ifølge kommissoriet skulle kommissionen ikke blot analysere produktivetsproblemerne i den private sektor, men også »bidrage med ny viden om produktiviteten i den offentlige sektor og komme med konkrete anbefalinger, der kan styrke den, herunder i kommuner, regioner og staten. Målet er, at resurserne skal anvendes mere effektivt i den offentlige sektor fx gennem modernisering, digitalisering og bedre organisering.«

Undervejs i sit arbejde fremlagde Produktivitetskommissionen et arbejdsnotat om »Produktivitet i den offentlige sektor – Hvor er problemerne?« og to delrapporter om »Styring, ledelse og motivation i den offentlige sektor« og »Offentlig-privat samarbejde« samt en række hertil knyttede baggrundsdokumenter. Disse publikationer pegede på en lang række forhold, der kan hæmme effektiviteten i det offentlige, herunder bl.a. overdreven fokus på processtyring frem for slutresultater for borgerne, utilstrækkelig fokus på god og tydelig ledelse, manglende viden om sammenhæng mellem ressourceforbrug og resultater for borgerne, ufleksible overenskomster, manglende eller skæve incitament, stive budgetsystemer og utilstrækkelig konkurrence om udbudsgnede opgaver.

Produktivitetskommissionens slutrapport blev offentliggjort den 31. marts 2014. Rapporten sammenfattede i forenklet form kommissionens vigtigste anbefalinger vedrørende den offentlige sektor i følgende ti punkter:

- Arbejd systematisk med afbureaukratisering og regelforenkligning
- Indgå brede og fleksible offentlige overenskomster
- Mål på og styr efter resultater for borgerne
- Øg fokus på tydelig ledelse, motivation og trivsel
- Skab bedre sammenhæng mellem medarbejdernes kompetencer, præstationer og løn
- Skab konkurrence om alle offentlige opgaver, der egner sig til det
- Gør det attraktivt at byde på offentlige opgaver
- Inddrag private virksomheder, medarbejdere og brugere i at udvikle og nytænke den offentlig opgaveløsning
- Indret den økonomiske styring, så den fremmer langsigtet planlægning og effektiv udnyttelse af udgiftsrammen
- Indret afregningsordninger mellem myndigheder, så de understøtter samarbejde og tilskynder til en effektiv arbejdsdeling

Anbefalingerne hænger tæt sammen. Øget fokus på resultatmål skal gå hånd i hånd med afskaffelse af overflødige krav til dokumentation af arbejdsprocesser, så der bliver mere tid til kerneopgaven, og øget fleksibilitet i overenskomster skal gå hånd i hånd med afskaffelse af »minuttyranni«. Øget ansvarliggørelse af offentlige ledere skal kombineres med flere frihedsgrader til at lede samtidigt med, at medarbejdere og brugere inddrages systematisk i arbejdet med at forbedre og nytænke opgaveløsningerne. Øget konkurrenceudsættelse kan styrke incitamenterne, men skal gå hånd i hånd med øget fokus på resultatmål og mere fleksibilitet i opgaveløsningen. Og bedre vilkår for innovation i den offentlige opgaveløsning forudsætter

mere smidige budgetsystemer, der giver mulighed for fornuftige opsparings- og investeringsdispositioner og forebygger »kassetænkning«, som hindrer samarbejde mellem forskellige myndigheder om sammenhængende løsninger for borgerne.

I skrivende stund (et år efter afslutningen af kommissionsarbejdet) er det endnu for tidligt at vurdere, hvorvidt og i hvilket omfang Produktivitetskommissionens arbejde vil påvirke udviklingen i den offentlige sektor. Meget tyder dog på, at kommissionens nedsættelse og arbejde har været med til at skærpe fokus på og debatten om, hvordan man kan øge den offentlige sektors effektivitet. Mit klare indtryk fra et stort antal foredrag rundt omkring i landet er, at der i stigende grad arbejdes med dette spørgsmål i alle led af den offentlige sektor, ikke mindst tilskyndet af et stigende budgetpres.

Den grundlæggende udfordring er illustreret og kvantificeret i Produktivitetskommissionens slutrapport, der dokumenterer betydningen af den såkaldte »Baumol-omkostningssyge« (Baumol, 1967). Problemstillingen er, at den offentlige sektors produktion i vidt omfang består af arbejdsintensive serviceydelser, hvor det kan være vanskeligere at opnå produktivtetsgevinster gennem mekanisering o.l. end i fx industrien. Reallønsudviklingen bestemmes på langt sigt af produktivtetsvæksten i den private sektor, som har en tendens til at overstige produktivtetsvæksten i det offentlige. Da de offentligt ansatte på sigt skal have samme reallønstigning som de privat ansatte, bliver de offentlige serviceydelser derfor stadigt dyrere i forhold til de fleste andre goder. Derfor må skattetrykket stige, hvis væksten i mængden og kvaliteten af den offentlige service skal holde trit med realvæksten i det private forbrug. Udfordringen forstærkes af den demografiske udvikling, som i sig selv trækker i retning af et øget offentligt udgiftsbehov. Hvis der politisk er enighed om, at skattetrykket ikke må stige, er der således kun to muligheder tilbage: Enten accepterer man, at udviklingen i den offentlige service halter stadigt mere bagud i forhold til privatforbruget, eller også sætter man på at forøge produktivtetsvæksten i det offentlige.

Relevansen af Produktivitetskommissionens dagsorden kan således næppe anfægtes. Derimod kan der naturligvis være god grund til at diskutere relevansen af kommissionens analyser og anbefalinger. Dette temanummer af Samfundsøkonomen giver en velkommen anledning hertil. I det følgende vil jeg kort forholde mig til nogle af de kritiske bemærkninger til kommissionens arbejde, som fremlægges i de efterfølgende artikler.

Det mest kritiske indlæg stammer fra Anders Hede (AH), der diskuterer Produktivitetskommissionens anbefaling om at »måle på og styre efter resultater for borgerne«. Ifølge AH afslører kommissionen sin uvidenhed ved at gøre hele otte alvorlige fejl. AH mener således, at 1) Man kan ikke antage, at der kun findes et eller nogle få observerbare resultatmål for den enkelte offentlige institution. 2) Man må ikke overse, at mange borgerrelevante resultater af institutionernes indsats først vil vise sig med stor forsinkelse. 3) Man kan ikke antage, at resultaterne kan måles. 4) Man kan ikke antage, at en organisation overho-

vedet aner, at den har gennemført eller ændret på en indsats. 5) Man kan ikke antage, at en ændret indsats fører til nævneværdige ændringer i resultater. 6) Man kan ikke antage, at offentlige organisationer har nye og gode ideer til forbedring af deres indsatser, som de vil kaste sig over, hvis de frigøres fra besværlige regler. 7) Der er rige muligheder for at manipulere (resultat)målinger. 8) Der er ingen evidens for, at resultatstyring virker i praksis.

Det var jo en ordentlig mundfuld. Hvad pkt. 1) angår, synes AH at have overset, at Produktivitetskommissionen flere steder diskuterer problemstillingen med »den komplekse bundlinje«, dvs. det forhold at offentlige institutioner kan have en række meget forskelligartede og undertiden delvis modstridende politisk fastsatte målsætninger, hvor det står uklart, hvordan der skal prioriteres imellem dem (se fx Produktivitetskommissionen, 2013a). Kommissionen diskuterer også flere steder (fx i Produktivitetskommissionen, 2013b, s. 12-13) vanskelighederne ved at måle de offentlige institutioners resultater; faren for, at man kommer til at fokusere for meget på de resultater, der er lettest at måle, og nødvendigheden af at kontrollere for betydningen af eksogene faktorer, når man skal vurdere effekterne af institutionernes indsats. Produktivitetskommissionen (2013b) rummer et helt kapitel med en kritisk diskussion af de hidtidige erfaringer med brug af resultatkontrakter i det offentlige. I Produktivitetskommissionen (2013c, s. 85-86) fremhæves med udgangspunkt i forskningsresultater vigtigheden af en høj kvalitet i de offentlige dagtilbud for børn i førskolealderen, fordi dette har stor betydning for deres muligheder senere i livet, jf. AH's pkt. 2). Det er skuffende, at AH ikke synes at have bemærket disse elementer i Produktivitetskommissionens rapporter.

Selvom der er udfordringer ved at måle de resultater, som de offentlige institutioner skaber for borgerne, er det svært at se, at det bør føre til, at man helt opgiver forsøget. Det forekommer mig fx relevant at måle, om eleverne kan læse, skrive og regne, når de forlader folkeskolen, og om patienterne bliver raskere efter en sygehusindlæggelse, eller om de skal genindlægges, osv. Der er faktisk evidens for, at styring efter resultater kan fremme effektiviteten, hvis den tilrettelægges med omtanke. Forvaltningsforskerne Donald Moynihan og Patricia Ingraham, der i mange år har forsket empirisk i dette spørgsmål, har i en oversigtsartikel peget på, at resultatstyring virker bedst, når der er stærk fokus på at afdække slutresultater for borgerne; når der er god sammenhæng mellem de forskellige resultatmål og god udveksling af informationer mellem de involverede offentlige enheder, og når man undgår alt for komplicerede indikatorer for resultaterne (Moynihan og Ingraham, 2003).

Som alternativ til Produktivitetskommissionens anbefaling om resultatstyring med fokus på effekter for borgerne foreslår AH en strategi, der går ud på at skabe mere viden om effektive indsatser gennem kontrollerede eksperimenter og på at sikre »bæredygtig integration af viden i praksis«.

Her bliver jeg slået af undren. En af Produktivitetskommissionens anbefalinger er netop, at arbejdet med at indsamle og

offentliggøre sammenlignelige data for ressourceanvendelse, produktion og resultater i offentlige institutioner opprioriteres væsentligt, jf. fx Produktivitetskommissionen (2014b, s. 138). Og et vigtigt formål med kommissionens anbefaling om øget anvendelse af udfordringsretten og frikommuneforsøgene er netop at skabe basis for flere kontrollerede eksperimenter med nye måder at løse opgaverne på, der skal tilrettelægges med henblik på systematisk efterfølgende evaluering, jf. Produktivitetskommissionen (2013b, s. 73).

Det er svært at se, at AH's foretrukne strategi til produktivetsforbedring skulle være et væsensforskelligt alternativ til disse anbefalinger fra kommissionen. Det er også svært at se, hvordan man kan sikre »bæredygtig integration af viden i praksis«, når man med AH's egne ord ikke kan tillade sig at antage, at en offentlig organisation overhovedet aner, at den har gennemført eller ændret en indsats; at en ændret indsats fører til nævneværdige ændringer i resultater, og at offentlige organisationer har nye og gode idéer til forbedring af deres indsatser, som de vil kaste sig over, hvis de frigøres fra besværlige regler.

Helt grundlæggende er det svært at forstå, hvordan man med AH's ord kan »skabe mere viden om effektive indsatser«, når det ifølge ham selv er naivt at tro, at man kan måle resultaterne af de offentlige institutioners indsats. Jeg må således tilstå, at AH's kritik efterlader mig i en tilstand af forvirring.

Mere forståelig (for mig) er den kritik af Produktivitetskommissionens analyse af bureaukrati i det offentlige, som fremføres i indlægget fra Mads Leth Felsager Jakobsen og Peter Bjerre Mortensen (MJ og PM). I sin beskrivelse af udviklingen i antallet af love, bekendtgørelser og cirkulærer mv. og omfanget af de tilhørende tekster benyttede kommissionen data fra Retsinformation, som alene viser antallet af nytilkomne love og regler, men ikke opgør i hvilket omfang disse erstatter tidligere love og regelsæt. Produktivitetskommissionen gjorde selv opmærksom på, at tallene derved overvurderer væksten i »bureaukratiet«, men kommissionen antog, at de viste data ikke desto mindre tegnede et korrekt kvalitativt billede af udviklingen.

I et grundigt studie, som blev offentliggjort efter færdiggørelsen af Produktivitetskommissionens arbejde, har MJ og PM opgjort nettotilvæksten i antal og omfang af love og regler ved at tage højde for, hvor mange regler der ophæves samtidigt med, at nye indføres. Dette studie viser, at den gennemsnitlige årlige nettotilvækst i »bureaukratiet« er langt mindre, end tallene fra Retsinformation indikerer, men dog positiv.

Studiet af MJ og PM giver en vigtig modifikation af det billede, de omtalte figurer i Produktivitetskommissionens rapporter tegnede. Bureaukratiets mølle maler tilsyneladende i et væsentligt langsommere tempo end hidtil antaget. Deraf kan man dog ikke konkludere, at bureaukrati og stive regler slet ikke udgør en hæmsko for den offentlige sektors produktivitet, hvad MJ og PM da heller ikke gør. Problemet omfang er muligvis overdrevet, men årtiers mere eller mindre mislykkede politiske bestræbelser for regelsanering og regelforenklung og de vedvarende

diskussioner herom tyder på, at problemet er reelt. I de senere år har mange offentligt ansatte og deres organisationer gentagne gange klaget over, at stive regelsæt og overflødige dokumentationskrav inddrager medarbejdernes muligheder for at udøve selvstændige faglige skøn og fratager dem arbejdsglæden. Det deraf følgende tab af motivation og trivsel på arbejdspladsen kan næppe undgå at hæmme produktiviteten og er baggrunden for diskussionen om behovet for en »tillidsreform« i den offentlige sektor. Det er også baggrunden for Produktivitetskommissionens anbefaling om, at de offentlige ledere inddrager medarbejdernes viden og kompetencer i arbejdet med at afbureaukratisere og effektivisere den offentlige sektor og herunder giver dem mulighed for at udfordre stive regler for arbejdets udførelse.

MJ og PM mener, at en indsats for at dæmpe væksten i bureaukratiet bør fokusere på at begrænse vedtagelsen af nye love og regler. Jeg er ikke overbevist om, at dette er en realistisk strategi. Nyvalgte politikere og nye regeringer og kommunalbestyrelser har et naturligt og legitimt behov for at vise handlekraft og sætte deres præg på samfundsudviklingen. I praksis kan dette typisk kun ske gennem vedtagelsen af nye love og regler, og det er derfor næppe rimeligt at forvente, at politikerne pludselig skulle være villige til at pålægge sig selv væsentlige begrænsninger på deres muligheder for at udstede nye regler.

Derimod kan man med større rimelighed forlange, at politikere og offentlige topledere med mellemrum vurderer, om gamle love og regler stadig opfylder deres formål, eller om de kan undværes eller forenkles. Det er baggrunden for Produktivitetskommissionens anbefaling om, at man udbygger eksperimenterne med frikommuneforsøg og udfordringsret; at eksperimenterne underkastes en mere systematisk forskningsbaseret evaluering, og at de politiske systemer forpligtes til at overveje en afskaffelse eller forenkling af eksisterende love og regler, hvis evalueringer viser, at der er gode erfaringer med at dispensere fra dem.

Lotte Bøgh Andersen, Lene Holm Pedersen og Niels Westergaard-Nielsen (LA, LP og NW) diskuterer i deres bidrag Produktivitetskommissionens anbefalinger om at øge fokus på tydelig ledelse, motivation og trivsel og skabe bedre sammenhæng mellem medarbejdernes kompetencer, præstationer og løn. Anbefalingerne var baseret på en opfattelse af, at de offentligt ansattes præstationer dels er drevet af deres public service motivation, dvs. et ønske om at gøre noget godt for borgerne og samfundet, men også undertiden kan styrkes ved at belønne præstationerne materielt. Tankegangen er, at medarbejdere med public service motivation vil præstere bedre, hvis deres ledere opstiller klare (public service) mål for organisationen, kommunikerer målene på en måde, der begejstrer, fastholder et langsigtet fokus og viser medarbejderne tillid ved at inddrage dem i arbejdet med at udvikle organisationen og ved at give dem mulighed for at udøve selvstændige faglige skøn. Tankegangen er også, at en tættere kobling mellem løn og præstationer kan virke motivationsfremmende, hvis præstationslønnen understøtter de public

service normer og mål, der er opstillet for organisationen, og som medarbejderne kan identificere sig med.

Kommissionen var opmærksom på, at individuel præstationsløn naturligvis ikke giver mening, hvis det er meget svært at identificere den enkelte medarbejders bidrag til organisationens målopfyldelse. Kommissionen pegede på, at en kollektiv bonus til et hold af medarbejdere undertiden kan understøtte gode præstationer i sådanne situationer. Kommissionen var også opmærksom på, at ikke-materielle former for belønning i form af fx anerkendelse kan være en lige så god eller bedre motivationsfaktor i nogle sammenhænge, og at der kan være en fare for, at materielle incitamenter i form af præstationsløn kan fortrænge medarbejdernes indre motivation, hvis præstationsaflønning opfattes som en manglende anerkendelse af deres public service motivation eller som et forsøg på at »kontrollere« deres adfærd.

Kommissionen understregede således, at præstationsløn er et ledelsesredskab, der skal bruges med omtanke, ikke mindst i den offentlige sektor, hvor fagprofessionelle normer og public service motivation kan spille en særlig rolle. Der er næppe tvivl om, at de objektive betingelser for en vellykket anvendelse af præstationsløn i sjældnere grad er til stede i den offentlige end i den private sektor, jf. Sørensen (2015, afsnit 4). Til gengæld er det kun en meget lille del af den samlede offentlige lønsum, der udmøntes i lokale lønforhandlinger og individuelle løntillæg, og surveys har indikeret, at mange offentligt ansatte ønsker sig bedre muligheder for selv at forhandle deres løn med deres leder, jf. Produktivitetskommissionen (2013b, s. 56). Kommissionen vurderede på den baggrund, at der er et uudnyttet spillerum for konstruktiv anvendelse af præstationsaflønning i den offentlige sektor.

LA, LP og NW finder et vist videnskabeligt belæg for Produktivitetskommissionens antagelse om, at de offentligt ansattes præstationer både kan fremmes ved appel til deres public service motivation gennem såkaldt transformationsledelse og ved velgennemtænkt brug af præstationsaflønning. Forfatterne gør opmærksom på, at der siden fremlæggelsen af kommissionens rapporter er fremkommet ny empiri, der yderligere underbygger en række af kommissionens antagelser om motivationsfaktorer og kausale sammenhænge mellem disse faktorer og medarbejderpræstationer. LA, LP og NW konkluderer dog også, at der er brug for mere viden om, hvordan kommissionens to anbefalinger om hhv. tydelige ledelse, motivation og trivsel og kobling mellem præstationer, kompetencer og løn bedst kan kombineres.

Artiklen af Ole Helby Petersen og Ulf Hjelmar (OP og UH) beskæftiger sig med Produktivitetskommissionens anbefalinger vedrørende offentlig-privat samarbejde, der omfatter konkurrenceudsættelse, offentlige indkøb, frit-valgs ordninger, offentlige-private partnerskaber og offentlige-private innovationspartnerskaber. Kommissionen beskæftigede sig altså med en række forskellige samarbejdsformer, men OP og UH fokuserer på konkurrenceudsættelse. Kommissionens centrale anbefaling på dette område var, at »offentlige myndigheder

skaber konkurrence om alle offentlige opgaver, der egner sig til konkurrenceudsættelse.«

OP og UH mener, at denne anbefaling afspejler en »neoliberal« tankegang. Ud fra konteksten må man forstå på forfatterne, at der hermed menes en ensidig og snæver tilgang til problematikken. Det har jeg lidt svært ved at forstå, eftersom Produktivitetskommissionens Analyserapport 6 indeholder en ganske omfattende diskussion af situationer, hvor konkurrenceudsættelse kan være uhensigtsmæssig. Kommissionen afrundede denne diskussion med følgende konklusion: »Som denne diskussion viser, må der inddrages en lang række faktorer i vurderingen af det ønskværdige i udlicitering af bløde velfærdsopgaver. Sådanne opgaver er hidtil kun i meget begrænset omfang blevet udsat for konkurrence i Danmark. Produktivitetskommissionen vurderer på den baggrund, at der er et potentiale for at øge effektiviteten og dynamikken i den offentlige sektor gennem øget konkurrenceudsættelse på dette område. Kommissionen peger samtidigt på, at en beslutning om konkurrenceudsættelse må bero på en konkret afvejning af potentielle fordele og risici i hver enkelt sag, og at der kan være situationer, hvor det ud fra en samlet vurdering er mest hensigtsmæssigt at lade en offentlig institution varetage opgaveløsningen.« (Produktivitetskommissionen, 2014a, s. 37).

Som OHP og UH ganske rigtigt skriver, har det været svært at fremskaffe solid videnskabelig dokumentation for, at konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver faktisk øger produktiviteten, især når det drejer sig om de »bløde« velfærdsserviceopgaver. Årsagen er, at der typisk mangler relevante data. Hvis man skal vurdere effekten af konkurrenceudsættelse på produktiviteten, har man brug for at kunne måle forholdet mellem det kvalitetskorrigerede serviceniveau og det tilhørende ressourceforbrug både før og efter konkurrenceudsættelsen. Hvis udgifterne på det pågældende serviceområde falder efter konkurrenceudsættelsen, er det ikke nødvendigvis udtryk for en produktivetsforbedring, hvis omfanget og kvaliteten af den leverede service er faldet endnu mere. Omvendt signalerer en udgiftsstigning ikke nødvendigvis et produktivetsfald, hvis serviceniveauet er steget endnu mere.

Mange undersøgelser af effekten af konkurrenceudsættelse har primært fokuseret på, hvad der er sket med udgifterne på det betragtede serviceområde. Et grundlæggende problem er, at der sjældent foreligger systematiske målinger af mængden og kvaliteten af den leverede ydelse både før og efter konkurrenceudsættelsen, ligesom der kan være usikkerhed om, hvor stor en samlet udgift, der var forbundet med at levere ydelsen, før den blev konkurrenceudsat. Det sidste skyldes, at dele af den samlede udgift kan tage form af diverse overhead- og kapitalomkostninger, som ikke fordeles ud på de enkelte offentlige serviceenheder.

Ofte kan det derfor være en nyttig effekt af overvejelser om konkurrenceudsættelse, at den relevante offentlige myndighed får anledning til at vurdere mere systematisk, hvilken (kerne) ydelse, der skal leveres; hvordan man kan måle mængde og

kvalitet af ydelsen, og hvor mange ressourcer man samlet set aktuelt bruger på at producere den. En sådan øvelse kan give værdifuld viden og i sig selv anspore til større effektivitet, også selvom overvejelserne ikke munder ud i en beslutning om konkurrenceudsættelse.

Så længe de offentlige institutioner ikke systematisk forsøger at måle kvaliteten af de offentlige serviceydelser og de samlede omkostninger ved at producere dem, vil det være svært eller umuligt at fremlægge overbevisende videnskabelig evidens for, at konkurrenceudsættelse virker effektivitetsfremmende. Lige så længe vil modstandere af konkurrenceudsættelse således kunne hævde, at det ikke er »bevist«, at konkurrenceudsættelse virker.

På denne baggrund anbefalede Produktivitetskommissionen en væsentlig opprioritering af arbejdet med at fremskaffe mere viden om, hvad der sker med produktiviteten, når offentlige ydelser konkurrenceudsættes.

Derudover forsøgte kommissionen at indkredse, under hvilke betingelser konkurrenceudsættelse med rimelighed kan forventes at fremme effektiviteten. Disse betingelser omfatter bl.a., at det skal være muligt at skabe en reel konkurrencesituation, at det skal være muligt at måle og kontrollere kvaliteten af en privat leveret ydelse med en rimelig grad af sikkerhed, og at det ikke må være for besværligt at koordinere opgaveløsningen mellem offentlige og private serviceleverandører i situationer, hvor et samarbejde mellem dem er påkrævet for at skabe sammenhængende løsninger for borgerne.

Kommissionens overvejelser mandede som nævnt bl.a. ud i en anbefaling om, at der skabes konkurrence om alle de offentlige opgaver, der egner sig til konkurrenceudsættelse. Nogle kritikere har opfattet denne anbefaling sådan, at alle opgaver, der i udliciteringsstatistikken betegnes som »udbudsegnede«, ifølge kommissionen bør konkurrenceudsættes. Det er imidlertid en misforståelse. Produktivitetskommissionen anbefaler alene konkurrenceudsættelse i de situationer, hvor de ovenfor omtalte betingelser er opfyldt. Dette fremgår desværre ikke af OP's og UH's artikel.

Kjeld Møller Pedersen (KMP) diskuterer i sit indlæg Produktivitetskommissionens foreslåede principper for udformning af finansierings- og refusionsordninger i den offentlige sektor. KMP mener, at kommissionens observationer vedrørende incitamenterne i offentlige afregningsordninger overordnet er korrekte. Han argumenterer dog samtidigt for, at både kommissionen og andre kritikere af den aktivitetsbaserede finansiering af dele af sygehusudgifterne savner tilstrækkeligt belæg for deres kritik. Kritikken af systemet med afregning efter DRG/DAGS takster (dvs. afregning baseret på standardtakster for

de forskellige typer af behandlinger) går primært ud på, at det tilskynder til opprioritering af kvantitet (i form af flere behandlinger) på bekostning af kvalitet. KMP finder imidlertid ikke evidens for, at DRG/DAGS systemet har ført til dårligere kvalitet i sundhedsvæsenet.

KMP mener også, at kritikerne af systemet (herunder Produktivitetskommissionen) naivt antager perfekt økonomisk rationalitet hos sygehusene, og at deres behandling især er drevet af økonomiske incitament. Det er dog en misforståelse. Sygehuse er store og komplekse organisationer med et personale med stærke fagprofessionelle normer, og deres adfærd er givetvis påvirket af mange faktorer ud over økonomiske incitament. Produktivitetskommissionen antager alene, at de økonomiske incitament også spiller en vis rolle, og at det derfor er uhensigtsmæssigt, hvis de tilskynder til at se bort fra kvalitetshensyn og til målet om at skabe sammenhængende forløb for patienterne.

KMP's artikel indeholder en interessant diskussion af et muligt alternativ til økonomistyring efter DRG-takster. Alternativet er det såkaldte værdibaserede system foreslået af Michael Porter og Elizabeth Teisberg, som der har været eksperimenteret med i USA og Sverige. Grundtanken er at fokusere maksimalt på at opnå de bedst mulige sundhedseffekter for patienterne (per afholdt udgiftskrone) gennem sammenhængende patientforløb. Idéen svarer meget til Produktivitetskommissionens generelle anbefaling om et klarere fokus på styring efter »resultater for borgerne«. KPM argumenterer imidlertid for, at de svenske eksperimenter med værdibaseret afregning i sundhedsvæsenet i virkeligheden ikke ligger så langt fra det traditionelle DRG-system, og at det nye system risikerer at bryde med gængse målsætninger om enkelhed og transparens. Forhåbentlig kan der kastes mere lys over dette spørgsmål, efterhånden som der foreligger mere systematiske evalueringer af de svenske erfaringer.

KMP afrunder sit indlæg med en hård kritik af den nuværende ordning med kommunal medfinansiering af det regionale sundhedsvæsen. Han tilslutter sig i den forbindelse Produktivitetskommissionens anbefaling af, at den kommunale medfinansiering indskrænkes til kun at omfatte områder, hvor kommunerne har en reel mulighed for at substituere de regionale sundhedsydelser.

Alt i alt er det sundt og godt, at der med dette temanummer sættes kritisk lup på Produktivitetskommissionens analyser og anbefalinger. Som det er fremgået, finder jeg ikke alle dele af kritikken berettiget, men artiklerne giver mange gode bud på, hvordan man konstruktivt kan arbejde videre med de problemstillinger, kommissionen tog fat på.

LITTERATUR

Baumol, W.J. (1967). Macroeconomics of unbalanced growth: The anatomy of urban crisis. *American Economic Review* 57: 415-426.

Moynihan, D.P. and P.W. Ingraham (2003). Look for the silver lining: when performance-based accountability systems work. *Journal of Public Administration Research and Theory* 13: 469-490.

Produktivitetsskmissionen (2013a). Produktivitet i den offentlige sektor – hvor er problemerne? Arbejdsnotat, juni 2013. (<http://produktivitetsskmissionen.dk/media/142339/Arbejdsnotat.pdf>)

Produktivitetsskmissionen (2013b). Styring, ledelse og motivation i den offentlige sektor. Analyserapport 3. (<http://produktivitetsskmissionen.dk/media/151231/Analyserapport%20til%20web.pdf>)

Produktivitetsskmissionen (2013c). Uddannelse og innovation. Analyserapport 4. (http://produktivitetsskmissionen.dk/media/162592/Analyserapport%204,%20Uddannelse%20og%20innovation_revideret.pdf)

Produktivitetsskmissionen (2014a). Offentlig-privat samarbejde. Analyserapport 6. (<http://produktivitetsskmissionen.dk/media/163926/>

[Analyserapport%206,%20Offentlig-privat%20samarbejde.pdf](#))

Produktivitetsskmissionen (2014b). Det handler om velstand og velfærd. Slutrapport. (<http://produktivitetsskmissionen.dk/media/165599/slutrapport02042014.pdf>)

Sørensen, P.B. (2015). Reforming public service provision: What have we learned? EPRU Working Paper Series 2015-01. Department of Economics, University of Copenhagen (under publicering på MIT Press).