

Efter New Public Management

På grundlag af anekdotisk empiri og økonomisk teori argumenterer artiklen for nødvendigheden af at reorientere NPM i retning af en langt mere målrettet, omfattende og systematisk satsning på innovation i den offentlige sektor.



VILLY SØGAARD

Lektor, Institut for Miljø- og Erhvervsøkonomi
Syddansk Universitet
Esbjerg

Indledning

Vittigheder på internettet om offentligt ansatte handler stort set alle om deres (påstået) meget sendrægtige arbejdstempo: De offentligt ansatte forstår ikke, hvad alle har imod dem – de har jo aldrig lavet noget. Eller den offentligt ansatte går til lægen med et søvnproblem. Om natten går det udmærket med at falde i søvn, og også om morgenen, men om eftermiddagen kan det godt knibe.

Den virkelighed, vittighederne har bund i, har imidlertid ændret sig ganske radikalt. Det er efterhånden 30 år siden, New Public Management (NPM) faktisk var ny. Bag nyskabelsen lå, og ligger stadig, et ønske om at styre den offentlige sektors vækst og øge dens produktivitet, jf. Hood (1991) – en målsætning, som utvivlsomt er kommet for at blive. Herhjemme havde Glistrup og Fremskridtspartiet allerede i 1970'erne blæst til kamp mod papirussere og skrankepaver, og i 1980'erne satte moderniseringen af den offentlige sektor for alvor ind. Siden da er hele viften af managementredskaber blevet foldet ud i form af evalueringer, kontraktstyring, privatisering, konkurrenceudsættelse, målstyring, voksende mængder af indberetninger og kontrol, samt en række ledelsesværktøjer importeret fra den private sektor såsom *benchmarking*, *lean*, *balanced scorecard*, værdibaseret ledelse og meget andet. Den offentlige sektor anno 2013 er med andre ord meget anderledes end den var i 1980. De seneste konflikter på det offentlige arbejdsmarked rejser spørgsmålet, om denne nye offentlige ledelse er ved at nå sine grænser – og hvad der i givet fald venter os på den anden side af dem.

Kritikere, som fx Levy (2010) har peget på den økonomiske krise som en væsentlig årsag til, at NPM må nytænkes. Denne artikel argumenterer omvendt for, at politikken forbyder sig selv på længere sigt – især hvis der kommer et nyt opsving. Analysen fokuserer, dels med afsæt i grundlæggende økonomisk teori, dels i innovationsforskningen, på udviklingen i den offentlige produktivitet og kilderne til denne.

'Harder or smarter' – produktivitetens kilder

Hvis produktiviteten stiger i et givet erhverv, kan der groft sagt være to årsager til det. Enten kan det skyldes et stigende arbejdstempo, eller også må det teknologiske niveau være hævet. Matematisk udtrykt må det for produktionen i en given sektor gælde, at

$$x_i = E_i f_i T_i \quad (1)$$

hvor x er værdien af den samlede produktion, E den samlede beskæftigelse (målt i arbejdstimer), f er arbejdstempoet og T det teknologiske niveau i bredeste forstand – dvs. inklusive eksempelvis effekten af en mere effektiv arbejdstilrettelæggelse. Værdien af produktionen pr. arbejdstime er m.a.o. bestemt af produktet af arbejdstempoet og teknologien.

Selvom de tre faktorer umiddelbart er helt symmetriske, så er der én vigtig forskel mellem dem: Mens både E og f er opadtil begrænsede (der er en øvre grænse for såvel arbejdstid som -tempo), så tyder erfaringerne ikke på, at teknologien T er det. Man kan ikke på forhånd vide, hvor dens øvre grænser måtte

ligge, men indtil nu har det teknologiske niveau været jævnt stigende over en bred front.

I lyset af indledningen er det nærliggende at spørge: hvor er managementfaktoren (lad os for nemhed skyldte kalde den M) henne i ligningen? Svaret er, at den er over det hele. Da ansættelsen af arbejdskraften, fastsættelsen af arbejdstempoet og valget af teknologi er ledelsesbeslutninger, kan man argumentere for, at $E = E(M)$, $f = f(M)$ og $T = T(M)$. Et sådant ræsonnement ville passe smukt ind i den økonomiske histories lange kamp om 'ophavsretten' til den samlede produktion. Fysiokraterne fremhævede i sin tid jorden som kilde til al værdi – en udlægning, som faldt i god jord hos herremændene. Senere tiders socialistiske teoretikere pegede på arbejdet som kilde til al værdi, og den forklaring kunne arbejderklassen identificere sig med. Senere har fx entrepreneurskabsforskere ofte pointeret, at det er iværksætterne, der skaber de private arbejdspladser og finansierer de offentlige, og det kan mange iværksættere sagtens følge dem i. Der er således en vis historisk logik i nu til dags at tilskrive den moderne manager æren for hele skaberværket.

Så langt behøver man imidlertid ikke at gå for at indse, at ledelse faktisk spiller en helt fundamental rolle, jf. diskussionen af produktionsfunktionens argumenter. Det har utvivlsomt været rigtigt set, at M var en afgørende faktor - vel at mærke ikke som et mål for antallet af ledere, men som udtryk for ledelsens kvalitet. De mange ingredienser i den Nye Offentlige Ledelse har alle haft til hensigt at øge netop den.

Interessant nok ved vi meget lidt om, hvorvidt bestræbelserne faktisk har virket. I et oversigtsarbejde for EU-Kommissionen konkluderedes det således i 2011:

What, finally, can we say about the impacts of NPM in Europe? The situation appears paradoxical. On the one hand there have been endless publications – both academic and official – concerned with NPM-like programmes and techniques. Yet, on the other, our solid, scientific knowledge of the general *outcomes* of all this thinking and activity is very limited. Claims and counterclaims outnumber hard, carefully collected evidence – and by a substantial margin. (Pollitt & Dan, 2011, s. 51-52)

Situationen er naturligvis især paradoksal i lyset af den centrale rolle evidensbaseret og effektvurdering har i hele NPM-paradigmet.

Produktivitetens kilder i den offentlige sektor

Også i Danmark er det svært at få sikker empirisk grund under fødderne. Den første forudsætning for at vurdere effekten af New Public Management på den offentlige produktivitet er naturligvis at kende udviklingen i produktiviteten. Og allerede her begynder det at knibe.

Ifølge en analyse fra Danmarks Statistik (2012) øgedes produktiviteten i den offentlige sektor faktisk hurtigere end i den private i perioden 2001-2009. En meget væsentlig årsag til denne forskel skal dog søges i krisens gennemslag i den private sektor. I perioden efter 2007 holdt man her på arbejdskraften, hvilket førte til et markant fald i produktiviteten. Ser man alene på perioden fra 2001-2007, er der stort set parallellitet mellem produktivitetsudviklingen i de to sektorer. Denne tolkning støttes af, at produktiviteten i den private sektor siden er steget mærkbart (jf. fx Andersen og Spange, 2012).

Det fremgår imidlertid klart af publikationen fra Danmarks Statistik, at tallene skal læses med varsomhed – et forhold, som også understreges af Produktivitetskommissionen (2013), som noterer:

»Produktivetskommissionen er blevet bedt om at bidrage med ny viden om produktiviteten i den offentlige sektor og komme med forslag, der kan styrke den. Den lidt nedslående konklusion i rapporten her er, at de nuværende tal fra nationalregnskabet ikke gør os meget klogere på, hvordan produktiviteten har udviklet sig. Der skal flere og andre tal til.«

Produktivetskommissionen 2013, s. 12)

Det er altså ikke muligt at udtale sig præcist om, hvor store produktivetsgevinsterne faktisk har været. Ser man bort fra de nævnte omstændigheder omkring krisegennemslaget, er det bedste bud, at produktiviteten i de to sektorer siden årtusindskiftet har udviklet sig nogenlunde parallelt i Danmark. Udviklingen i den private sektors produktivitet har imidlertid i denne periode været ringere i Danmark end i en række af de lande, vi konkurrerer med – f.eks. Tyskland, Sverige, USA og Storbritannien (jf. Andersen og Spange, 2012). Det forekommer derfor stadig plausibelt, at den offentlige produktivetsudvikling på lang sigt er i underkanten af den private sektors.

Men hvad er det så for kilder, der har leveret det vigtigste bidrag til produktivetsvæksten i de to sektorer? Her bliver den empiriske is desværre endnu tyndere.

Det Nationale Forskningsinstitut for Arbejdsmiljø har tidligere (i 2007) offentliggjort lister over de 10 mest stressende jobs. På denne liste fandt man såvel private grupper (pakkere, tapperiarbejdere, ufaglærte elektronikarbejdere) som offentligt ansatte (plejepersonale ved plejehjem, folkeskolelærere, pædagoger ved daginstitutioner og omsorgsmedarbejdere). Stress er naturligvis ikke en funktion af arbejdstempoet alene, men skyldes også andre stressorer – fx risikoen for at blive udsat for vold eller trusler om vold. Selvom forekomsten af stress er en usikker indikator for arbejdstempoet, så er der næppe tvivl om, at arbejdstempoet er en vigtig stressfaktor, ligesom stress og andre arbejdsmiljøfaktorer påvirker ønsket om at skifte erhverv.

Professor Finn Diderichsen fra Institut for Folkesundhedsvidenskab ved Københavns Universitet er i et indlæg fra 2012 på FOAs hjemmeside citeret for, at arbejdstempoet i det offentlige er blevet opskruet over årene¹, og meget tyder på, at arbejdstempoet i det offentlige generelt faktisk er relativt højt også i sammenligning med den private sektors.

I 2009 fik FTF således gennemført en sammenligning af arbejdsvilkårene for offentligt og privatansatte FTF'er. Undersøgelsen blev foretaget af det Nationale Forskningsinstitut for Arbejdsmiljø. Ifølge resultaterne var arbejdsforholdene meget sammenlignelige, omend på en række punkter mindst gunstige for offentligt ansatte. Mens 64% af de offentligt ansatte oplevede, at det ofte eller altid var nødvendigt at arbejde hurtigt, var tallet 63% for de privat ansatte. 34% af de offentligt ansatte nåede ikke altid deres arbejdsopgaver mod 32% for de privatansatte. Hvor 29% af de offentligt ansatte angav sjældent eller aldrig at have tid nok til arbejdsopgaverne, var tallet for de privatansatte 20%. Og hvor 46% af de privatansatte kun sjældent eller aldrig måtte gå på kompromis med kvaliteten af arbejdet, var tallet 25% for de offentligt ansatte.

Sammenfattende tyder materialet altså på, at

- Produktivitetsstigningen i den offentlige sektor som helhed på langt sigt højst har været på niveau med udviklingen i den private sektors
- At arbejdstempoet i den offentlige sektor i udgangspunktet var lavere end i den private sektor
- At arbejdstempoet i den offentlige sektor i dag er omtrent på niveau med den private sektors, måske endog en anelse højere.

Hvis dette er korrekt, må det betyde, at den teknologiske udvikling i den offentlige sektor generelt har været langsommere end i den private sektor. I et langsiget perspektiv kan netop dét vise sig at blive et fundamentalt problem, hvis man vedholdende søger at kompensere gennem et stadig mere forceret arbejdstempo i det offentlige.

En simpel, teoretisk model

Det er muligt at illustrere de sandsynlige konsekvenser af en fortsat tempoopskrugging ved hjælp af en simpel økonomisk model. Grundlæggende forudsættes økonomien at bestå af to forbundne delmarkeder for arbejdskraft, det offentlige og det private. På lang sigt er de to markeder i ligevægt, så arbejdskraften ikke søger over i den ene sektor på bekostning af den anden, som det ville ske, hvis nytten ved at være ansat i det offentlige var større end i det private eller omvendt. Den enkeltes nytte er i modellen bestemt af fire forhold: Den personlige indkomst, udbuddet af offentlige ydelser, arbejdstiden og arbejdstempoet.

Matematisk kan sammenhængen beskrives:

$$u = k_1 y^\alpha + k_2 x_{off}^\beta - (y + \delta \cdot f^n) e^v \quad (2)$$

hvor:

- u er den enkelte ansattes nytte, som i ligevægt forudsættes at være den samme for privat som for offentligt ansatte,
- y_i er indkomsten efter skat,
- x_{off} er den offentlige sektors produktion af goder (som altså i modellen forventes at være til lige stor gavn for alle borgere).
- e_i er den andel af den disponible tid, en person i sektor i arbejder.
- f_i er det gennemsnitlige arbejdstempo, målt som andel af det maksimale output pr. tidsenhed ved den givne teknologi

Det forudsættes nu, at al indkomst er lønindkomst, og at den offentlige sektors (netto)lønudgift finansieres ved at pålægge lønindkomster en proportional skat. Vi skal derfor definere to andre variable, nemlig

- τ , som er den proportionale skattesats, og
- N_i som er antallet af ansatte i sektor i . Det samlede antal ansatte er $N_p + N_{off} = L$, hvor fodtegnene p og off naturligvis refererer til hhv. den private hhv. den offentlige sektor.

Endvidere forudsættes det, at α og β er mindre end 1, og at såvel $k_1 \alpha$ som $k_2 \beta$ er positive.² Desuden antages η og v at være større end 1, alt sammen i overensstemmelse med princippet om aftagende marginalnytte. Funktionen er altså indrettet, så det er specielt hårdt at arbejde hurtigt, hvis man også arbejder længe. Bortset fra det er der ingen samspilseffekter (krydsdifferentialer). Eksempelvis gør den offentlige sektor ikke den private mere produktiv eller omvendt.

Det antages nu, at det politiske system søger at maksimere nytten u , som jo på lang sigt må være den samme for offentligt og privat ansatte. Til det formål har systemet to kontrolvariable, nemlig skatteraten τ og arbejdstempoet i det offentlige, f_{off} .

Ideen er herefter at sammenligne to forløb. I begge forløb er

- den teknologiske udvikling i den private sektor hurtigere end i den offentlige
- skatteraten fastsat, så nytten maksimeres
- det offentlige og det private arbejdsmarked i konstant ligevægt

I grundforløbet er arbejdstempoet i den offentlige og den private sektor det samme, og det er lønnen og arbejdstiden derfor også.

NOTE 1 <http://www.foa.dk/Forbund/Temaer/P-AA/Sundhed-for-alle/UlighedenISundhedVokser>

NOTE 2 Eksponenterne α og β kan altså godt være negative, men så må de tilhørende konstanter naturligvis også være det.

I referenceforløbet er udgangspunktet derimod et lavere arbejdstempo i den offentlige sektor end i den private. Arbejdstempoet øges imidlertid gradvist tilstrækkeligt til at sikre produktivitetstigninger, der er lige så store som dem i den private sektor, og lønnen tilpasses for at fastholde arbejdskraften. Formodningen er naturligvis, at referenceforløbet i stiliseret form afspejler den historiske udvikling.

En numerisk illustration

De 'sande' værdier af koefficienter og eksponenter er i sagens natur ukendte. Værdierne bag simulationen nedenfor er valgt dels med skelen til empiriske studier af fx arbejdskraftens udbudselasticitet, dels ud fra subjektive skøn. De kvalitative konklusioner er imidlertid forholdsvis robuste over for valget af parametre. De valgte parametre fremgår af Tabel 1.

Tabel 1. Valgte parametre i simulationsmodellen

Parameter	Værdi
k_1	1
k_2	1
α	0,3
β	0,3
γ	2
δ	5
η	10
ν	1,5
L	1,5

Forudsætningerne mht. den teknologiske udvikling i de to sektorer er, at det teknologiske niveau i den private sektor øges med 2 pct. om året, mens stigningen i den offentlige sektor er på 1 pct. Da produktiviteten i referenceforløbet antages at stige

lige hurtigt i de to sektorer, indebærer det, at arbejdstempoet i den offentlige sektor forudsættes at være øget med omkring 1 pct. om året i den betragtede periode.

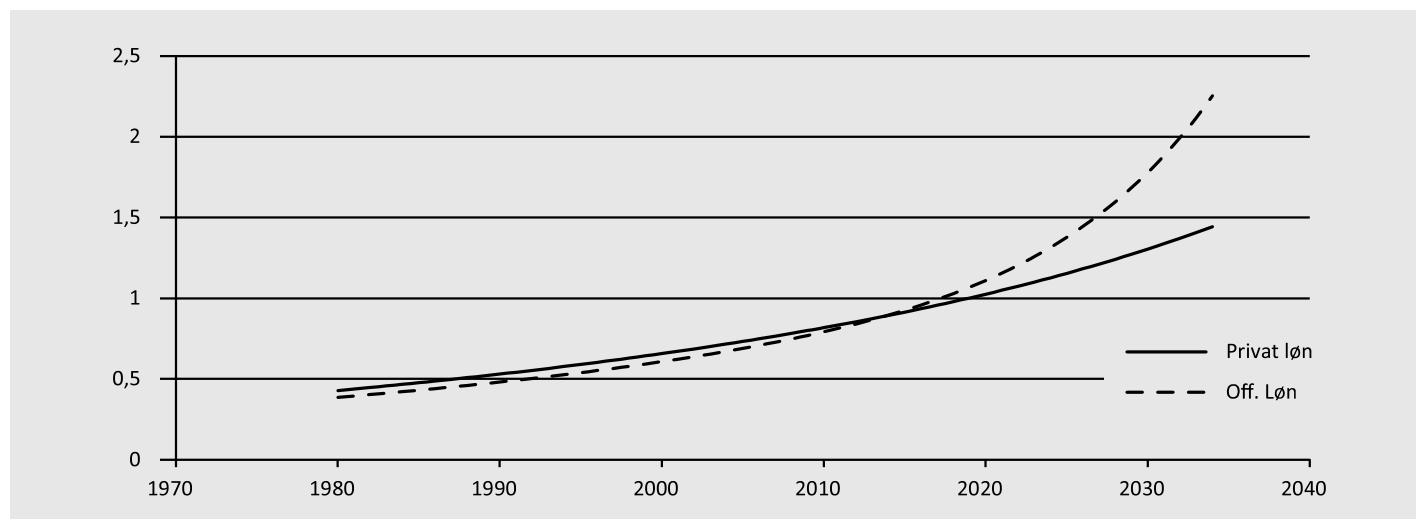
Dette indebærer en ret markant forøgelse af arbejdstempoet over en periode på 30-40 år. Med de valgte parametre vil det optimale arbejdstempo i den private sektor have en værdi på 0,77. Hvis udgangspunktet i den offentlige sektor i '1980' til sammenligning er 0,55 – altså næsten 30 procent lavere – så vil det offentlige arbejdstempo i modellen overhale det private i 2013. Tidspunktet skal naturligvis ikke tages alt for bogstaveligt.

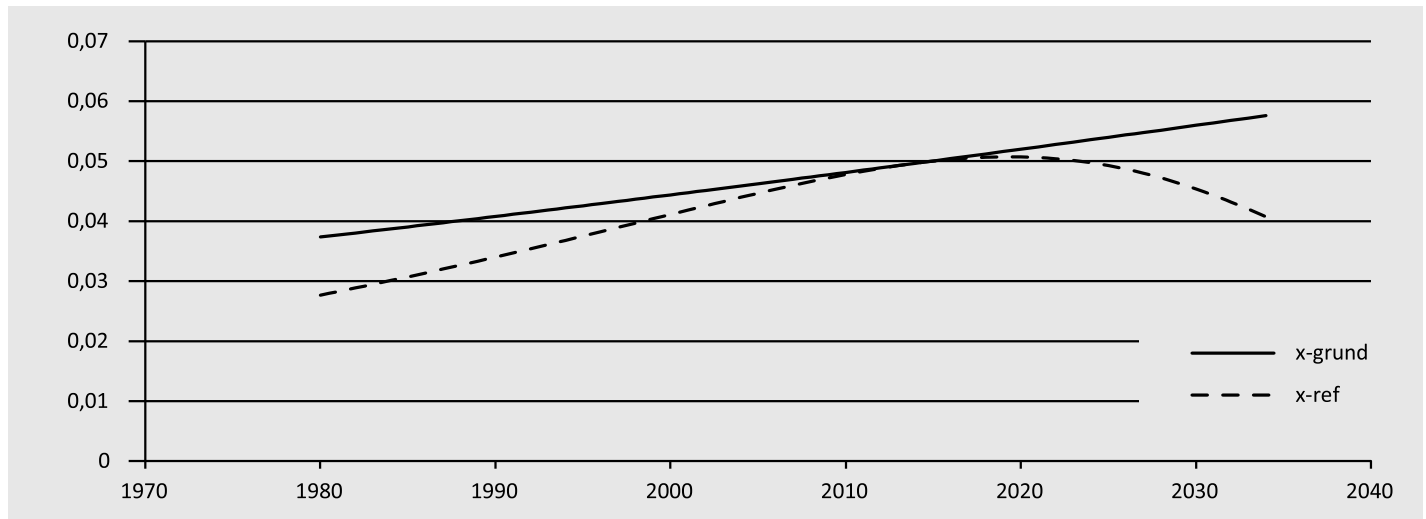
Det centrale spørgsmål er selvfølgelig, hvordan den samlede velfærd i de to forløb vil udvikle sig. Her viser det sig, at der er et velfærdstab – også for privatansatte – forbundet med en fortsat opskruning af det offentlige arbejdstempo. Årsagen er, at de to arbejdsmarkeder forudsættes at være i balance. Selvom den offentlige arbejdsproduktivitet pr. definition øges i samme tempo som i den private sektor, så er kilderne til denne stigning forskellige. I den private sektor kan hele produktivitetstigningen i modellen forklares med den teknologiske udvikling, mens en stor del af den offentlige produktivitetstigning skyldes den kontinuerlige forøgelse af tempoet. For at kompensere for dette vil de offentligt ansatte i modellen kræve stadig mere dramatiske lønstigninger – af et omfang, som næppe i virkelighedens verden vil blive imødekommet, jf. figuren nedenfor.

Trods de seneste overenskomsters lønstigninger til gymnasie-lærerne, forekommer det ikke realistisk, at en sådan lønekspløsion i den offentlige sektor faktisk vil finde sted.

I modellen fører disse lønstigninger til en kraftig fordyrelse af den offentlige produktion, som – ved den optimale skatterate – fører til et fald i udbuddet af offentlige ydelser. Ved paritet i lønudviklingen mellem den offentlige og den private sektor vil faldet i den offentlige arbejdsstyrke naturligvis blive endnu større.

Figur 1. Udviklingen i det private og offentlige lønniveau i modellen.



Figur 1. Udviklingen i det private og offentlige lønniveau i modellen.

Figur 2 illustrerer det fald i den offentlige produktion, som ifølge modellen vil resultere af en uændret politik med aftalte årlige produktivitetstigninger, baseret på tempoforøgelse. Også her skal årstallene naturligvis tages med et stort gran salt. Det afgørende er, at modellen forudsiger et knæk: Da arbejdstempoet er opadtil begrænset, kan man ikke vedvarende opnå produktivitetstigninger ved at opskrue arbejdstempoet. Denne indsigt kan ikke alene forekomme banal – den er banal. Det samme må derfor gælde for den uundgåelige konklusion: Hvis præmisserne for ræsonnementet holder, vil der før eller siden blive behov for, og krav om, et sporskifte i den førte politik.

Da behovet for fortsatte produktivitetstigninger næppe forsvinder, må grundelementet i et sådant strategiskifte være et skift af fokus fra ledelse og administration til teknologi og innovation. Der er imidlertid ikke nogen sikkerhed for, at de langsigtede offentlige produktivitetstigninger kommer til at holde trit med de private. En sådan garanti kan ikke gives. Forskellen i arbejdsopgavernes karakter kan meget vel tænkes at umuliggøre dette under alle omstændigheder.

Figur 2. Udviklingen i den offentlige produktion i de to forløb

Ifølge modellen må man i så fald acceptere, at offentlige ydelser (i lighed med mange private tjenesteydelser) til stadighed vil blive relativt dyrere som følge af, at lønudviklingen i den offentlige sektor må følge udviklingen i den private. Spørgsmålet, hvorvidt den optimale skatterate vil stige eller falde, afhænger af modellens parametre. Tesen, om at offentlige ydelser gradvist vil blive 'priset' ud af markedet (Baumol's disease) holder

altså ikke nødvendigvis.³ Det er i det mindste en teoretisk mulighed, at de bliver stadig dyrere, men at vi samtidig får bedre og bedre råd til at betale for dem – at indkomsteffekten så at sige overstiger substitutionseffekten.

Model og virkelighed

Har det simple modeleksperiment noget at sige om virkeligheden? Antagelserne er på en række punkter stiliserede og urealistiske. Arbejdsmarkedet er ikke i konstant ligevægt; den enkelte kan ikke frit bestemme længden af hans eller hendes egen arbejdstid; der er i praksis betydelige barrierer mod jobskifte – specielt måske på tværs af sektorerne. For virkelighedens arbejdsgiver er det ikke ligegyldigt, om han eller hun skal ansætte to personer på halv tid eller én person på fuld tid. Og på virkelighedens arbejdsmarked kan et højt arbejdstempo over længere tid desuden medføre en nedslidning af arbejdskraften med negative konsekvenser for udbuddet af arbejdskraft på længere sigt.

Ingen af disse forhold svækker imidlertid grundlæggende modellens kvalitative resultater – snarere tværtimod. Selvom man accepterer disse resultater, er det ganske vist højst usikkert, hvor langt vi er kommet i de forløb, der er skitseret i figurerne ovenfor.⁴ Men den simple analyse rejser under alle omstændigheder nogle centrale spørgsmål, som fortjener nærmere overvejelse.

Det helt centrale budskab er nødvendigheden af at forholde sig til produktivitetens kilder. Mens det teknologiske niveau i princippet kan øges i det uendelige, så er såvel arbejdstiden

NOTE 3 Dette afhænger af nyttefunktionen. Den langsigtede historiske tendens i retning af kortere arbejdsdage, længere ferier osv. kunne tyde på, at værdierne af α og β (og derfor også værdierne af k_1 og k_2) kan være negative. Hvis det er tilfældet, vil den optimale skatterate tilsyneladende være stigende, og det samme gælder andelen af offentligt ansatte.

NOTE 4 I relation til lønudviklingen i Figur 1 er det tankevækkende, at 85% af gymnasielærerne netop har stemt nej til en overenskomst, som giver dem mærkbare lønstigninger.

som arbejdstempoet opadtil begrænsede. Det samme gælder formentlig de resultater, der kan nås gennem ledelse, administration og organisationsforandringer.

En væsentlig præmis i debatten har været, at et øget pres på budgetterne ville generere innovation og herigennem løfte det teknologiske niveau på samme måde, som det er sket i den private sektor. Et stærkt konkurrenceudsat erhverv som fx landbruget har ganske rigtigt oplevet en betydelig produktivitetstvekst. Den kan imidlertid i betydelig grad henføres til erhvervets inputsektorer – maskinbranchen, den agrokemiske industri, frøsektoren, mv. En stor del af de innovationer, der har løftet produktiviteten er m.a.o. udgået fra de store leverandørvirksomheders forsknings- og udviklingsafdelinger – eller fra sektorens eget forsknings- og rådgivningssystem.

Konkurrenceudsættelse giver ikke nødvendigvis i sig selv anledning til voldsomme teknologiske forbedringer – heller ikke i den private sektor. Mange konkurrenceudsatte erhverv er faktisk kendetegnet ved en langsom produktivitetstvekst. Byggeriet er således et absolut konkurrenceudsat privat erhverv, som i mange lande har oplevet en meget beskednen produktivitetstvekst (Abdel-Wahab og Vogel (2011)). Noget lignende gælder sandsynligvis for frisører, tankstationer, bagere m.fl.

Selvom konkurrence- og budgetpres utvivlsomt giver incitamenter til innovation, så er det langt fra givet, at innovationen og de deraf følgende produktivitetstforbedringer faktisk materialiserer sig i et sådant omfang, at arbejdstempoet kan fastholdes. Den gymnasiektor, som netop nu skal effektivisere for at udrede lønstigninger til skolens lærere, har på kort sigt næppe de store muligheder for at afprøve en række nye innovative muligheder. Han eller hun vil derfor være henvist til at øge arbejdstempoet (fx ved at skære i forberedelsesfaktoren).

Det kan for det første kun lade sig gøre til et vist punkt. Herefter vil det være nødvendigt med en langt mere målrettet, systematisk og omfattende satsning på innovation i den offentlige sektor, hvis man fortsat skal realisere produktivitetstgevinster af samme størrelse, som vi har set hidtil. Tanker om en sådan satsning kan findes i S-R-SF regeringens regeringsgrundlag, og andre lande har formuleret tilsvarende strategier. Mens innovationssatsningen i de offentlige dokumenter stadig har karakter af endnu et stykke værktøj i værktøjsskassen, så peger modellen imidlertid på, at en sådan satsning må være et helt afgørende hovedelement i en nyorientering af politikken.

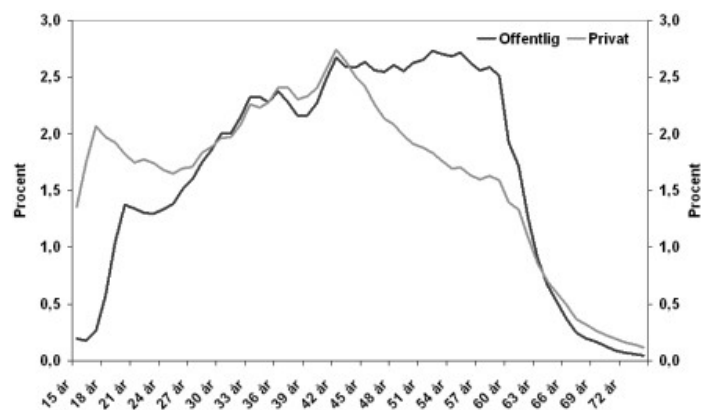
For det andet tyder forskningen på, at et vist 'slack' er befordrende for innovationsevnen (se f.eks. Nohria, N. & R. Gulati. 1996). Stadig strammere arbejdsvilkår kan derfor virke hæmmende for evnen til at udvikle eller overtage innovative løsninger.

Det er naturligvis urealistisk at antage, at arbejdsmarkedet er i konstant ligevægt. Begrundelsen for denne naive antagelse er alene en forudsætning om, at markedskræfterne på lang sigt vil sætte sig igennem. Mens markedet på kort sigt er relativt uela-

stisk i forhold til løn og arbejdsvilkår, så vil det på længere sigt reagere. Den utilfredse folkeskolelærer har sjældent umiddelbart mulighed for at skifte til privat ansættelse. Man vil derfor på kort sigt kunne opnå produktivitetststigninger ved at forcere arbejdstempoet, som ikke vil være holdbare på lang sigt. Det er vigtigt at være opmærksom på denne forenkling; en naiv forudsætning om konstant ligevægt kan paradoksalt nok føre til en slingrekurs i kortsigtede forsøg på at redde politikken fra dens egne langsigtede virkninger.

På arbejdsmarkedets udbudsside er aldersfordelingen i den private og den offentlige sektor i denne sammenhæng en vigtig faktor. Antallet af ansatte, der nærmer sig pensionen, er relativt stort i den offentlige sektor. For disse grupper vil en plausibel reaktion på et stigende arbejdspress derfor være at satse på en tidlig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet.

Figur 3. Aldersfordelingen i den offentlige og private sektor



i 2009

Anm.: Figuren viser aldersfordelingen på sektor for de 15-74-årige.

Kilde: Særkørsel fra Danmarks Statistik.

Her gengivet fra Beskæftigelsesministeriets hjemmeside 24.1.2011
<http://bm.dk/da/Tal%20og%20tendenser/Ugens%20tema/Arkiv/2011/Uge%204.aspx>

På efterspørgselssiden er billedet noget mere kompliceret. Navnlig inden for sundhedssektoren vil udgiftspresset med stor sandsynlighed øges i de kommende år (jf. f.eks. Birch Sørensen, 2010). På andre områder er det mindre forudsigeligt, hvorledes efterspørgslen vil udvikle sig.

Konklusion

Efter 30 års New Public Management er der stadig et stort og udækket behov for at analysere dens konsekvenser. Det er som nævnt et paradoks, at denne omfattende satsning på ledelse på grundlag af evalueringer og evidens selv synes at have unddraget sig systematisk effektvurdering.

Den manglende evaluering er imidlertid mere end blot et paradoks. Den er et alvorligt problem, fordi systematisk evaluering er en nødvendig forudsætning for at løfte kvaliteten af ledelse, præcis som det gælder for pædagogik og al anden professionel

aktivitet. Den tidligere nævnte undersøgelse fra FTF antyder, at ledelseskvaliteten i det offentlige i medarbejdernes øjne generelt er markant ringere end i den private sektor.

Undersøgelsen siger imidlertid ikke noget om det centrale emne for denne artikel, nemlig ledelseskvalitetens betydning for produktiviteten i den offentlige sektor. Der er derfor et betydeligt behov for et forbedret datagrundlag ikke alene m.h.p. at tegne et kvantitativt billede af produktivitsudviklingen, men også – og nok så væsentligt – med henblik på at henføre produktivitsudviklingen til dens relevante kilder. Ellers vil man ikke kunne udtale sig om, hvad der virker og ikke virker.

Denne artikel bygger i mangel af bedre på mere eller mindre anekdotisk evidens, som peger på, at produktivitsudviklingen i den offentlige sektor over de seneste tiår formentlig i høj grad må henføres til en opskruning af arbejdstempoet. Mens dette kan have sin berettigelse i en periode, så er det klart, at denne kilde har sine grænser – og at forsøg på at overskride dem før eller siden vil give bagslag. Man vil ikke på lang sigt ad rent politisk vej kunne gennemtvinge eller 'aftale sig til' produktivitsstigninger, som ligger ud over hvad teknologien (i bred forstand) giver mulighed for. Dette peger på behovet for et sporskifte i retning af en langt mere målrettet, omfattende og systematisk satsning på innovation og innovationsspredning i

den offentlige sektor m.h.p. at opretholde produktivitsstigningerne.

Der er ingen forhåndsgaranti for, at en sådan satsning vil medføre en vedvarende produktivitsvækst på niveau med den private sektors. I kraft af opgavernes forskellige karakter i de to sektorer kan det meget vel være, at produktivitsudviklingen på lang sigt vil være svagere i den offentlige end i den private. Hvorvidt dette vil føre til fortrængning af offentlig aktivitet er et åbent spørgsmål. En fortsættelse af den hidtidige politik kan imidlertid – paradoksal nok – føre til en fordyrelse af den offentlige produktion, stik mod politikens intentioner.

Da beskæftigelsessituationen var bedst i 2007, var der blandt offentligt ansatte betydelige forventninger om lønstigninger og en mærkbar tendens til at søge over i den private sektor. I dag er denne udvej blevet væsentlig indskrænket. Ikke desto mindre valgte 24 sygeplejersker på Regionshospitalet i Randers at sige op i 2012, ifølge tillidsrepræsentanten som reaktion på et stresset arbejdsmiljø⁵. De har næppe været i humør til vittigheder om offentlig sendrægtighed. En sygeplejerske blandt mine studerende udtalte i fjor noget i retning af, at 'vi skal hele tiden løbe hurtigere og hurtigere – det ender med, vi løber skrigende bort'. Hun kan meget vel få ret – især hvis væksten vender tilbage.

NOTE 5 <http://www.dr.dk/P4/Aarhus/Nyheder/Randers/2013/02/12/155323.htm>

LITTERATUR

Abdel-Wahab, M. & Vogel, B. (2011), Trends of productivity growth in the construction industry across Europe, US and Japan. *Construction Management and Economics (June 2011)* 29, 635-644.

Andersen, A.L. og Spange, M. (2012), *Produktivitsudviklingen i Danmark – sammenfatning. Kvartalsoversigt, 1. kvartal 2012*. Danmarks Nationalbank. [http://www.nationalbanken.dk/C1256BE2005737D3/side/FCA47E6F8491C89CC12579C70042CB8D/\\$file/kvo1_2012_produktivitsudvikling.pdf](http://www.nationalbanken.dk/C1256BE2005737D3/side/FCA47E6F8491C89CC12579C70042CB8D/$file/kvo1_2012_produktivitsudvikling.pdf)

Birch Sørensen, P. (2010), Sundhedssektoren og samfundsøkonomien. *Månedsskrift for praktisk lægegerning*, nr. 3, marts 2010, s. 241.

Danmarks Statistik (2012), *Offentlig Produktion og Produktivitet 2003-2010*. 25. oktober 2012. PRinfoParitas. København. Tilgængelig på: <http://www.dst.dk/pukora/epub/upload/17510/offprod.pdf>

FTF (2009), *Trivsel på FTF-arbejdspladserne. FTF-panelundersøgelse*. FTF: København <http://ipaper.ipapercms.dk/FTF/Dokumentation/Dokumentation2009/FTFDokumentation92009/>

Hood, C. (1991), A Public Management for all Seasons. *Public Administration* Vol. 69 Spring 1991 (3-19)

Levy, R. (2010), New Public Management: End of an Era? *Public Policy and Administration* 2010 25: 234

Nohria, N. and R. Gulati. 1996. »Is Slack Good or Bad for Innovation?« *Academy of Management Journal* 39 (5): 1245-1264.

Pollitt, C. & S. Dan (2011), *The Impacts of New Public Management in Europe: A Meta-Analysis. COCOPS Work Package 1. Deliverable 1.1. European Commission* http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2012/03/WP1_Deliverable1_Meta-analysis_Final.pdf

Produktivitskommissionen (2013) *Danmarks produktivitet – hvor er problemerne?*, Analyserapport 1. Rosendahls, Kbh.