

Erfaringer fra Danmarks Produktivitetskommission

Peter Birch Sørensen
Formand for den danske Produktivitetskommission

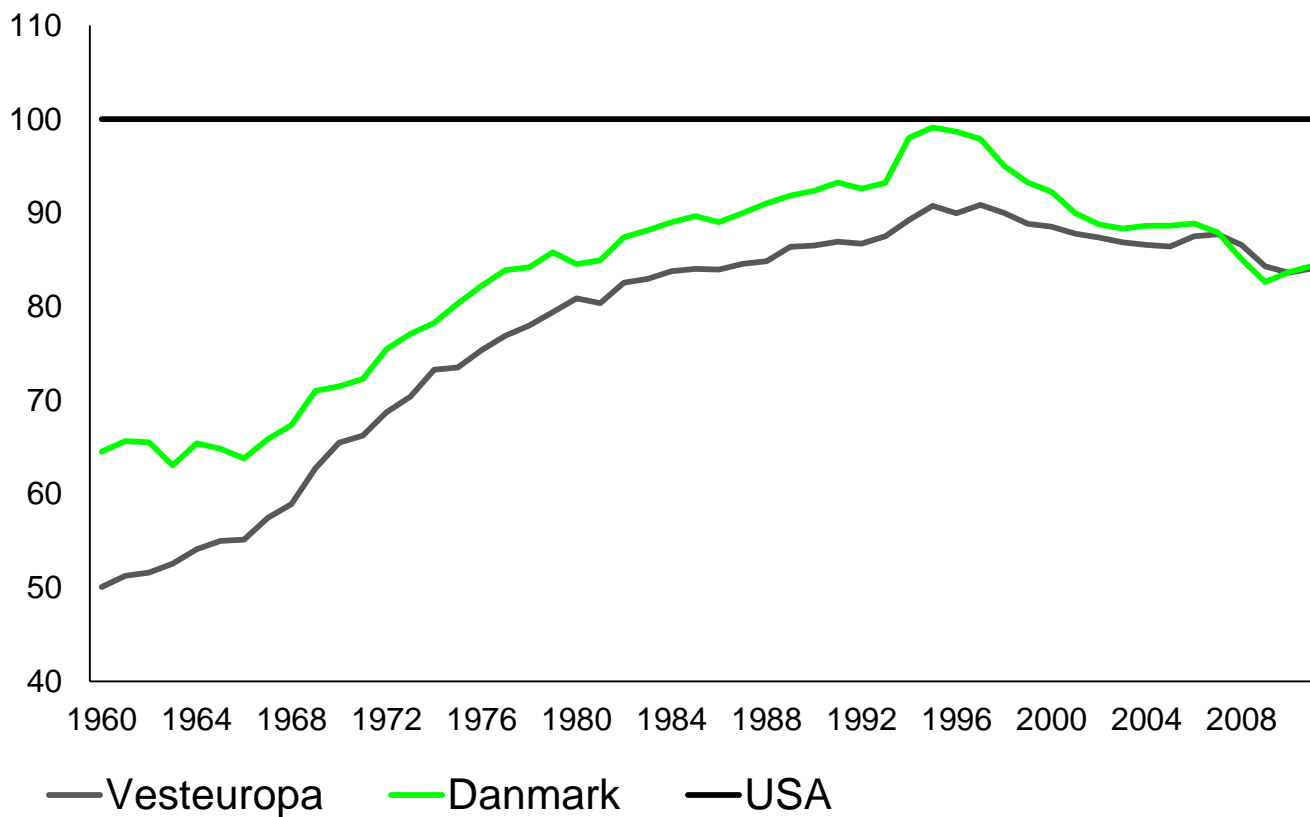
Indlæg på åbent seminar om
Perspektiver på produktivitsutviklingen
arrangeret af Finansdepartementets rådgivende udvalg
for modell- og metodespøsmål
i Oslo den 9. december 2013

Dagsorden

- Baggrunden for nedsættelsen af den danske Produktivitetskommission
- Kommissionens mandat, sammensætning og arbejdsform
- Kommissionens analyser af
 - Produktivetsproblemerne i den private sektor
 - Produktivetsproblemerne i den offentlige sektor
 - Problemer i uddannelsessystemet
- Produktivitetskommissionens videre arbejde

Baggrund: Dansk og europæisk timeproduktivitet sakker agterud

PRODUKTION PR. ARBEJDSTIME I DANMARK OG VESTEUEOPA RELATIVT TIL USA



Om den danske Produktivitetskommission

Om Produktivitetskommissionen

- Uafhængig ekspertkommission nedsat af den danske regering
- Skal kortlægge årsager til den svage danske produktivitsudvikling og fremlægge forslag til, hvordan den kan forbedres
- Kommissionen består af 9 medlemmer samt et sekretariat med 7 fuldtidsansatte økonomer, 1 deltidsansat kommunikationsmedarbejder og 4 deltidsansatte studentermedhjælpere
- Arbejdet startet august 2012 (sekretariatet samlet) og forventes afsluttet i starten af 2014

Kommissionens medlemmer

- Peter Birch Sørensen, professor, Københavns Universitet (formand)
- Carl-Johan Dalgaard, professor, Københavns Universitet
- Agnete Gersing (tilforordnet), direktør, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen
- Hans Nikolaisen, kommunaldirektør, Randers Kommune
- Agnete Raaschou-Nielsen, bestyrelsesmedlem i en række virksomheder
- Philipp Schröder, professor, Aarhus Universitet
- Jan Rose Skaksen, direktør, Kommunernes og Regionernes Analyseinstitut
- Birgitte Sloth, prodekan, professor, Københavns Universitet
- Anders Sørensen, professor, Copenhagen Business School

Mandatet: Hvad skal Produktivitetskommissionen?

- Kortlægge årsagerne til den lave danske produktivitetsvækst siden midten af 1990'erne
- Udpege de væsentligste drivkræfter bag produktivitetsudviklingen og kortlægge de største barrierer, herunder særskilt belyse virksomhedernes anvendelse af viden og uddannelse
- Belyse sammenhængen mellem virksomhedernes produktivitet, omkostninger og konkurrenceevne
- Komme med konkrete anbefalinger, der kan styrke produktiviteten i den private sektor, herunder både i industrien, byggeriet og serviceerhvervene
- Bidrage med ny viden om produktiviteten i den offentlige sektor og komme med konkrete anbefalinger til at styrke den
- Vurdere effekterne af anbefalingerne (NB: Fuld finansiering!) og inddrage relevante internationale erfaringer

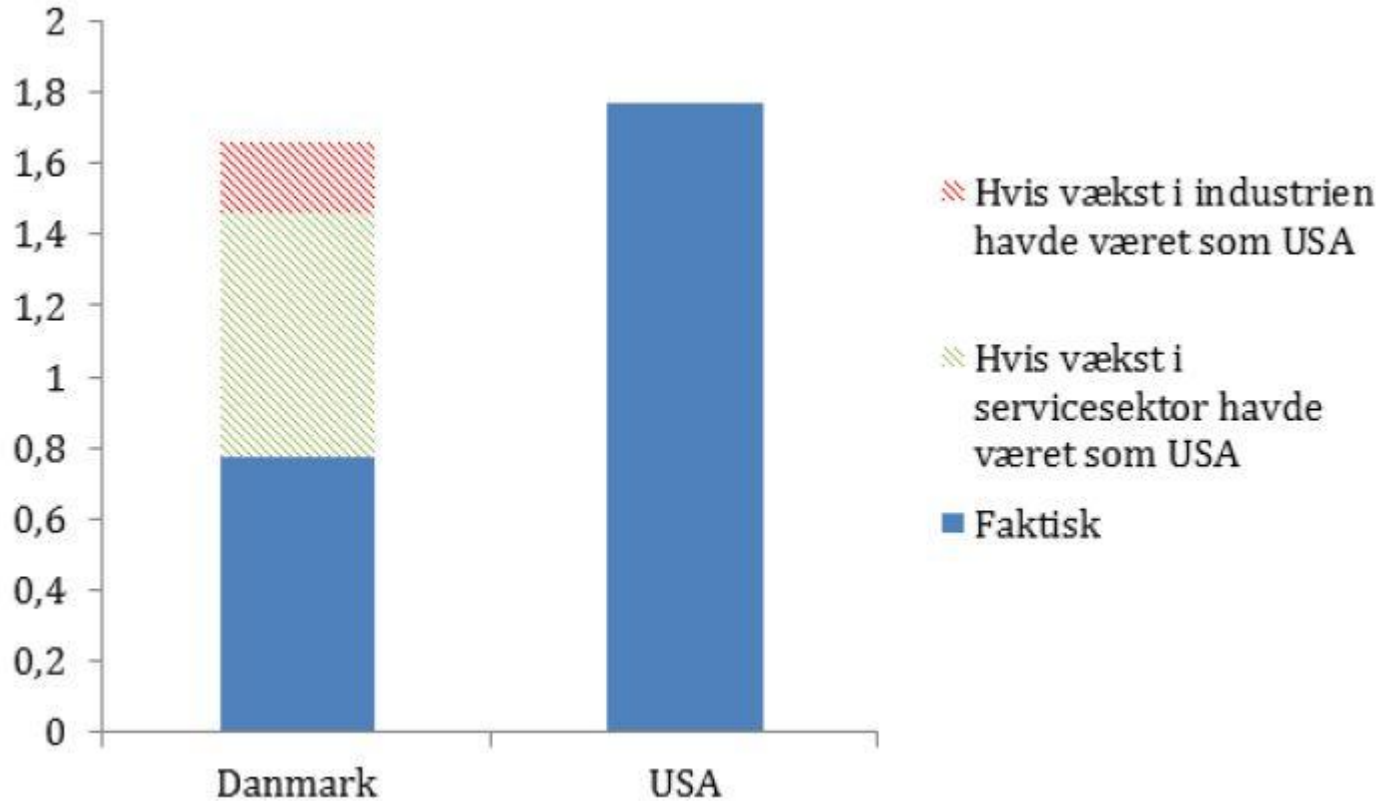
Kommissionens arbejdsform

- Løbende kommunikation med omverdenen via foredrag, seminarer, konferencer, avisindlæg og optræden i de elektroniske medier
- Løbende udgivelse af analyserapporter om udvalgte temaer
- Invitation til indspil fra relevante interesseorganisationer (indspil offentliggjort på kommissionens hjemmeside)
- Samarbejde med relevante eksterne eksperter
- Løbende dialog med relevante ministerier og styrelser (bl.a. med henblik på faktatjek)
- Løbende møder med relevante aktører
- Tilbud om løbende orientering af Folketingets politiske partier

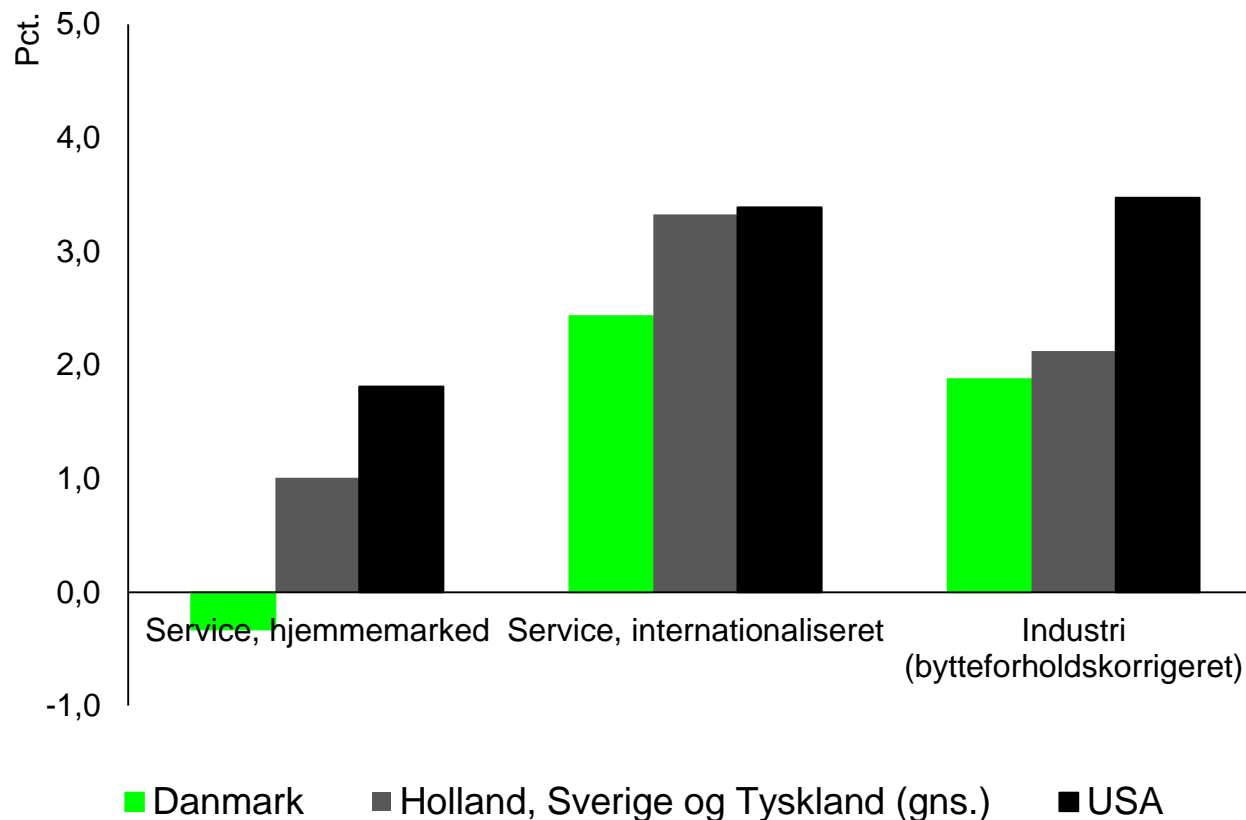
Kommissionens analyser af produktivetsproblemet i den private sektor

Her ligger det danske produktivetsproblem

Faktisk produktivetsvækst siden 1995 (blå søjle) og produktivetsvækst, hvis udviklingen havde været som i USA



De private serviceerhverv contra industrien: Gennemsnitlig vækst i timeproduktiviteten 1995-2010



Note: En underbranche i servicesektoren er internationaliseret, hvis mindst 25 pct. af produktionen i branchen eksporteres, eller hvis mindst 25 pct. af branchens værditilvækst i Danmark sker i udenlandsk ejede virksomheder.

Produktivtetsproblemet i den private sektor: Opsummering

- Det danske produktivtetsproblem er hovedsageligt koncentreret i de dele af servicesektoren, der retter sig mod hjemmemarkedet
- Industrien har også haft en relativt lav produktivtetsvækst målt i faste priser, men det er et internationalt fænomen i de brancher, vi er specialiserede i, og ikke et særskilt dansk problem (modsvares af en bytteforholdsgevinst)

Hovedlinjer i kommissionens forslag til fremme af produktiviteten i den private sektor

Muligheder for at styrke produktiviteten gennem øget konkurrence og virksomhedsdynamik

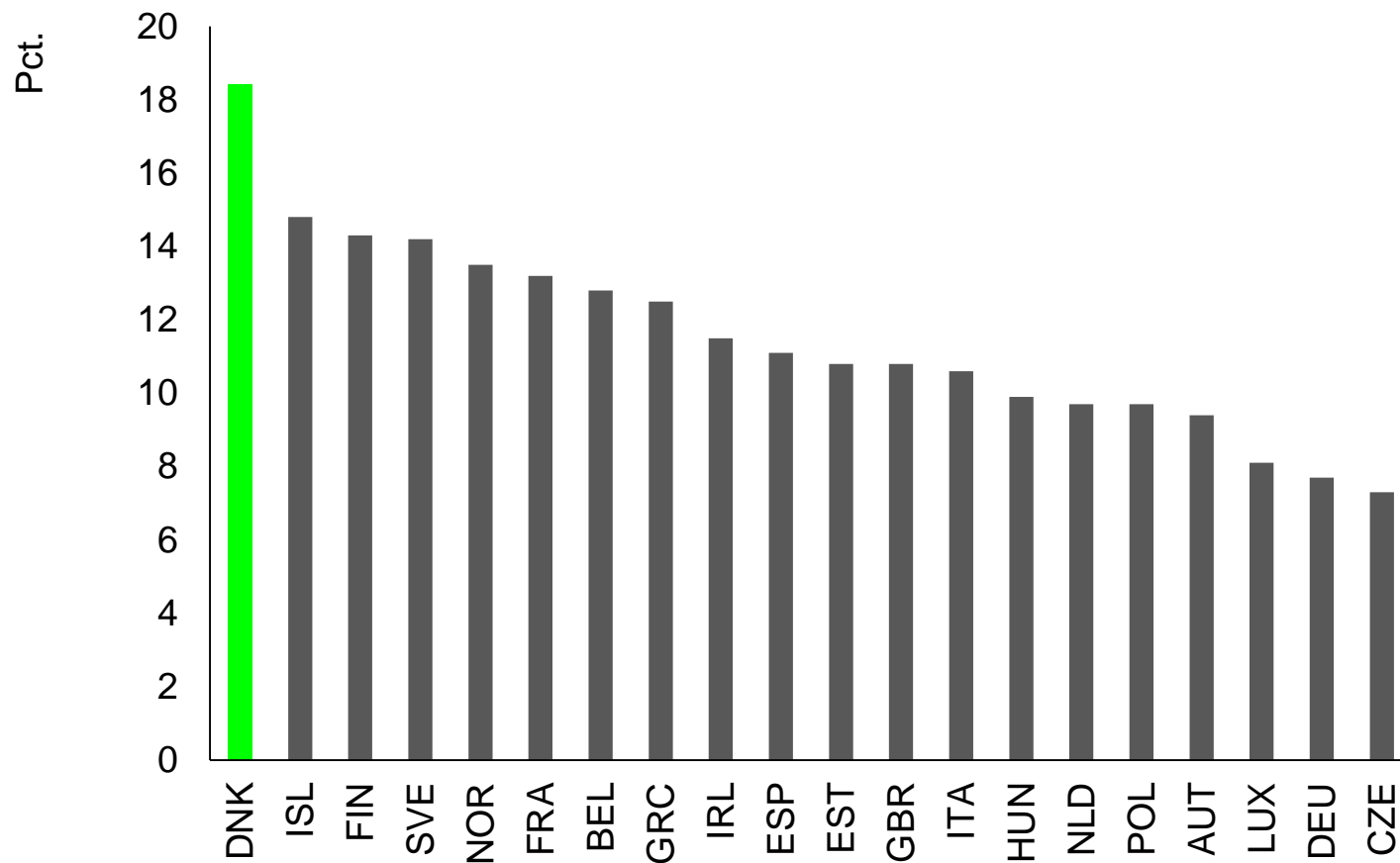
- Skærp konkurrencen gennem lovgivning og internationalisering
- Ryd op i uhensigtsmæssig regulering

Baggrund for forslag

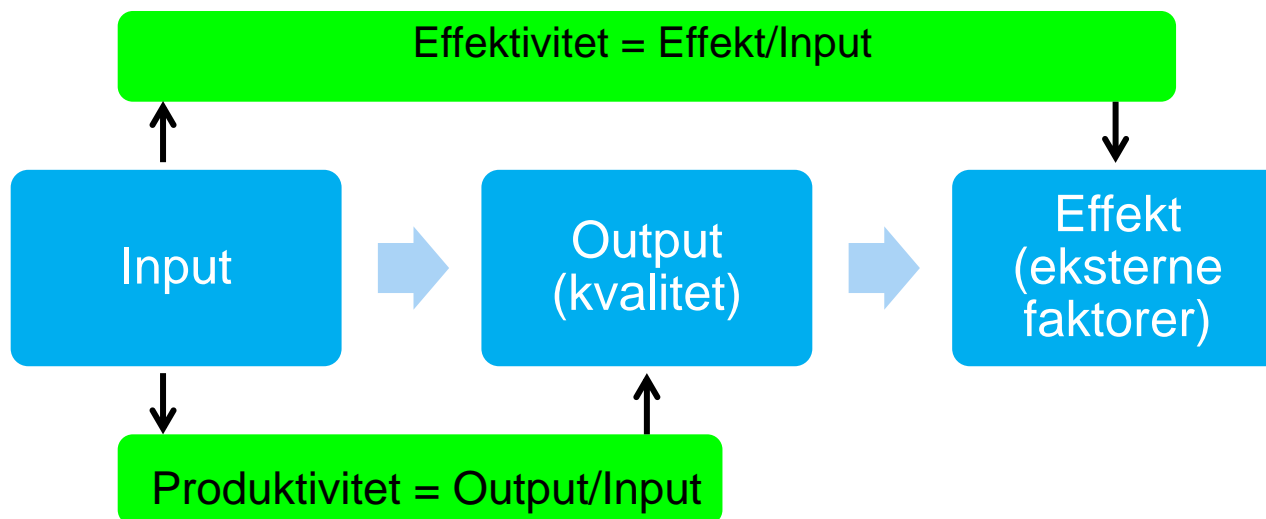
- Ca. halvdelen af den samlede produktivitetsvækst stammer fra virksomhedsdynamik
- Virksomhedsdynamikken fremmes af konkurrence og internationalisering
- Virksomhedsdynamikken i Danmark halter bagefter dynamikken i Vesteuropa og især USA
- Problemet er særligt udtalt i de hjemmemarkedsorienterede serviceerhverv

Produktivitet i den offentlige sektor: Kan den måles?

Offentlige lønudgifter som andel af BNP, 2012



Hvad vi måler – og hvad vi gerne ville måle



Nationalregnskabet's måling af produktiviteten i den offentlige sektor

Forenklet eksempel: Arbejdskraft eneste input

- Gammelt nationalregnskab: Værdi af offentlig service = lønsum. Enhedspris på offentlig service = timeløn (per definition ingen produktivitetsvækst)
- Nyt nationalregnskab: Værdi af offentlig service = lønsum. Enhedspris på offentlig service = enhedsomkostning ved servicering af borgerne (produktiviteten kan stige, hvis enhedsomkostningen stiger mindre end lønnen)

Problemer med nationalregnskabet's mål for produktiviteten i det offentlige

- Problem i det nye nationalregnskab: Mange steder haves ikke gode tal for enhedsomkostningerne

Mere grundliggende problem:

- Værdien af den offentlige serviceproduktion opgøres fra omkostningssiden, **men**
- Omkostningerne afspejler ikke nødvendigvis værdien for borgerne

Produktivitetsmåling i det offentlige: Hvad har Produktivitetskommissionen gjort?

- Omfattende sammenlignende analyse af produktivitet, effektivitet og kvalitet i den kommunale serviceproduktion for at identificere bedste praksis på alle væsentlige serviceområder (kan bruges til benchmarking og vurdering af effektiviseringspotentiale)
- Beskrivelse af arbejdstidens anvendelse for forskellige offentlige personalegrupper – kan der frigøres mere tid til kerneydelsen?
- Udarbejdelse af inspirationskatalog med vellykkede eksempler på innovation og effektivisering i den offentlige sektor

Metode til analyse af effektiviseringspotentialiet i kommunerne

Spørgsmål:

- *Hvor meget kunne der spares uden at sænke serviceniveauet, hvis alle offentlige enheder blev lige så produktive som den mest produktive enhed af samme slags?*

Ved besvarelsen tages hensyn til

- Forskelle i kommunernes prioriteringer
- Forskelle i kommunernes grundvilkår (befolkningssammensætning, sociale forhold, befolkningstæthed mm.)

Hensyntagen til forskelle i kommunernes prioritering

- For hver kommune beregnes et indeks for serviceniveauet på et givet serviceområde ved at sammenveje forskellige indikatorer for serviceniveauet
- De serviceindikatorer, hvor en kommune klarer sig godt i forhold til andre kommuner, får lov at indgå med dobbelt vægt i indekset for kommunens serviceniveau
- De serviceindikatorer, hvor en kommune klarer sig dårligt i forhold til andre kommuner, indgår kun med halv vægt i indekset for kommunens serviceniveau
- Kommunens serviceniveau sammenlignes derefter med serviceniveauet i andre kommuner med brug af de vægte, der stiller kommunen i det bedste lys
- Hvis der alligevel findes andre kommuner, der har et højere serviceniveau i forhold til de afholdte udgifter, så har den betragtede kommune et effektiviseringspotentiale på folkeskoleområdet

Hensyntagen til forskelle i kommunernes grundvilkår

- Kommunernes afholdte serviceudgifter korrigeres for forskelle i udgiftsbehov som følge af forskelle i befolknings sammensætning og andre relevante baggrundsvariable
- Kommuner bliver kun sammenlignet med andre kommuner med en nogenlunde sammenlignelig befolkning
- Ved beregning af undervisningseffekt i grundskolen korrigeres for forskelle i elevernes sociale baggrund

Effektiviseringspotentialiet i danske kommuner

- På områder som folkeskolen, daginstitutioner og ældrepleje tyder analysen på, at der er et effektiviseringspotentialt på mindst 10 pct.
- Beregningerne er dog usikre, fordi der er forskelle på kommunernes regnskabspraksis

Yderligere forbehold:

- Ikke alle aspekter af serviceniveauet måles eller er målbare
- Vi har kun få data for sluteffekter for borgerne
- Det beregnede effektiviseringspotentialt i den enkelte kommune er følsomt overfor, hvor stor en vægt man tillægger de serviceindikatorer, der stiller kommunen i det bedste lys

Men: Hvis vi kan fremskaffe bedre data, er den anvendte metode et godt redskab til, at kommunerne kan lære af hinanden

Hovedlinjer i Produktivitetskommissionens forslag til reformer i den offentlige sektor

Hovedbudskab

- Udskift regler om arbejdsprocesser med klare krav til resultater for borgerne
- Lad offentlige ledere og medarbejdere bestemme mere selv – og hold så institutionerne ansvarlige for deres resultater
- Beløn dem, der når resultaterne, og følg op over for dem, der ikke gør

Fokus på resultater på borgerne: anbefalinger

- Skaf flere (og bedre) data for resultater i de offentlige institutioner og offentliggør dem
- Hold offentlige ledere på alle niveauer ansvarlige for deres resultater
- Lad én eller flere uafhængige instanser gennemføre og offentliggøre systematiske analyser af effektiviteten i sammenlignelige offentlige enheder

Afbureaukratisering og fleksibel opgaveløsning: anbefalinger

- Fortsæt og udvid frikommuneforsøgene
- Udvid udfordringsretten til at omfatte statslige institutioner
- Forpligt alle regeludstedende instanser til løbende at afskaffe overflødige regler, bl.a. ved systematisk brug af erfaringerne fra frikommuneforsøgene og udfordringsretten
- Overvej om dele af lovgivningen kan skrives helt om fra bunden med sigte på fundamental forenkling
- Opfordring til parterne på det offentlige arbejdsmarked: Indgå bredere overenskomster for større grupper af ansatte, og giv større decentral kompetence til at indgå lokale aftaler om bedre udnyttelse af arbejdstiden

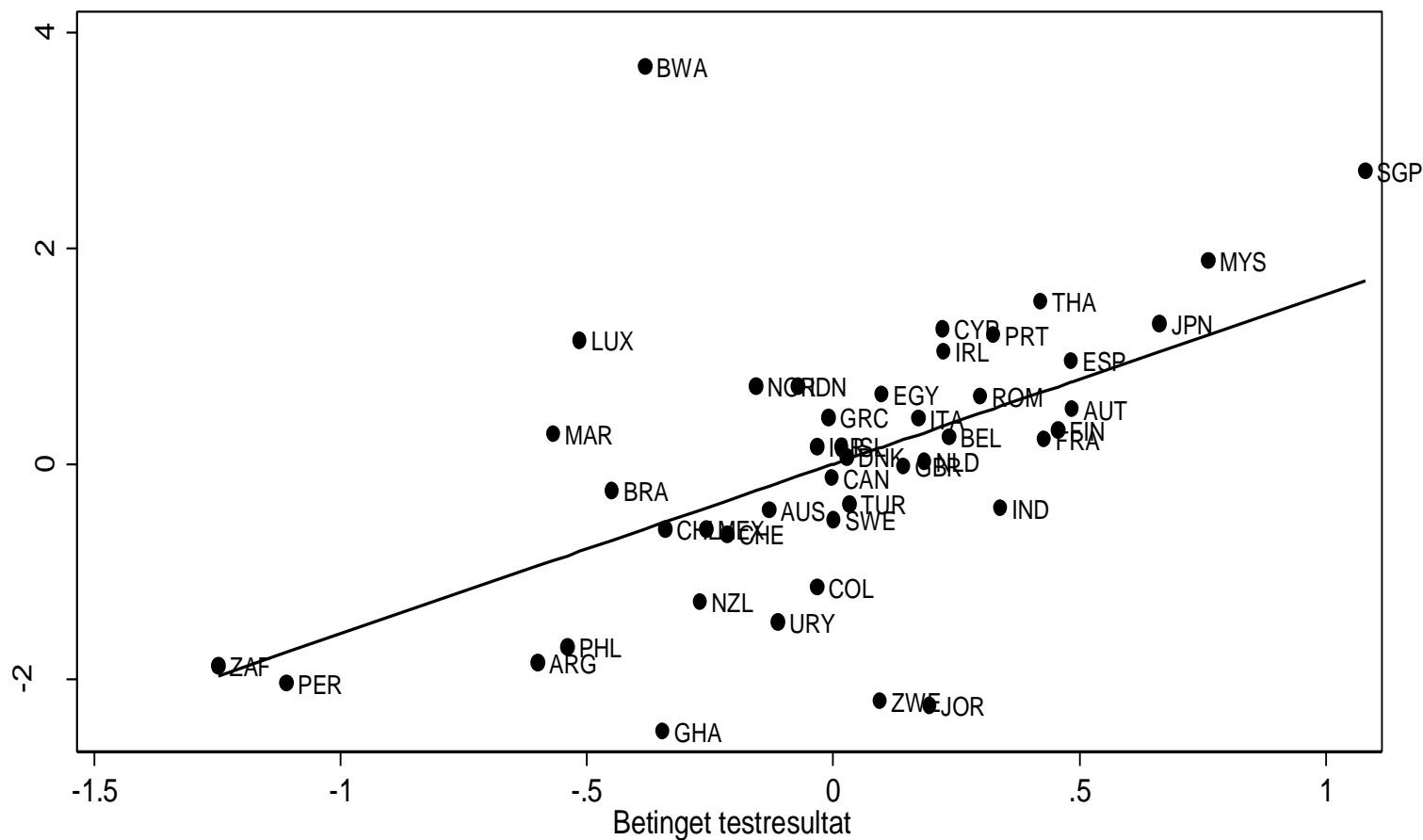
Tæt sammenhæng mellem anbefalingerne

- Øget fokus på resultatmål skal gå hånd i hånd med afskaffelse af overflødige krav til dokumentation af arbejdsprocesser: Der skal være mere tid til kerneopgaven
- Færre proceskrav forudsætter mere konsekvent resultatstyring
- Øget fleksibilitet i overenskomster skal gå hånd i hånd med afskaffelse af minuttyranni
- Øget ansvarliggørelse af offentlige ledere skal gå hånd i hånd med frihedsgrader til at lede

Kommissionens analyse af problemer i det danske uddannelsessystem

Grundskolen og læreruddannelsen

Testscore i grundskolen og vækst i produktivitet 1960-2010



coef = 1.5729065, se = .38591207, t = 4.08

Internationale sammenligninger af færdigheder hos elever i fjerde klasse, 2011

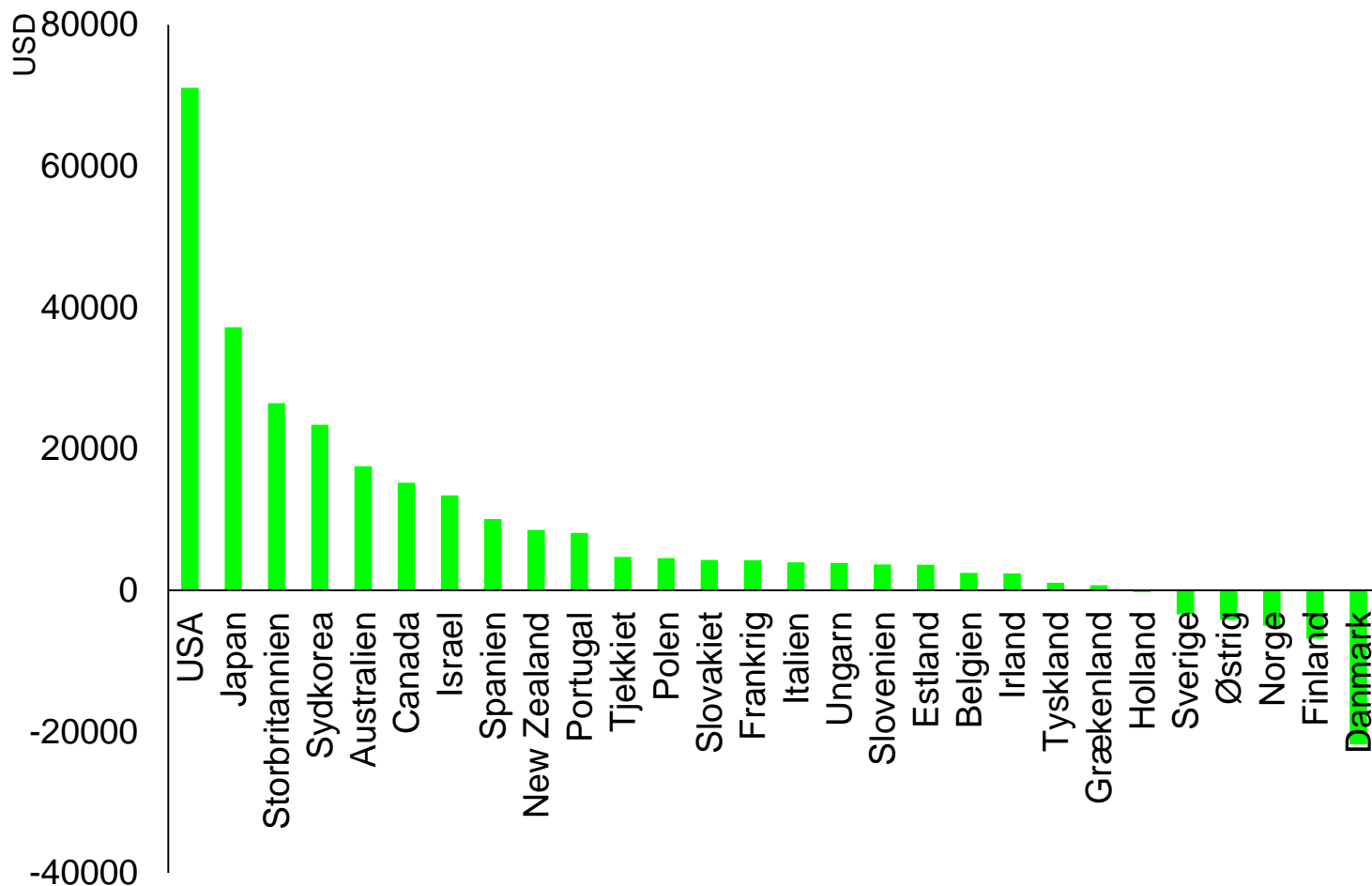
| | ANTAL LANDE I UNDERSØGELSE | DANMARKS PLACERING | DANAMRKS PLACERING KORRIGERET FOR ALDER |
|----------------------------|-------------------------------|-----------------------|--|
| PIRLS (læsefærdigheder) | 43 | 7 | 27 |
| TIMMS (matematik) | 47 | 13 | 28 |
| TIMMS (naturfag) | 47 | 16 | 34 |

Lærerkompetencer og læreruddannelse

- Højt kvalificerede lærere er af afgørende betydning for god undervisning i folkeskolen: Hvis en lærer har ét karakterpoint højere gennemsnit fra gymnasiet, vil hans/hendes elever opnå et 0,22 point højere gennemsnit ved folkeskolens afgangseksamen (når der korrigeres for elevernes sociale baggrund og hvilken kommune, skolen ligger i)
- Optagne studerende ved lærerseminarerne i 2013 havde en halv karakter lavere karaktergennemsnit fra gymnasiet end landsgennemsnittet ved studentereksamen samme år
- Danske lærerstuderende modtager i dag kun halvt så meget undervisning end i 1980'erne
- Danske lærerstuderende har færre undervisningstimer og lavere samlet studieaktivitet end lærerstuderende end i andre lande, vi normalt sammenligner os med

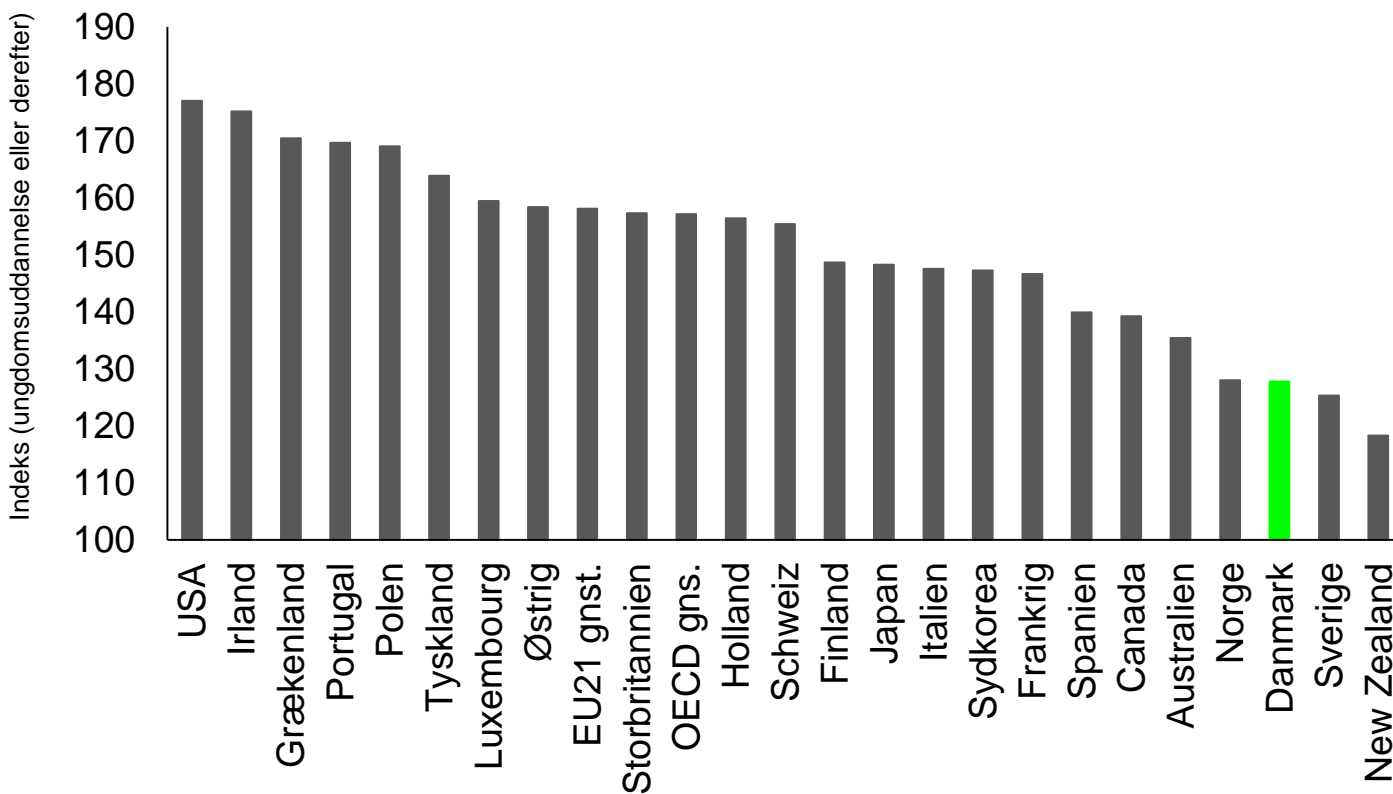
De videregående uddannelser

Studerendes direkte nettoomkostninger ved at uddanne sig

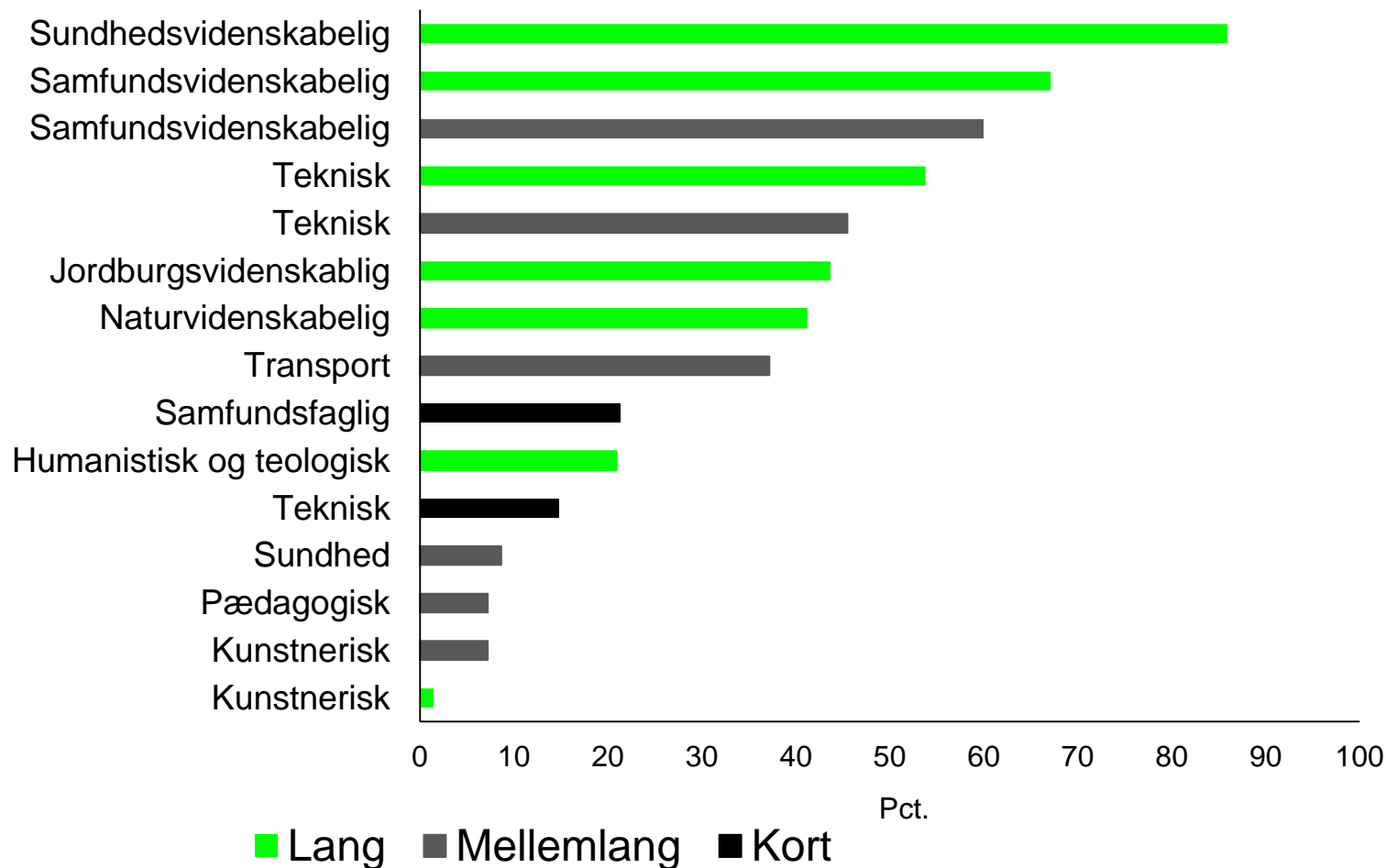


Note: De direkte omkostninger er brugerbetaling og andre studierelaterede udgifter fratrukket studiestøtte.

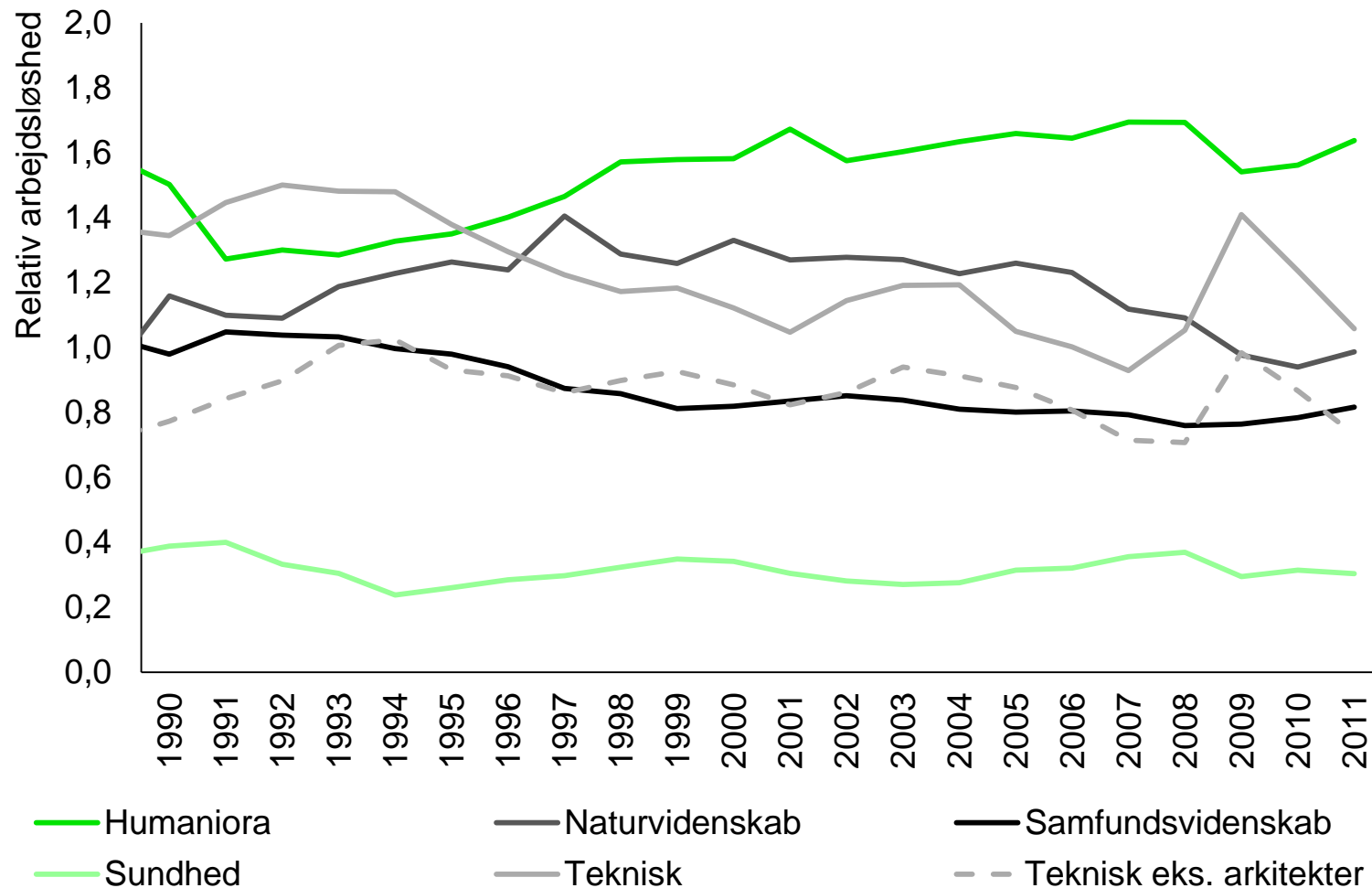
Lønpræmie til videregående uddannelse



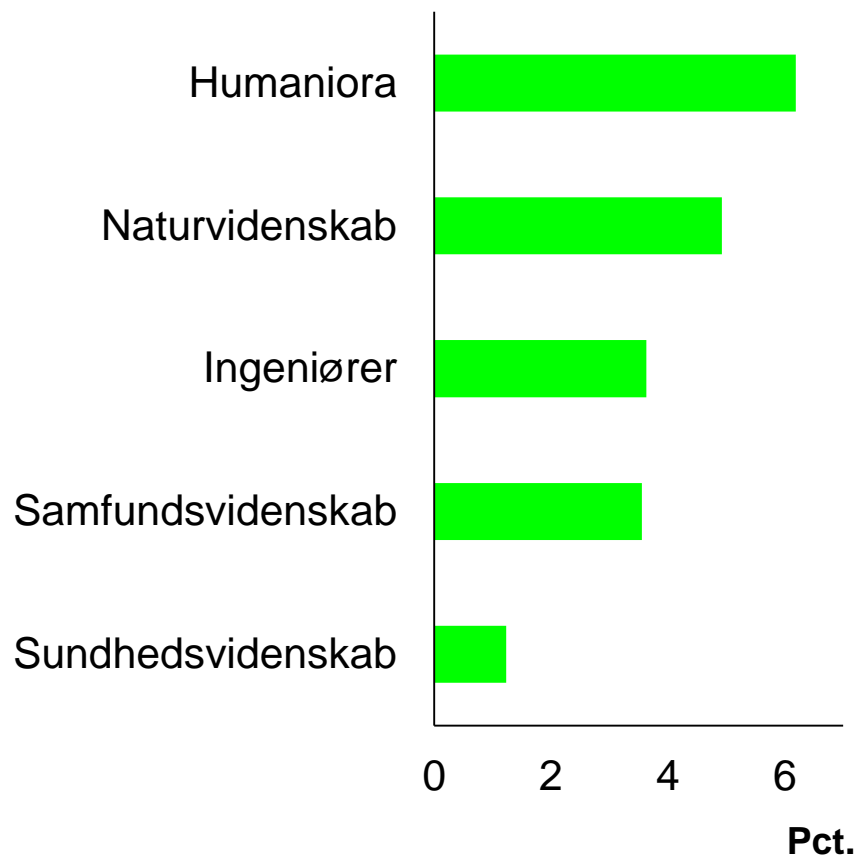
Lønpræmie for videregående uddannelse (mænd, 2011)



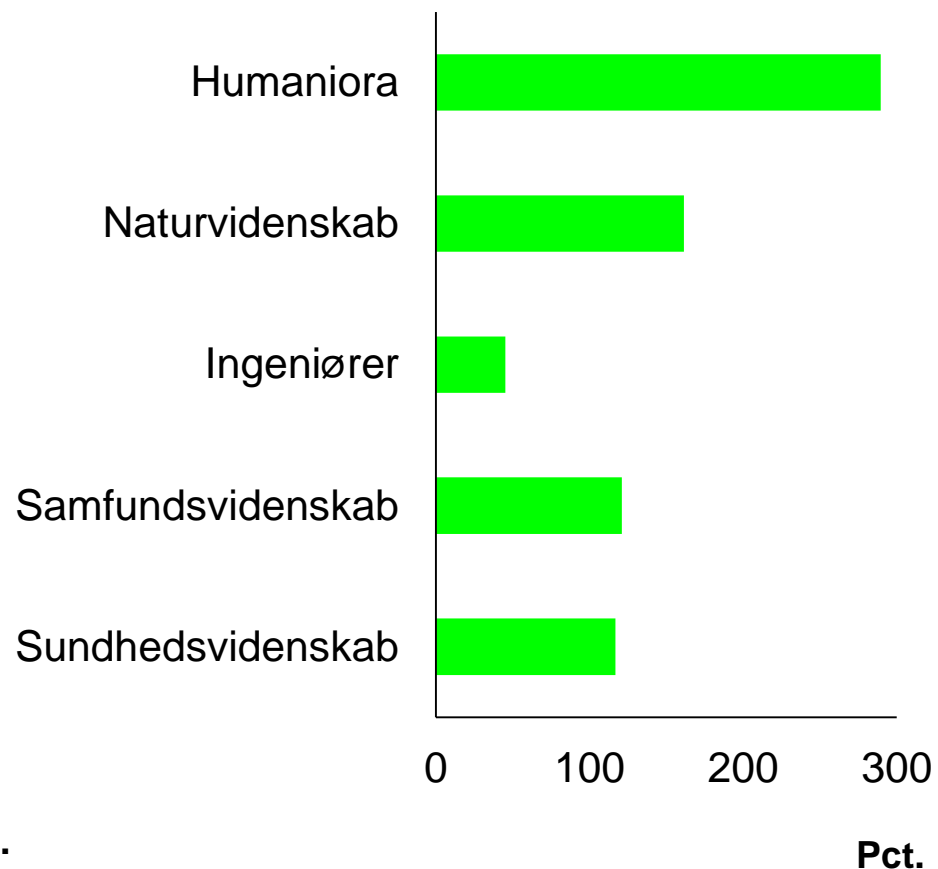
Arbejdsløshed blandt akademikergrupper



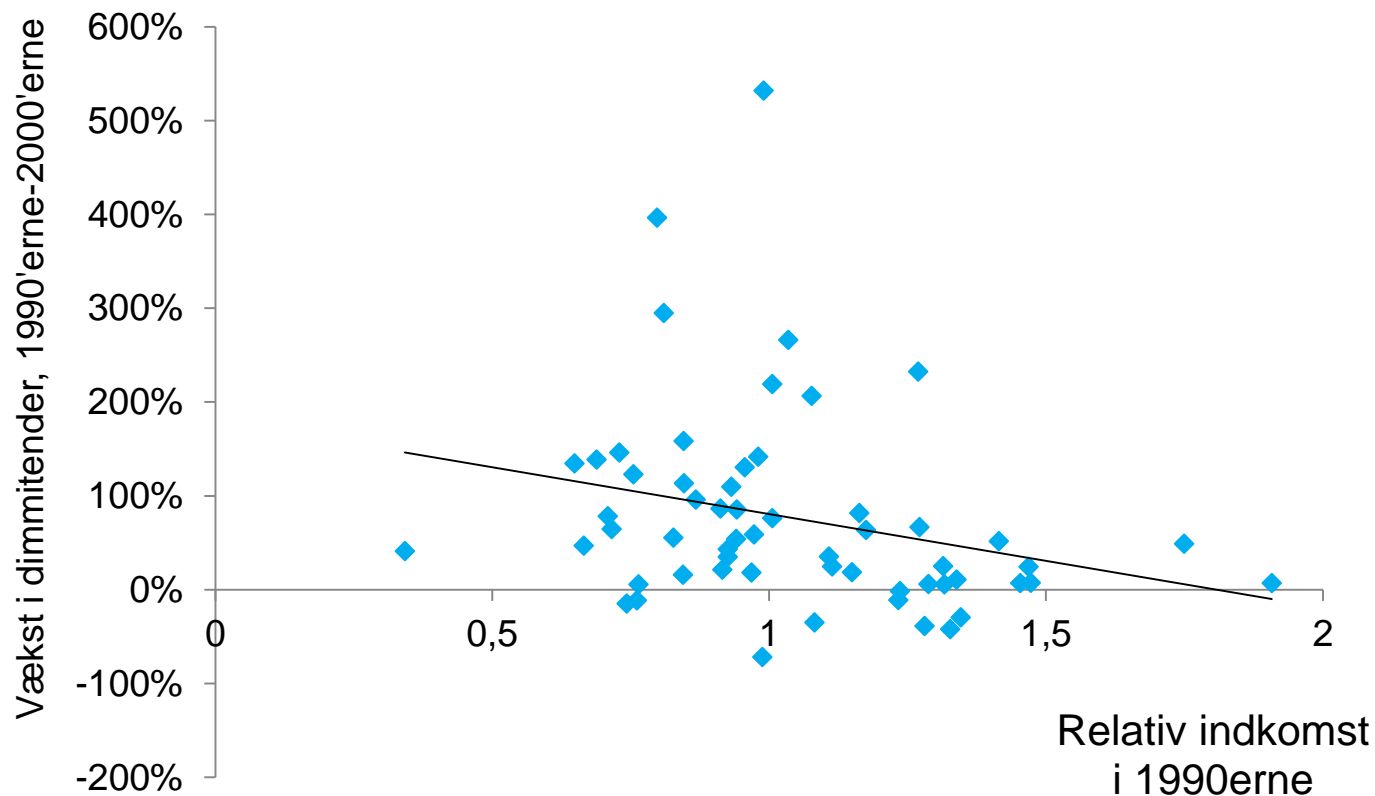
Gennemsnitlig arbejdsløshed blandt akademikere 1991-2011



Vækst i antal dimittender fra kandidatuddannelser 1991-2011



Erhvervsindkomst og studievalg på lange videregående uddannelser



Produktivitetskommissionens konklusioner om det danske uddannelsessystem

- Danske skoleelever klarer sig middelmådigt på trods af et internationalt set stort ressourceforbrug i grundskolen
- Kravene til danske lærerstuderendes kvalifikationer og studieaktivitet har været faldende på trods af, at fagligt dygtige lærere er afgørende for elevernes indlæring
- Der er rekordstort frafald på de erhvervsrettede ungdomsuddannelser, og det faglige niveau i gymnasierne synes at være faldende
- Den meget generøse danske studiestøtte tilskynder de studerende til at opprioritere forbrugsgodeelementet i studierne i forhold til investeringsperspektivet
- Der er et alvorligt mismatch mellem universiteternes udbud af personer med højere uddannelse og arbejdsmarkedets behov: Tilvæksten er koncentreret på de fagområder, hvor produktiviteten er lavest

Produktivitetskommissionens rapporter

- Analyserapport 1: *Danmarks produktivitet – Hvor er problemerne?* (april 2013)
- Analyserapport 2: *Konkurrence, internationalisering og regulering* (maj 2013)
- Analyserapport 3: *Styring, ledelse og motivation i den offentlige sektor* (sept. 2013)
- Analyserapport 4: *Uddannelse, forskning og innovation* (december 2013)
- Analyserapport 5: *Infrastruktur* (januar 2014)
- Analyserapport 6: *Offentlig-privat samarbejde* (februar 2014)
- Slutrapport: *Danmarks produktivitet – Problemer og løsningsmuligheder* (marts 2014)

Rapporterne kan findes på: www.produktivitetskommissionen.dk