

Erfaringer fra Danmarks Produktivitetskommission

**Peter Birch Sørensen
Formand for den danske Produktivitetskommission**

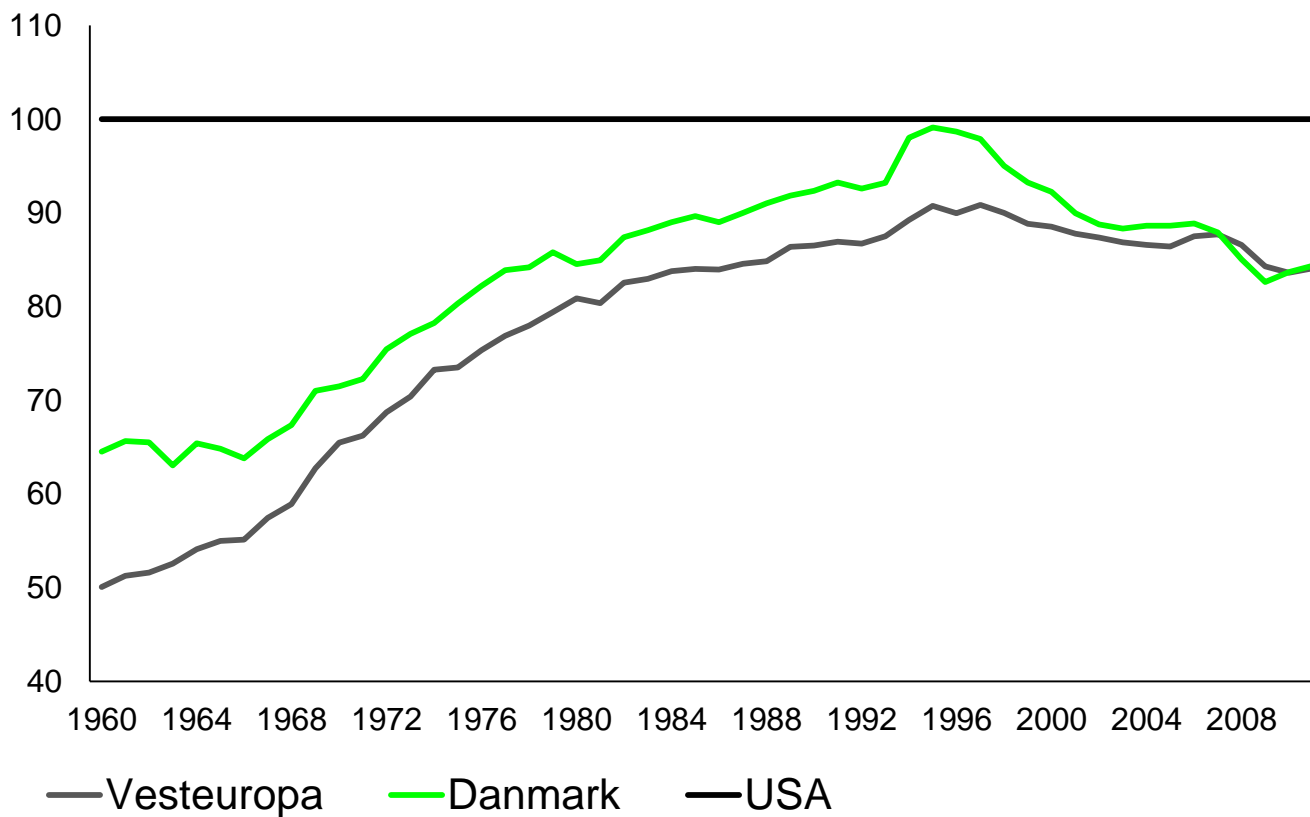
**Præsentation på møde i
den norske produktivitetskommisjon
Oslo den 10. februar 2014**

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

Baggrund: Dansk og europæisk timeproduktivitet sakker agterud

PRODUKTION PR. ARBEJDSTIME I DANMARK OG VESTEUEROPA RELATIVT TIL USA



Om den danske Produktivitetskommission

Mandatet: Hvad skal Produktivitetskommissionen?

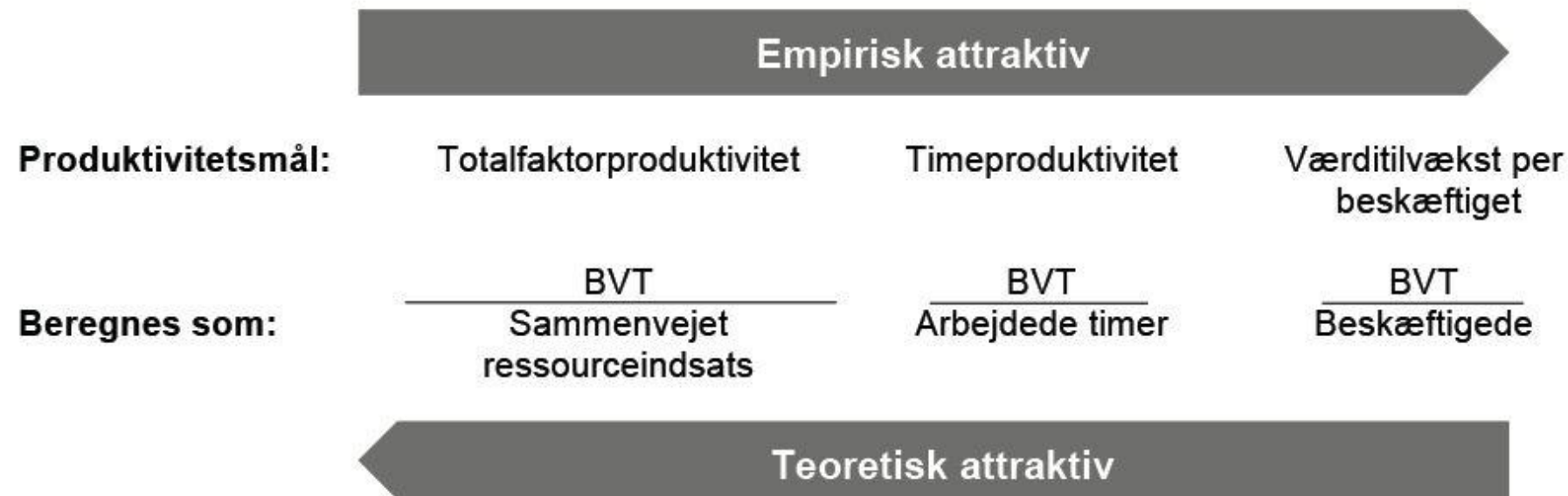
- Kortlægge årsagerne til den lave danske produktivitetsvækst siden midten af 1990'erne
- Udpege de væsentligste drivkræfter bag produktivitetsudviklingen og kortlægge de største barrierer, herunder særsomt belyse virksomhedernes anvendelse af viden og uddannelse
- Belyse sammenhængen mellem virksomhedernes 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

FIGUR 3: PRODUKTIVITETSMÅL



Note: BVT er en forkortelse af bruttoværditilvækst.

Kommissionen har valgt at fokusere på timeproduktivitet.

Har Danmark et produktivetsproblem?

Et land har et produktivetsproblem, hvis

1) Det er mindre produktivt end de mest produktive lande

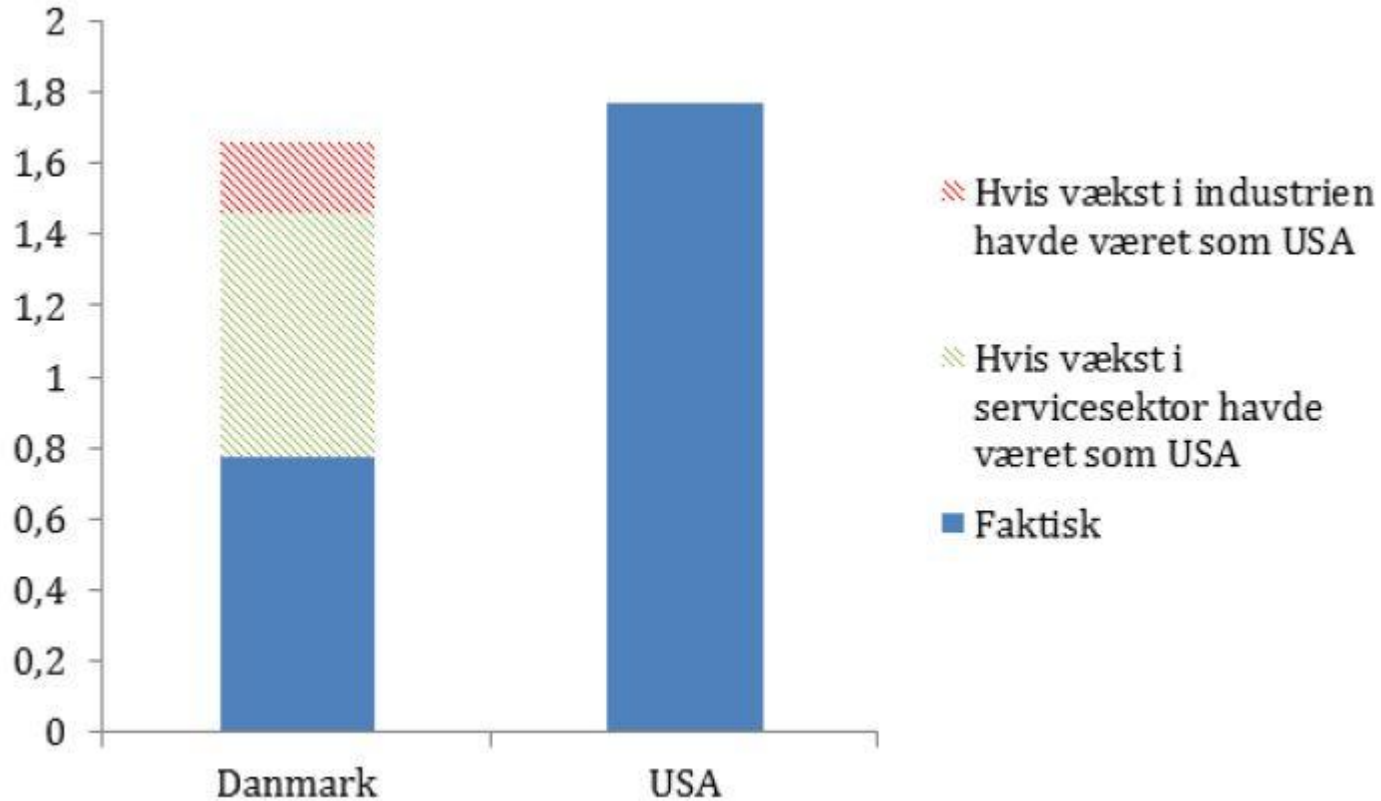
og

2) Produktivetsvæksten er for langsom til, at landet indhenter de mest produktive lande

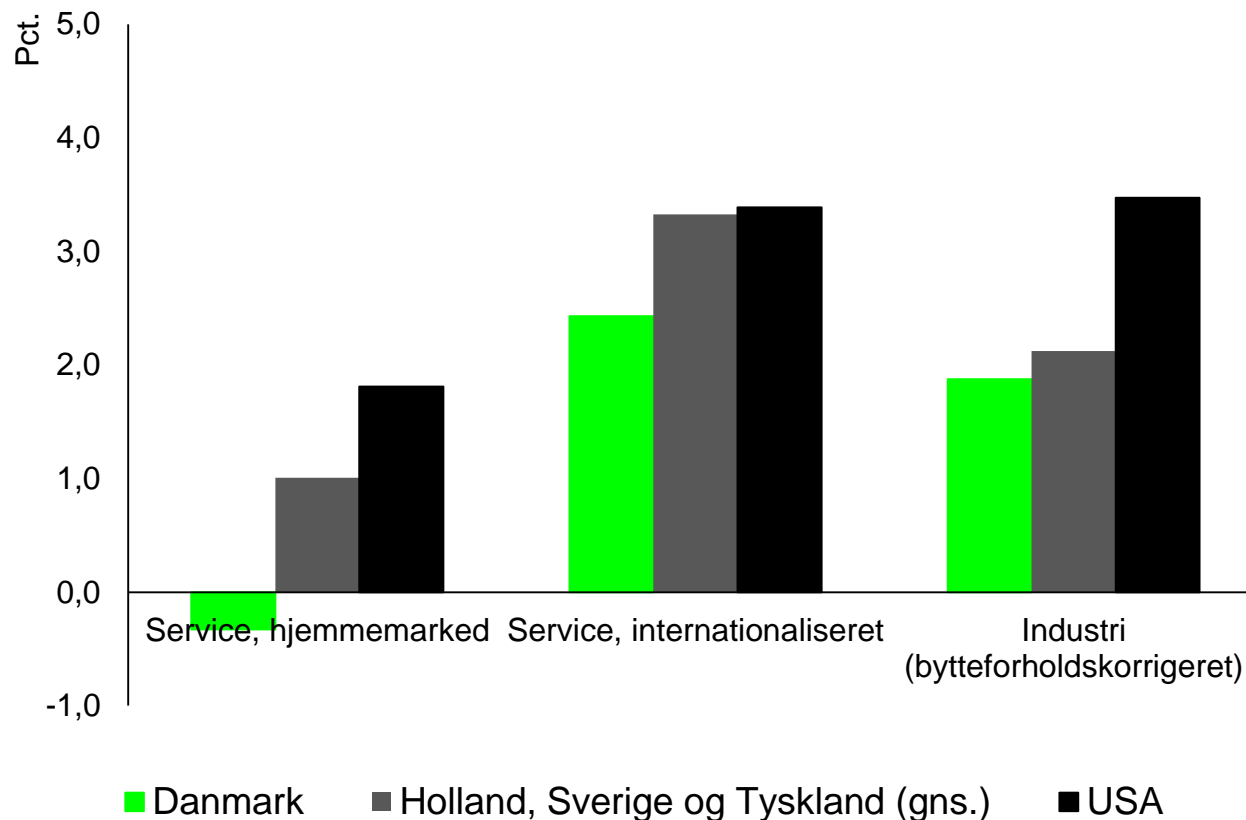
Begge disse betingelser er opfyldt i Danmark

Her ligger det danske produktivetsproblem

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

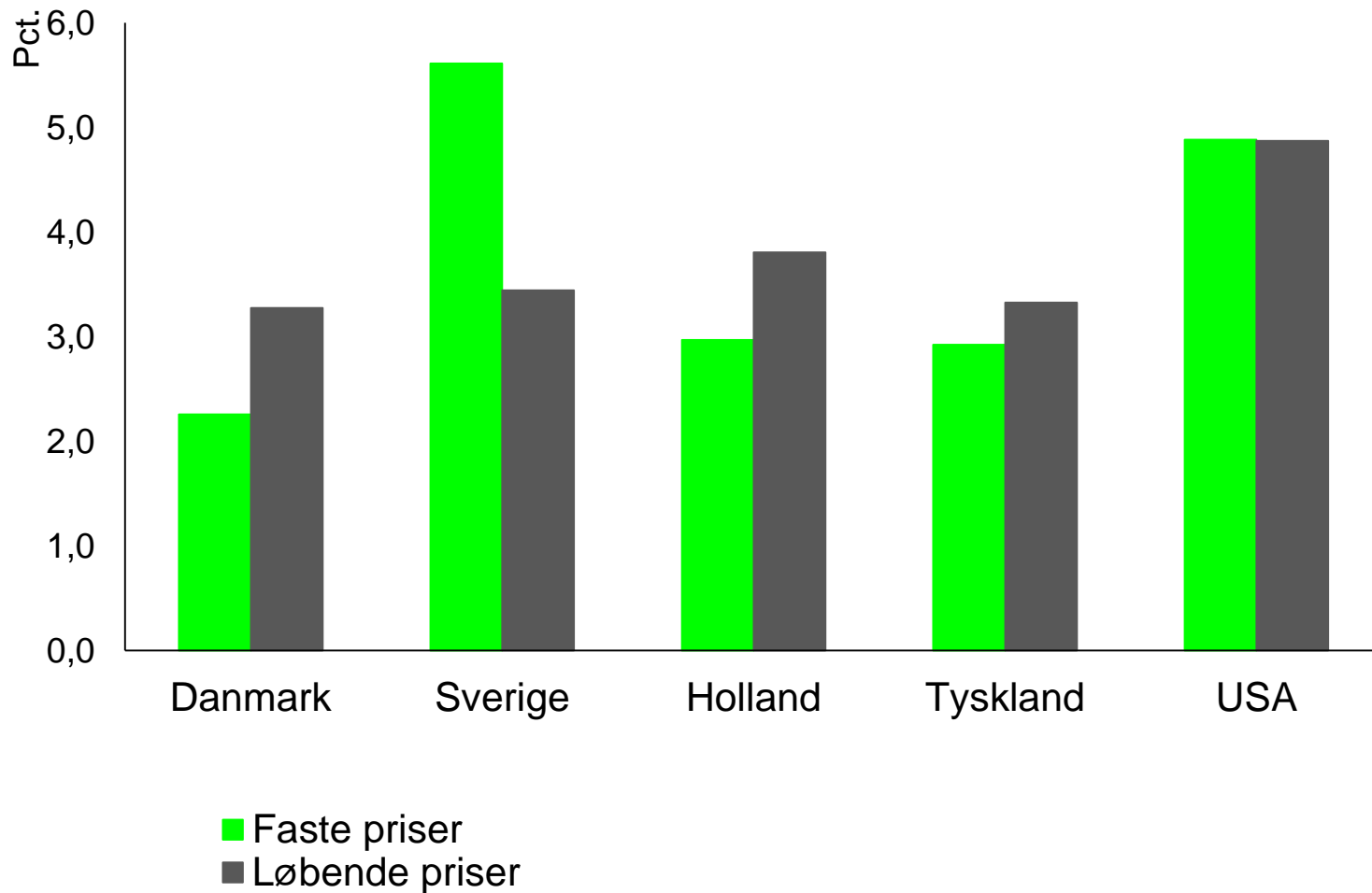


De private serviceerhverv contra industrien: Gennemsnitlig vækst i timeproduktiviteten 1995-2010

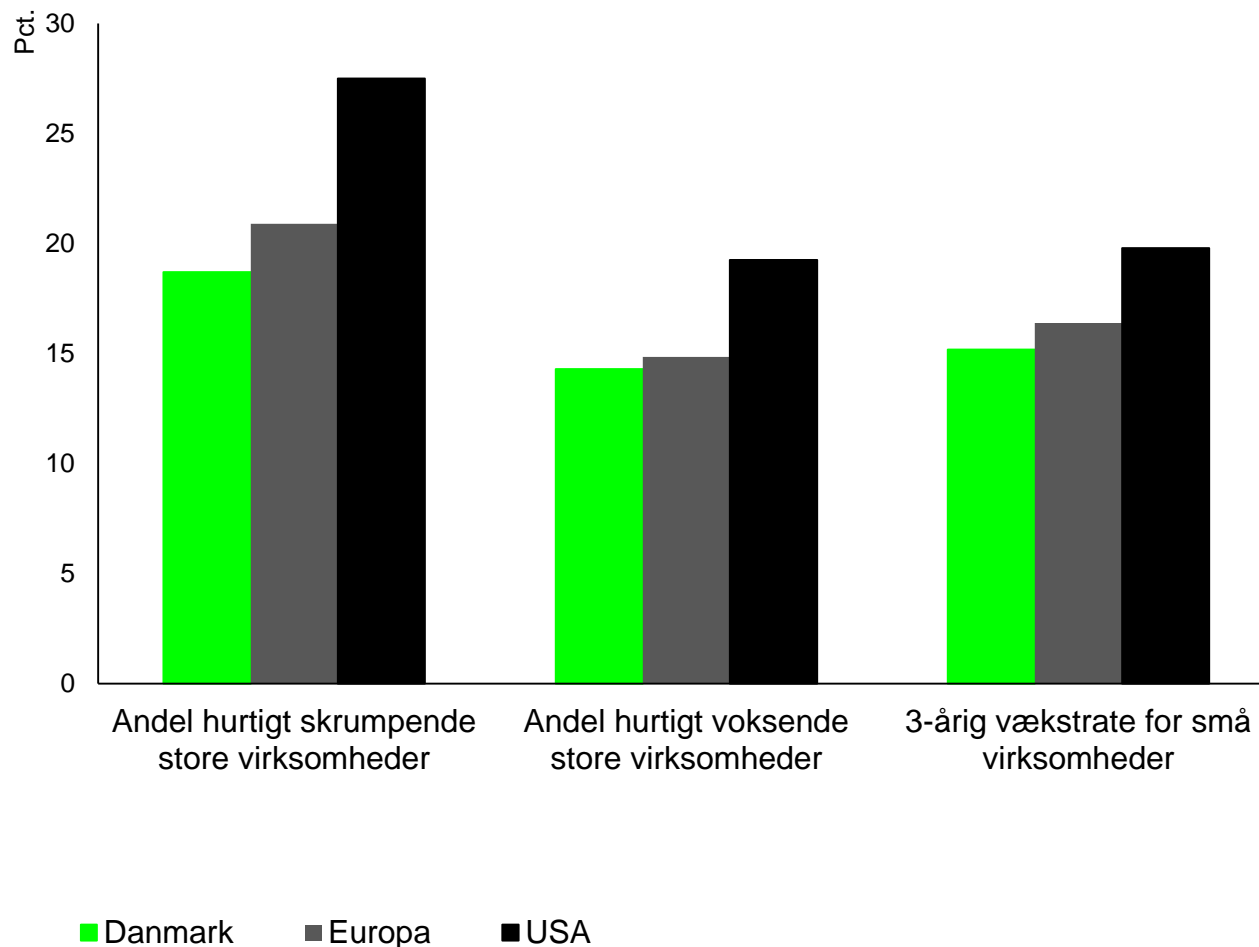


Note: En underbranche i servicesektoren er internationaliseret, hvis mindst 25 pct. af produktionen i branchen eksporteres, eller hvis mindst 25 pct. af branchens værditilvækst i Danmark sker i udenlandsk ejede virksomheder.

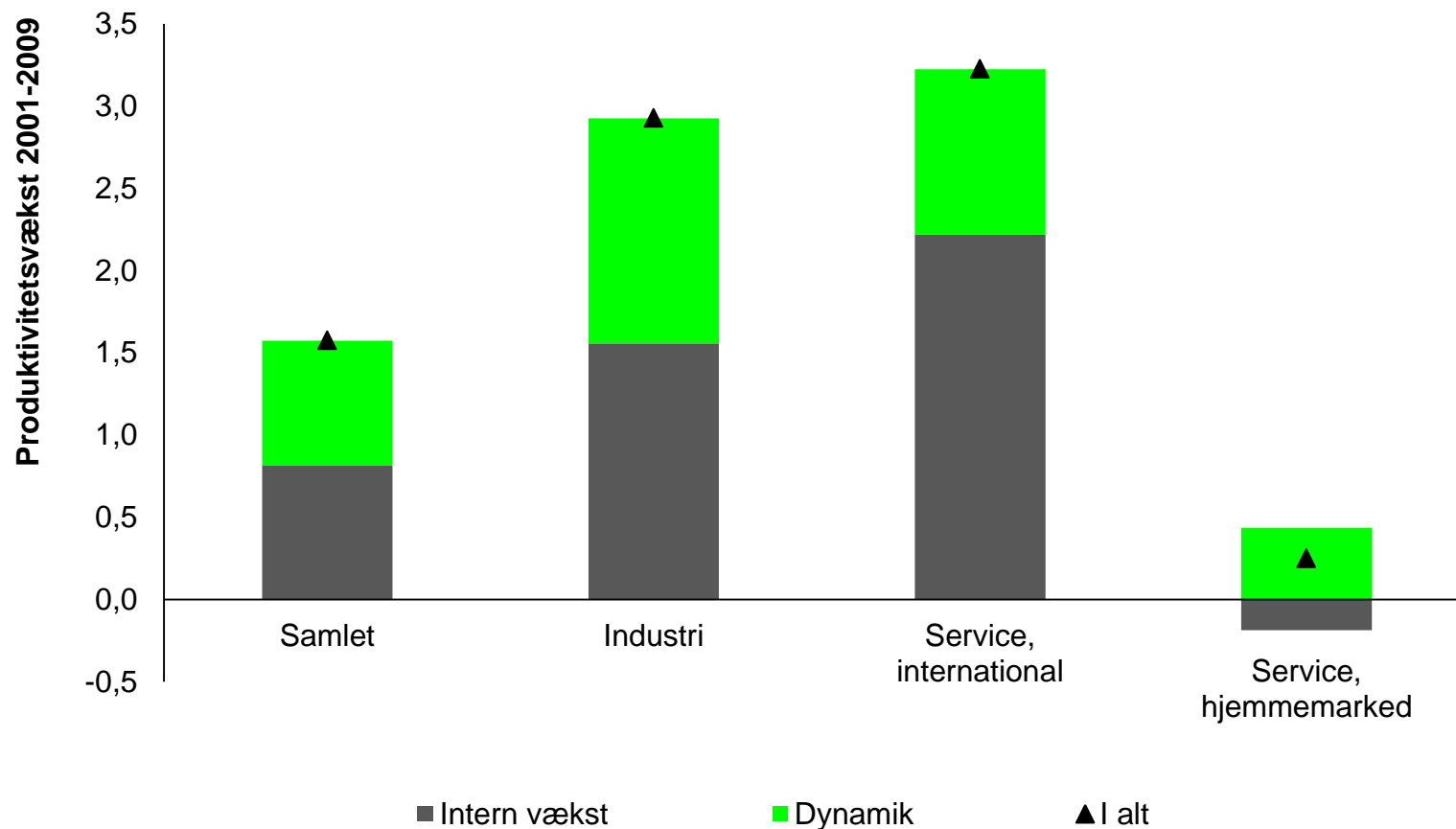
Bytteforholdets betydning: Årlig vækst i timeproduktiviteten i industrien 1995-2011



Virksomhedsdynamikken i Danmark halter



Udfordringen ligger primært i de hjemmemarkedsorienterede serviceerhverv



Figur 2 fra rapporten *Konkurrence, internationalisering og regulering*

Produktivtetsproblemet i den private sektor: Opsummering

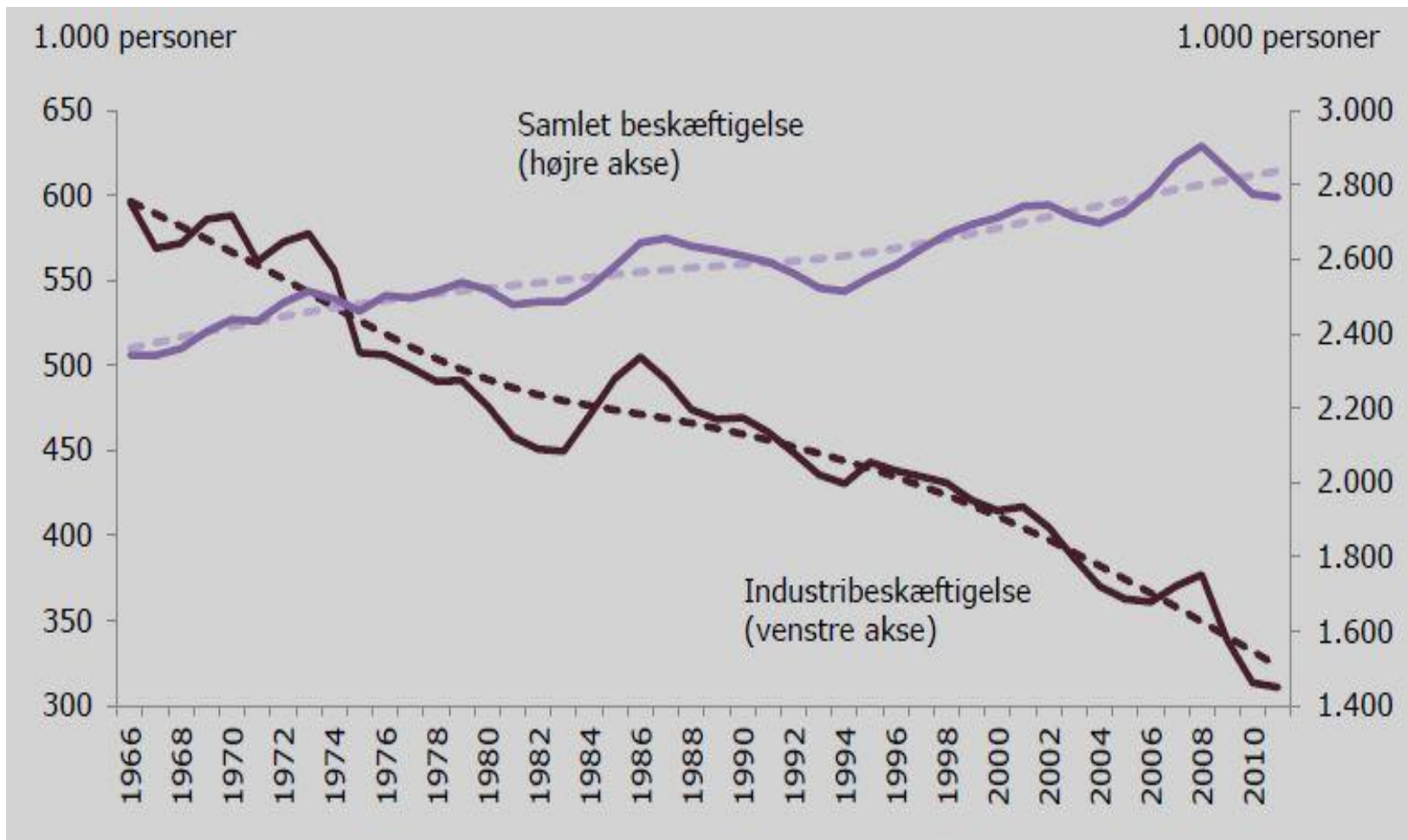
- Det danske produktivtetsproblem er hovedsageligt koncentreret i de dele af servicesektoren, der retter sig mod hjemmemarkedet
- Industrien har også haft en relativt lav produktivtetsvækst målt i faste priser, men det er et internationalt fænomen i de brancher, vi er specialiserede i, og ikke et særskilt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

Implikationer for debatten om ”Danmark som produktionsland”

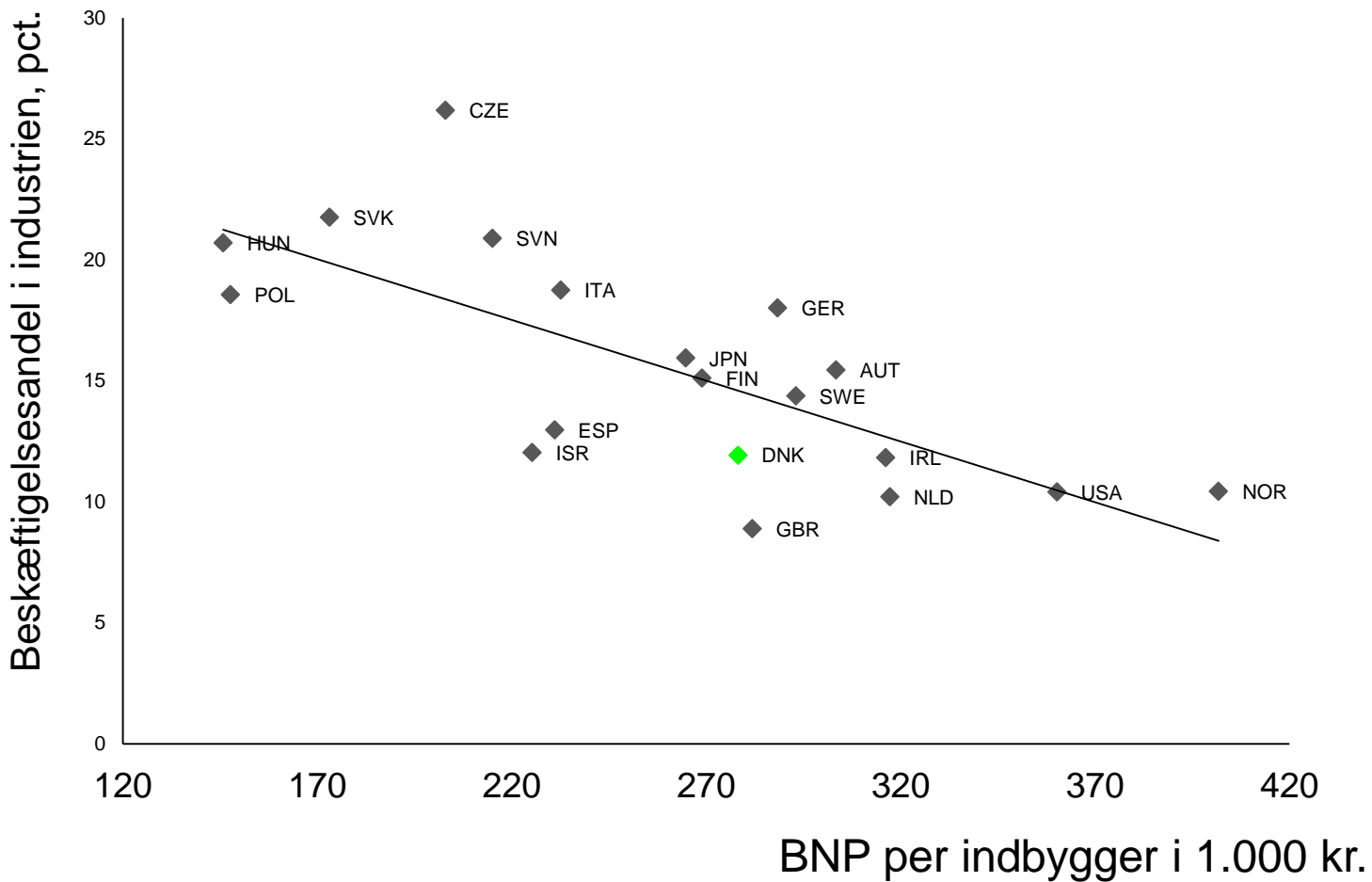
Langsigteffekter af den relativt lave produktivitetsvækst i servicesektoren

- Indkomsterne stiger svarende til den gennemsnitlige produktivitetsvækst i hele økonomien
- Efterspørgslen efter service stiger mindst lige så hurtigt som indkomsterne
- Men produktiviteten i servicesektoren stiger langsommere og halter dermed bagefter stigningen i efterspørgslen
- Derfor behov for at sluse arbejdskraft fra industrien over i servicesektoren for at imødekomme den stigende efterspørgsel efter service
- Modsatrettet effekt: Lavere produktivitetsvækst i service end i industri → stigning i den relative pris på service → lavere efterspørgsel efter service → mindre behov for arbejdskraft i servicesektoren
- De historiske erfaringer viser, at førstnævnte effekt overdøver den sidstnævnte, dvs. at industriens andel af den samlede beskæftigelse falder

Det lange perspektiv: Industribeskæftigelse og samlet beskæftigelse



Velstand og industribeskæftigelse



Danmark som produktionsland: Hvad kan vi udlede af analysen ovenfor?

- På langt sigt fører stigende velstand og den relativt høje produktivitetsvækst i industrien til et fald i industriens andel af den samlede beskæftigelse
- Højere produktivitetsvækst i industrien vil (ved uændret produktivitetsvækst i servicesektoren) fremskynde faldet i industriens beskæftigelsesandel
- På langt sigt er den bedste strategi for "Danmark som produktionsland" at hæve den lave produktivitetsvækst i servicesektoren (og byggeriet)

**Hvorfor har Danmark haft en
relativt svag produktivitetsvækst?**

Produktivitetsudvikling i USA contra Vesteuropa: IT-revolutionens betydning

Bloom, Sadun og Van Reenen (*AER*, 2012) finder, at

- Amerikansk-ejede selskaber i Europa har opnået større produktivetsgevinster ved investering i IT end andre selskaber i samme branche, herunder andre udenlandsk ejede selskaber. Det gælder især for brancher med intensivt brug af IT
- Amerikanske virksomheders ekstra gevinst ved IT-investering kan forklare omkring halvdelen af de senere års forskel i produktivetsvækst mellem USA og Europa
- De amerikansk-ejede selskabers ekstra gevinst ved IT-investering skyldes, at amerikanske selskaber har en bedre ledelsespræstation, når det gælder "people management"

Hvorfor har produktivitetsvæksten været særligt svag i Danmark?

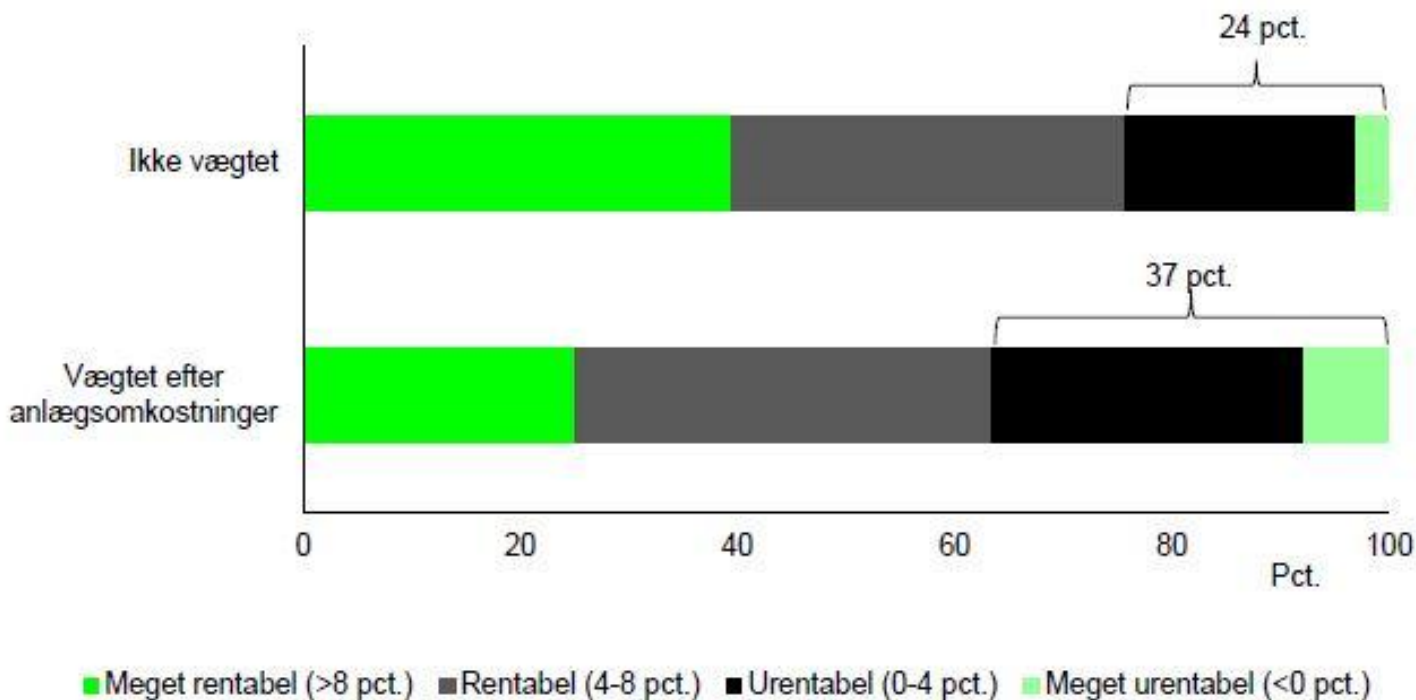
Ingen oplagte forklaringer, men flg. faktorer kan måske bidrage til forklaringen:

- Relativt få højtuddannede får job i den private servicesektor
- Danmark var tidligt ude med deregulering
- Den danske konkurrencelovgivning var indtil for få år siden relativt slap
- Stramning af planloven har hæmmet detailhandelens produktivitetsvækst
- Stigende trængselsproblemer kan have hæmmet produktivitetsvæksten indenfor landtransport
- Aftagende bidrag fra stigning i uddannelsesniveau
- De uddannelsessøgende har i stigende grad søgt mod uddannelser med lav lønpræmie og høj arbejdsløshed

Ressourcespild i den danske transportsektor

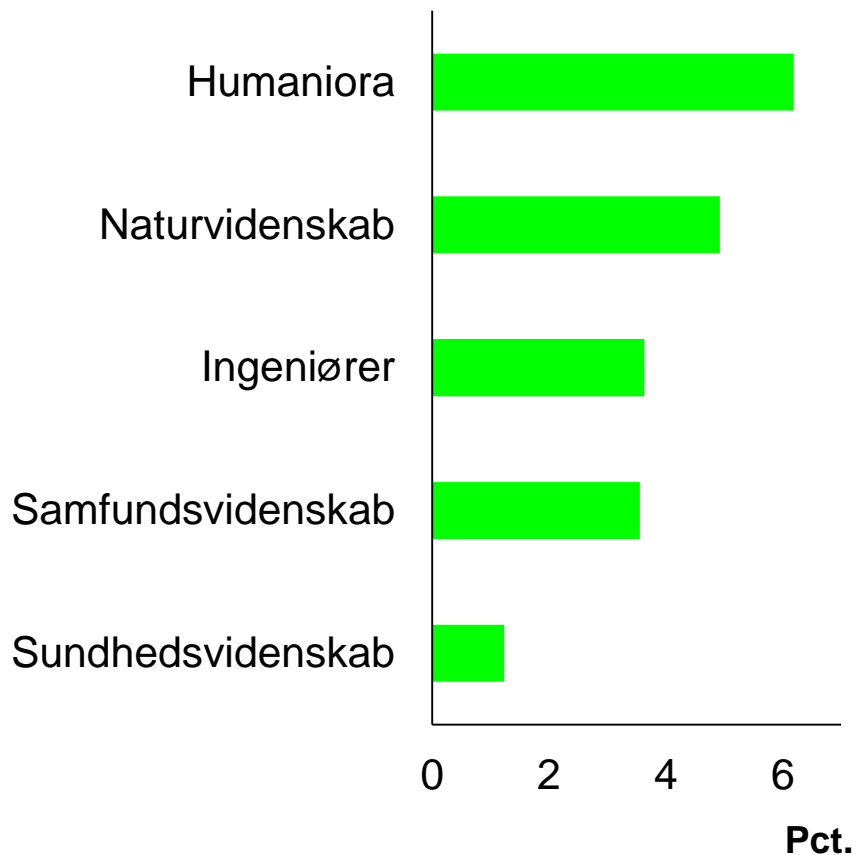
Næsten 40 pct. af de penge, man politisk besluttede at bruge på transportinfrastruktur i perioden 2002-2013, blev investeret i projekter, der på beslutningstidspunktet blev vurderet til at være urentable. Samfundsøkonomisk tab: 21 mia. kr.

FIGUR 3.1: BESLUTTEDE PROJEKTER 2002-2013, FORDELT PÅ SAMFUNDSØKONOMISK AFKAST

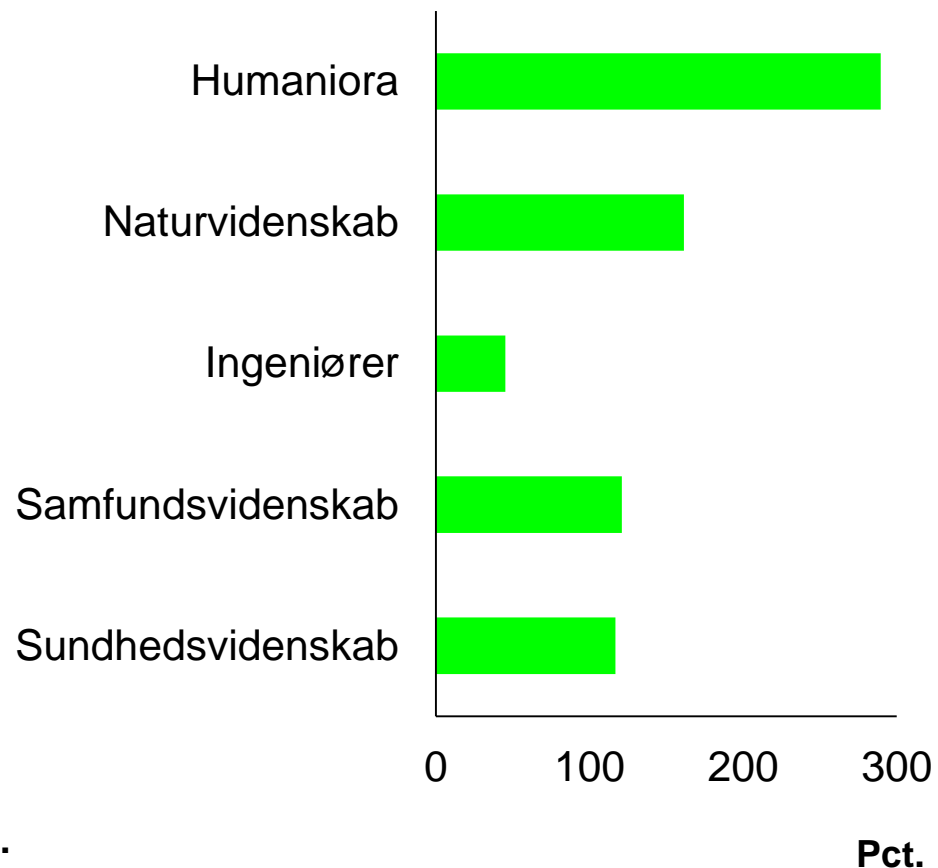


Det danske arbejdsmarked for akademikere

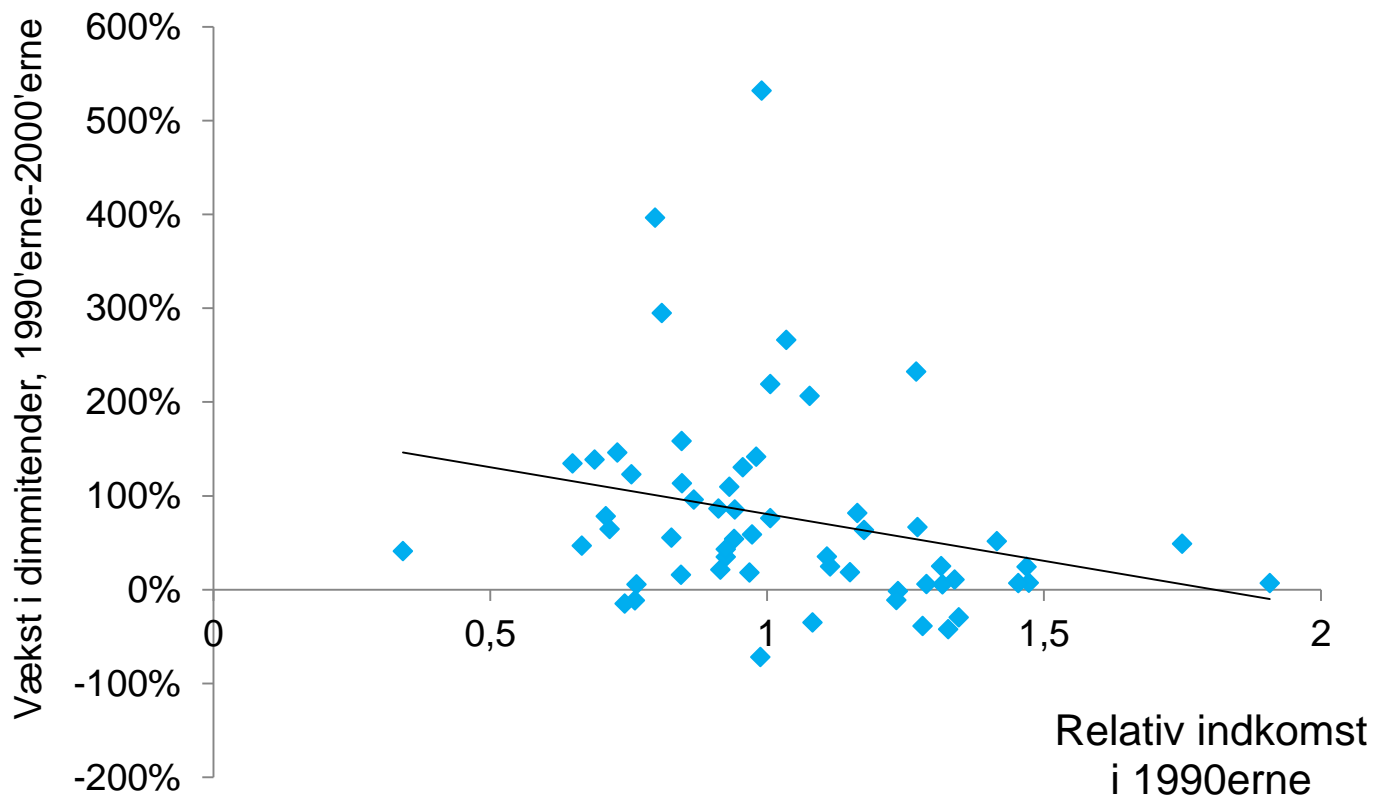
Gennemsnitlig arbejdsløshed blandt akademikere 1991-2011



Vækst i antal dimittender fra kandidatuddannelser 1991-2011



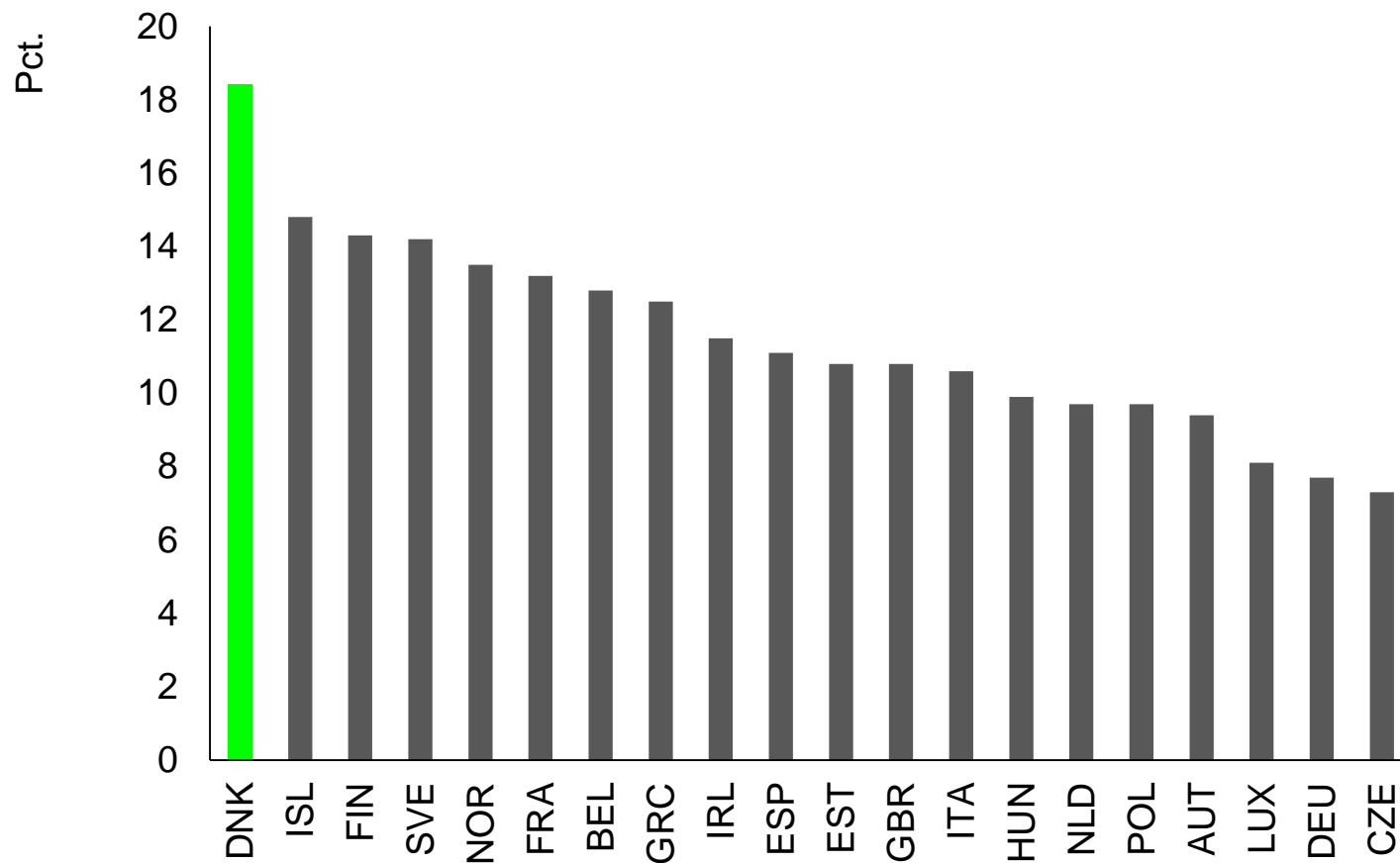
Erhvervsindkomst og studievalg på lange videregående uddannelser



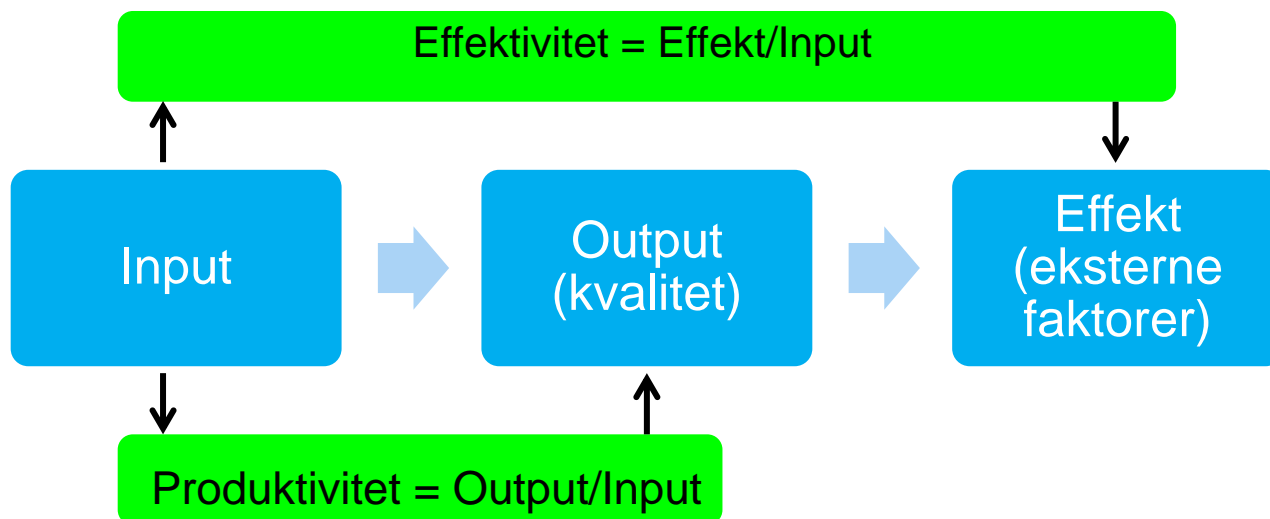
Note: Den relative indkomst er gennemsnitsindkomsten for personer med den pågældende uddannelse i forhold til gennemsnitsindkomster for alle med en lang videregående uddannelse.

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 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

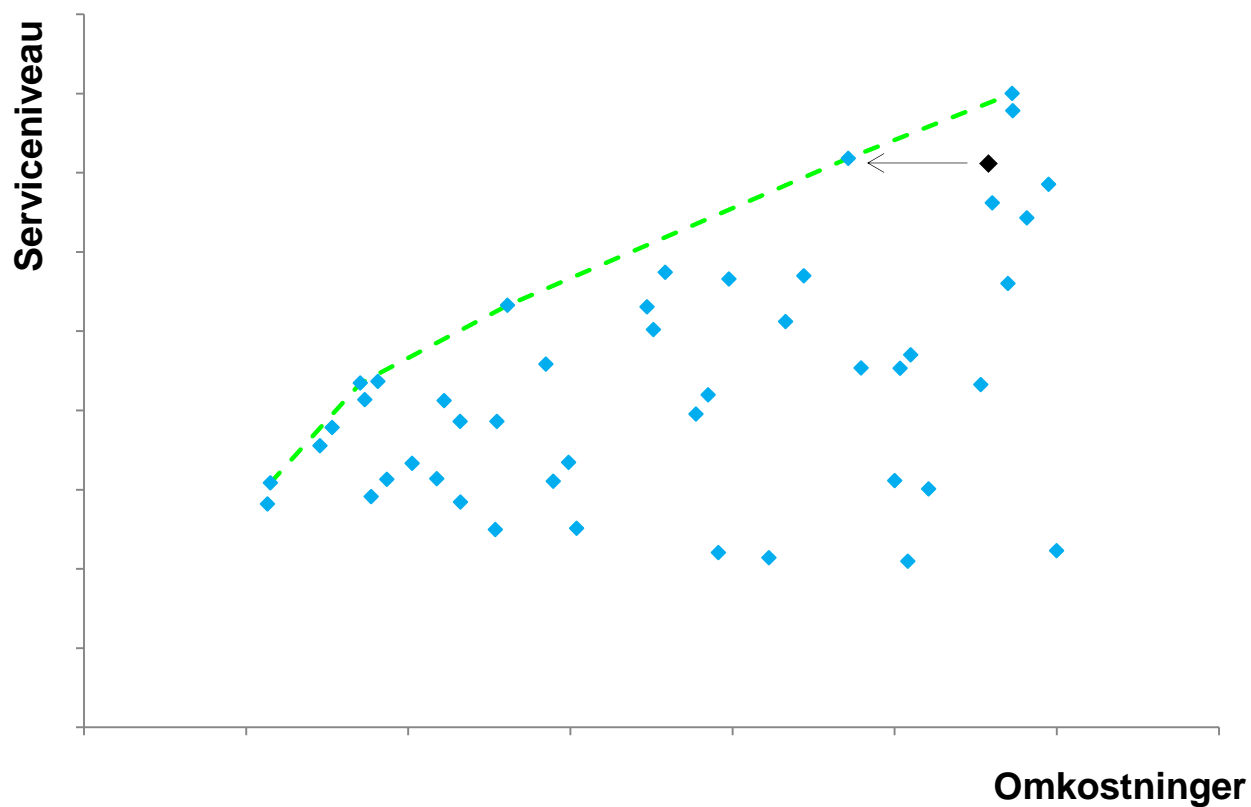
Spørgsmål:

- *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.)

Princippet i en dataindhyldningsanalyse af effektiviseringspotentialiet



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 effektiviseringspotentiale 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 effektiviseringspotentiale 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 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

Produktivitetskommissionens anbefalinger vedrørende investering i og udnyttelse af transportinfrastrukturen

Priorité investeringer efter samfundsøkonomisk afkast, dvs. giv høj prioritet til

- *Investeringer i områder med trængsel og korridorer med meget trafik*
 - *Investeringer der sammenbinder områder med meget økonomisk aktivitet*
 - *Investeringer i intelligente trafiksystemer, kørsel i nødspor, rampedosering o.l.*
 - *Investeringer i udvidelser af jernbaner og veje med lave anlægsomkostninger*
- Lav en sammenhængende strategi for prioritering af de offentlige investeringer i internationale forbindelser og den tilhørende baglandsinfrastruktur
- Differentiér priserne for brug af veje, broer og tog for at mindske trængselen

Produktivitetskommissionens vigtigste anbefalinger vedrørende uddannelsessystemet

- Systematisk måling og offentliggørelse af uddannelsesinstitutionernes resultater
- Større krav til læreruddannelsen
- Gennemgribende eftersyn af ungdomsuddannelserne
- Bedre information til studiesøgende om løn og beskæftigelsesmuligheder
- Omlægning af SU-systemet (alternativ: skrappe adgangsbegrænsning)
- Reform af taxametersystemet

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

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

Supplerende slides

Om Produktivitetskommissionen

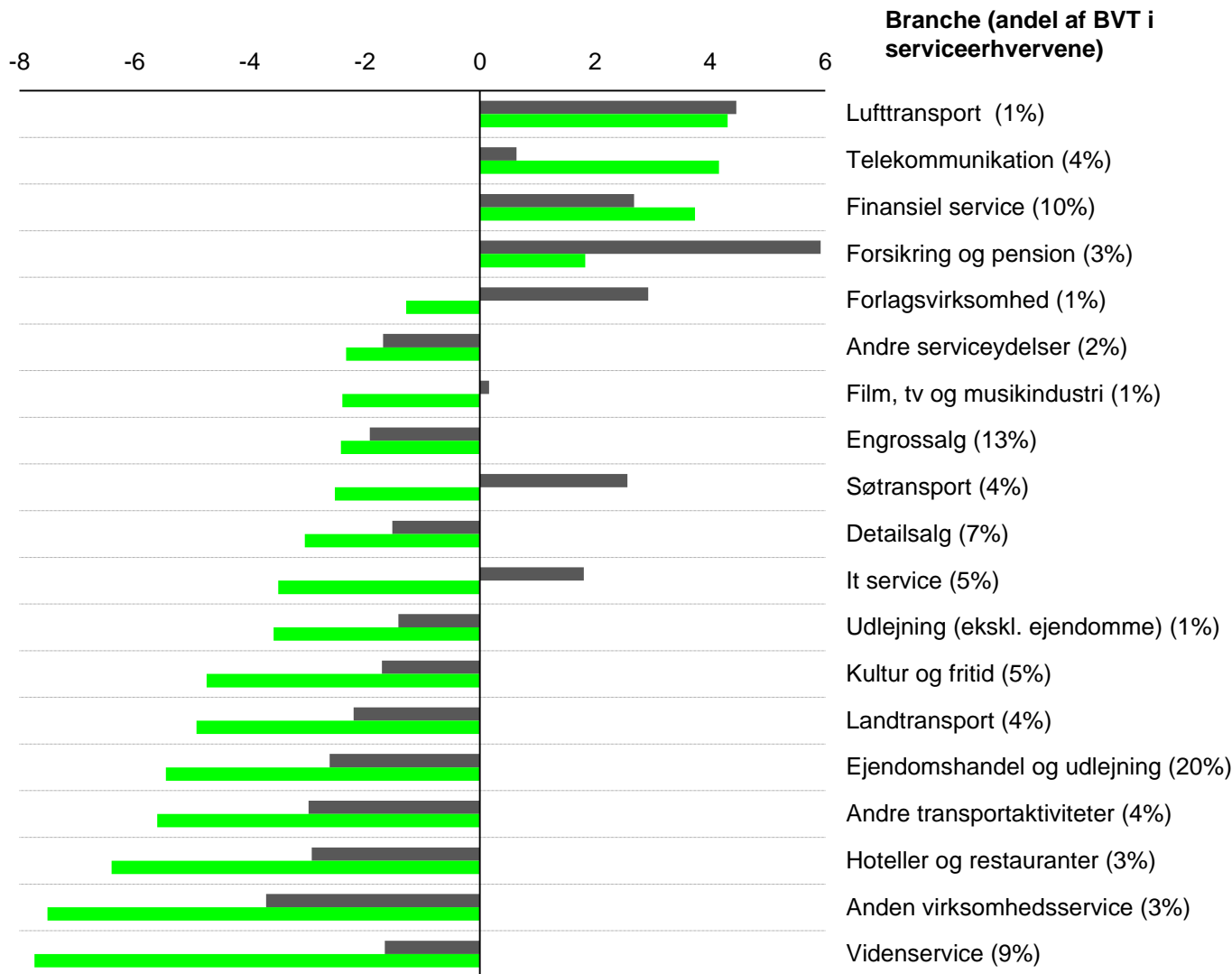
- Uafhængig ekspertkommission nedsat af den danske regering
- Skal kortlægge årsager til den svage danske produktivitetsudvikling og fremlægge forslag til, hvordan den kan forbedres
- Kommissionen består af 9 medlemmer samt et sekretariat med 7 fuldtidsansatte økonomer, 1 deltidsansat kommunikationsmedarbejder 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

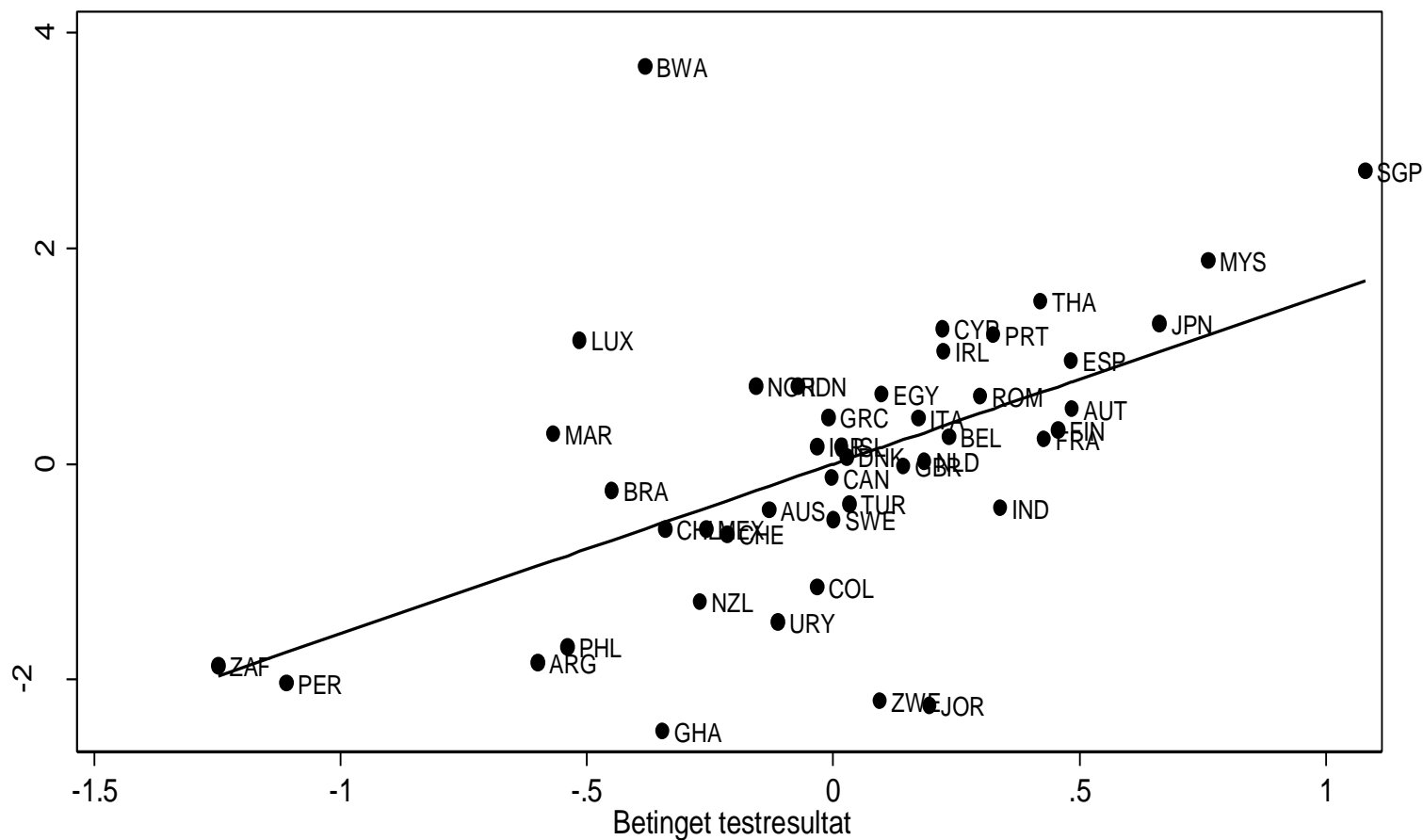
Relativ dansk produktivetsvækst i serviceerhvervene, 1996-2010

Afvigelse i procentpoint



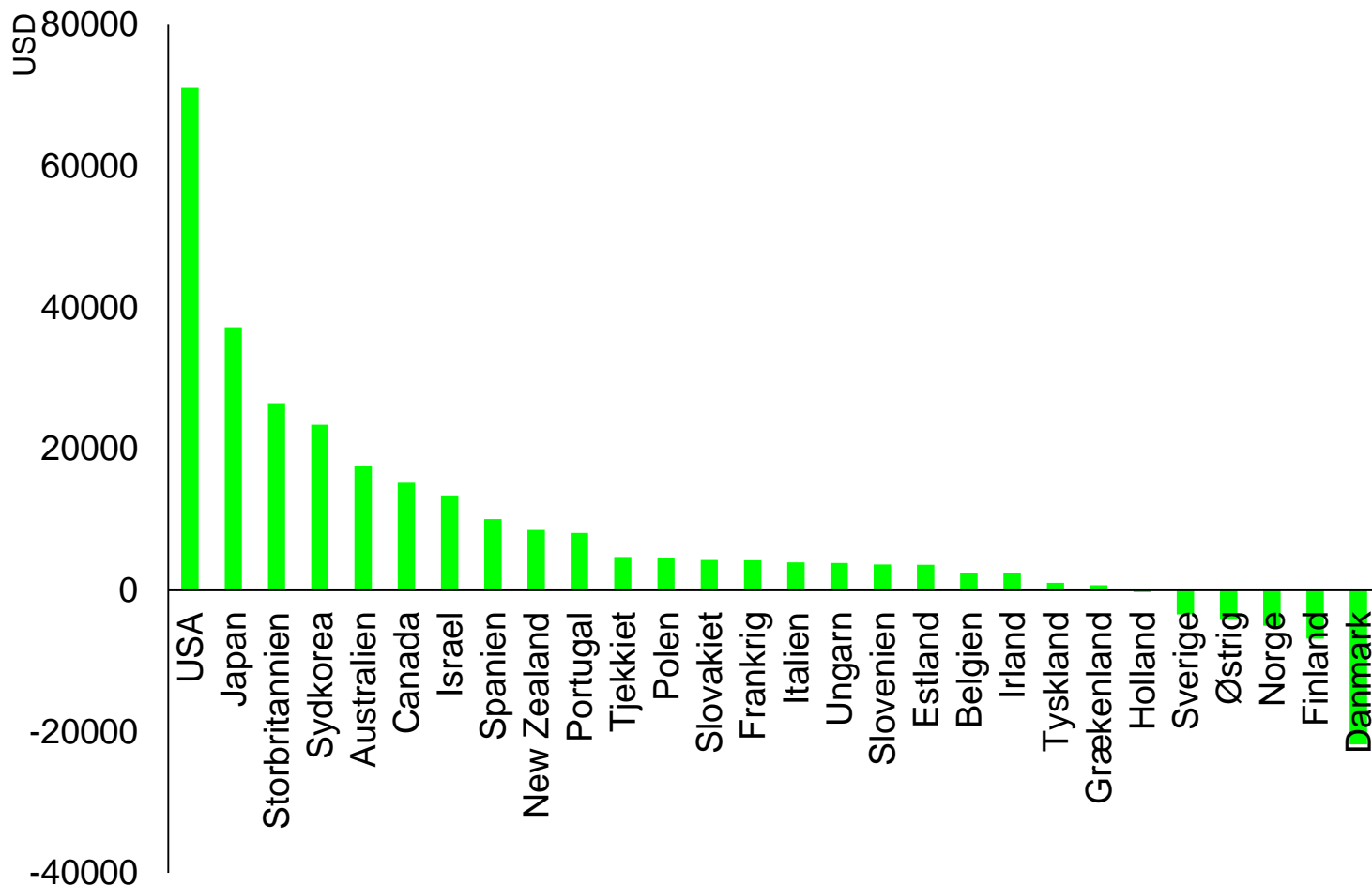
■ Vækstforskel til gns af Sverige, Holland og Tyskland ■ Vækstforskel til USA

Testscore i grundskolen og vækst i produktivitet 1960-2010



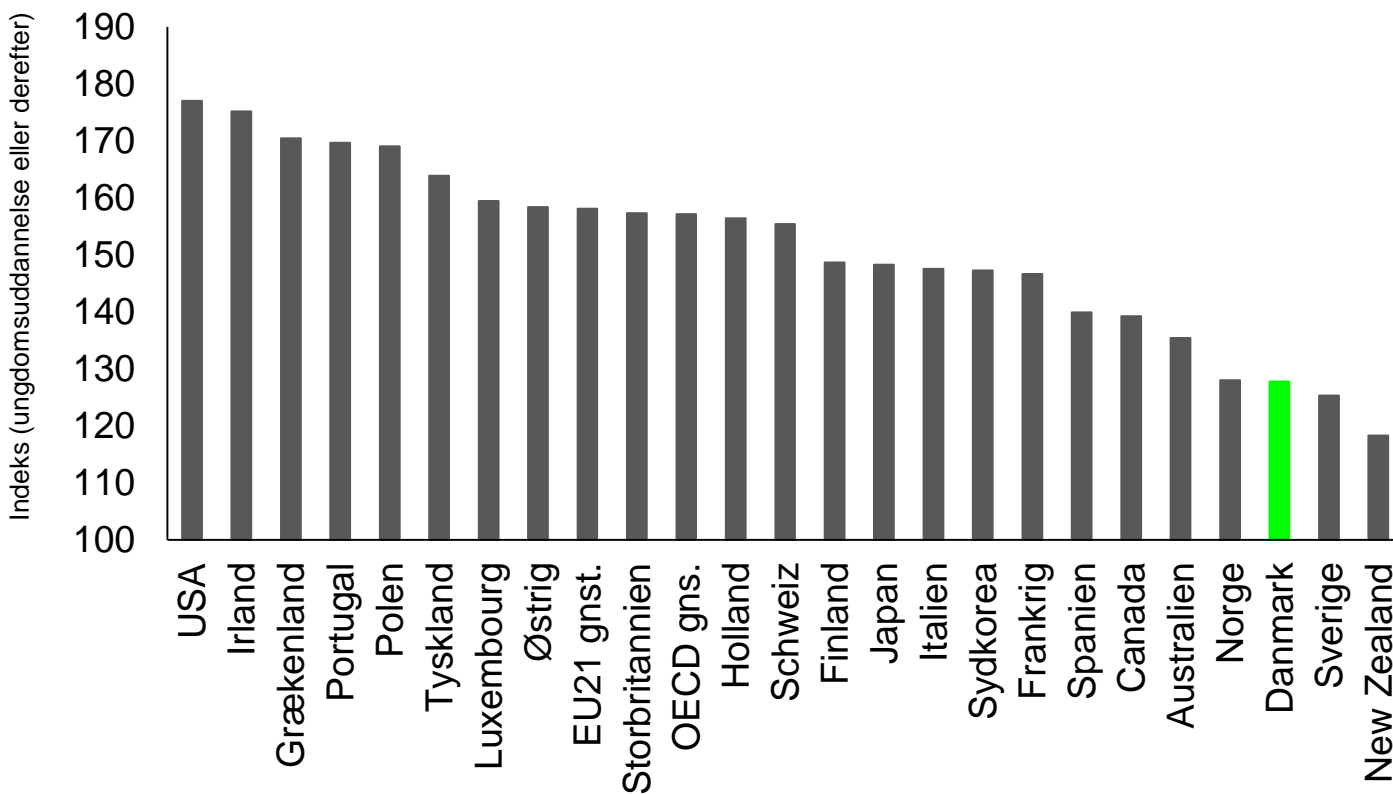
coef = 1.5729065, se = .38591207, t = 4.08

Studerendes direkte nettoomkostninger ved at uddanne sig

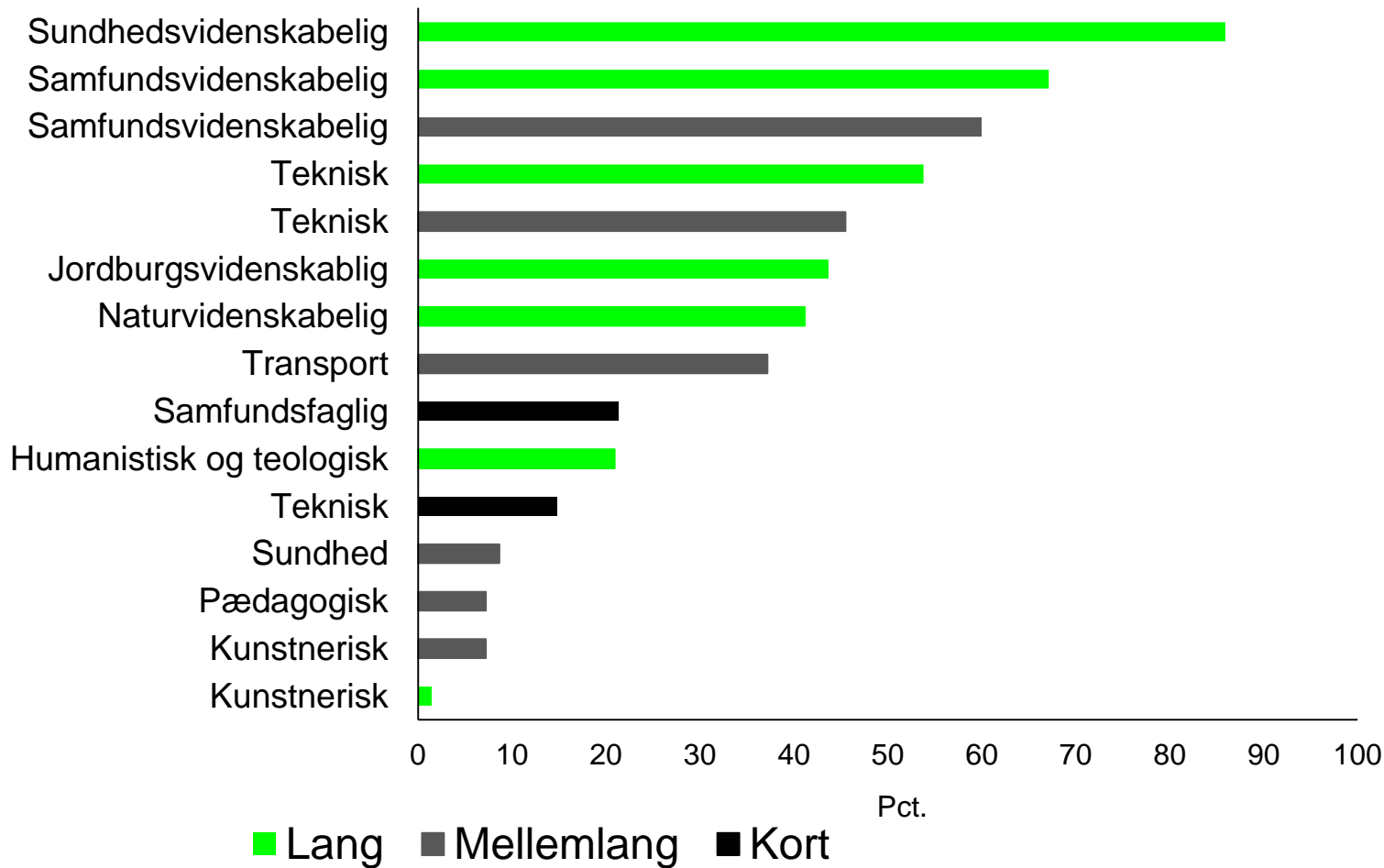


Note: De direkte omkostninger er brugerbetaling og andre studierelaterede udgifter fratrukket studiestøtte.

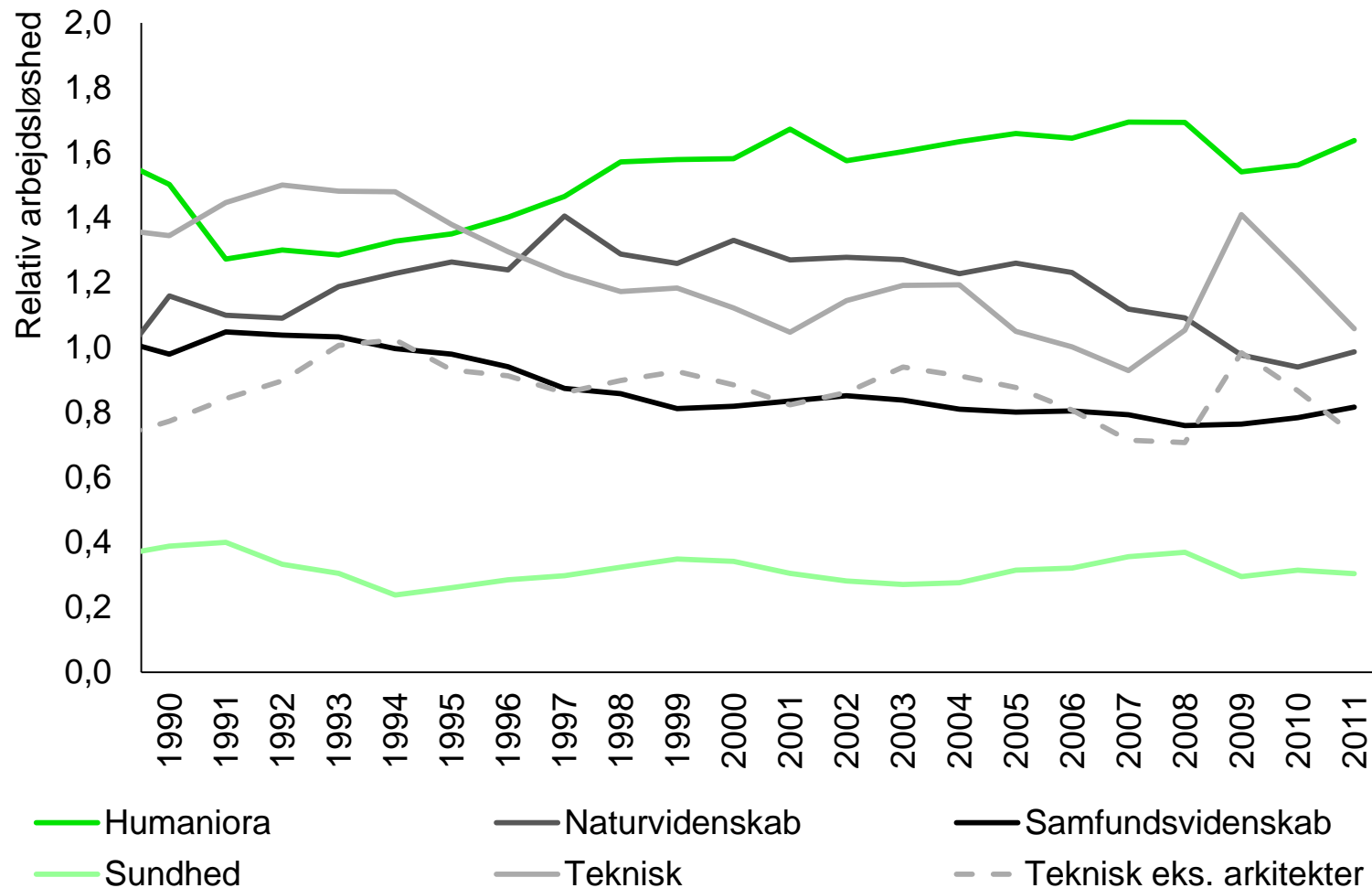
Lønpræmie til videregående uddannelse



Lønpræmie for videregående uddannelse (mænd, 2011)



Arbejdsløshed blandt akademikergrupper



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