

Erfaringer fra Danmarks Produktivitetskommission

**Peter Birch Sørensen
Professor, Københavns Universitet**

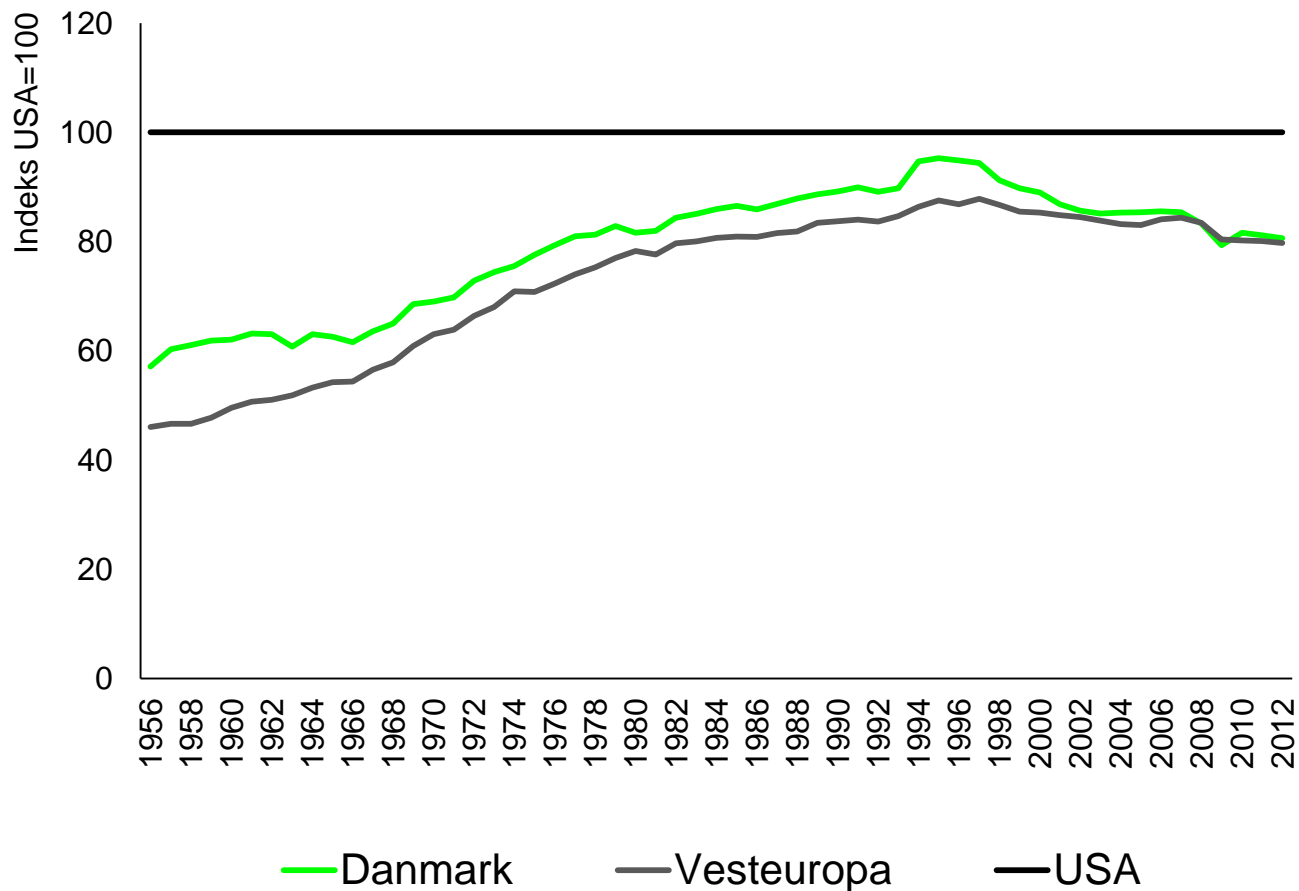
**Indlæg på seminar organiseret af
Centre for Monetary Economics
og Produktivitetskommissionen
i Oslo den 23. april 2014**

Dagsorden

- Baggrunden for nedsættelsen af den danske Produktivitetskommission
- Kommissionens mandat, sammensætning og arbejdsform
- Kommissionens analyser og anbefalinger vedrørende
 - Produktivetsproblemerne i den private sektor
 - Problemerne i uddannelsessystemet
 - Produktivetsproblemerne i den offentlige sektor

Baggrund: Dansk og europæisk timeproduktivitet sakker agterud

BNP PER ARBEJDSTIME I DANMARK OG VESTEUEUROPA RELATIVT til USA



Om den danske produktivitetskommission

- Uafhængig ekspertkommission nedsat af den danske regering
- Skulle kortlægge årsager til den svage danske produktivitetsudvikling og fremlægge forslag til, hvordan den kan forbedres
- Kommissionen bestod af 9 medlemmer samt et sekretariat med 7 fuldtidsansatte økonomer, 1 deltidsansat kommunikationsmedarbejder og 4 deltidsansatte studentermedhjælpere
- Arbejdet startede i sommeren 2012 og blev afsluttet 31. marts 2014

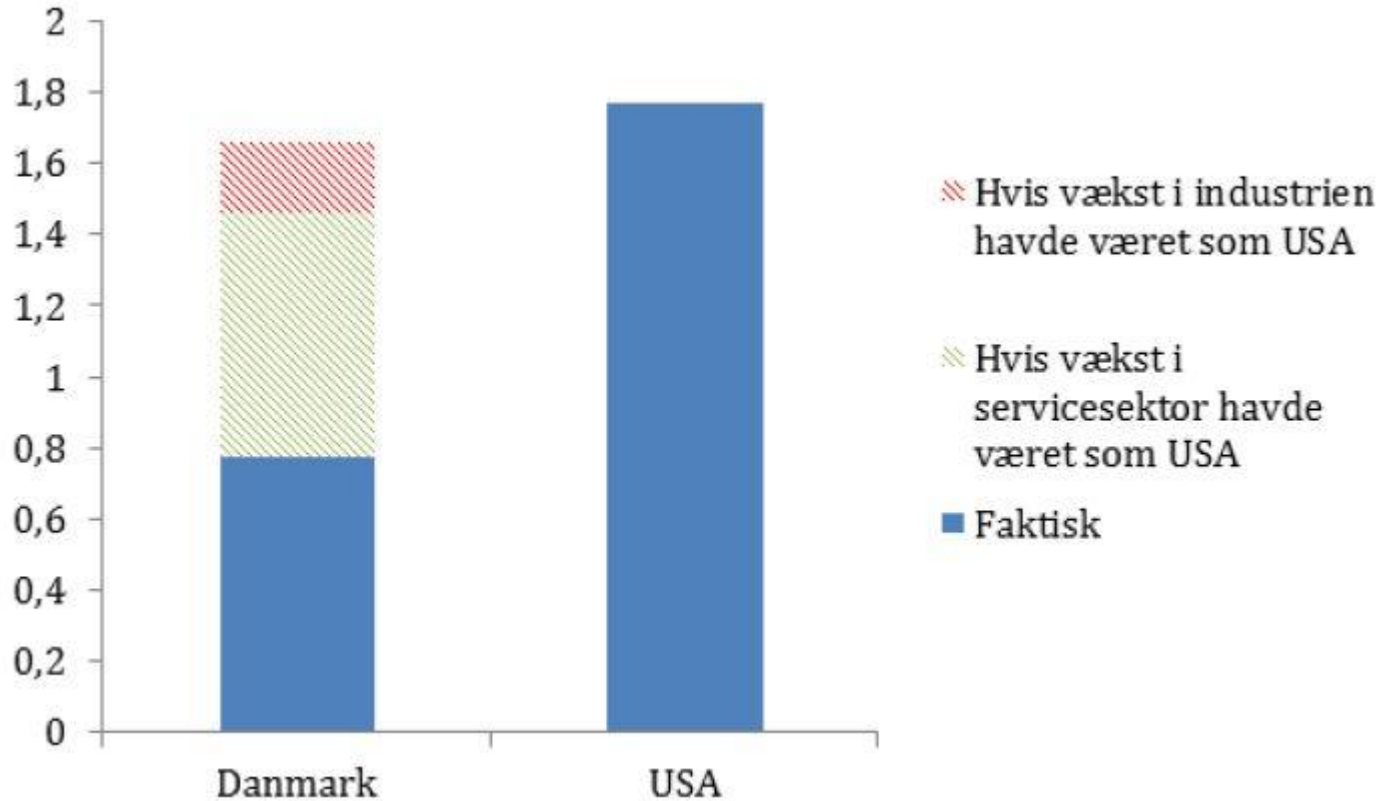
Kommissionens arbejdsform

- 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

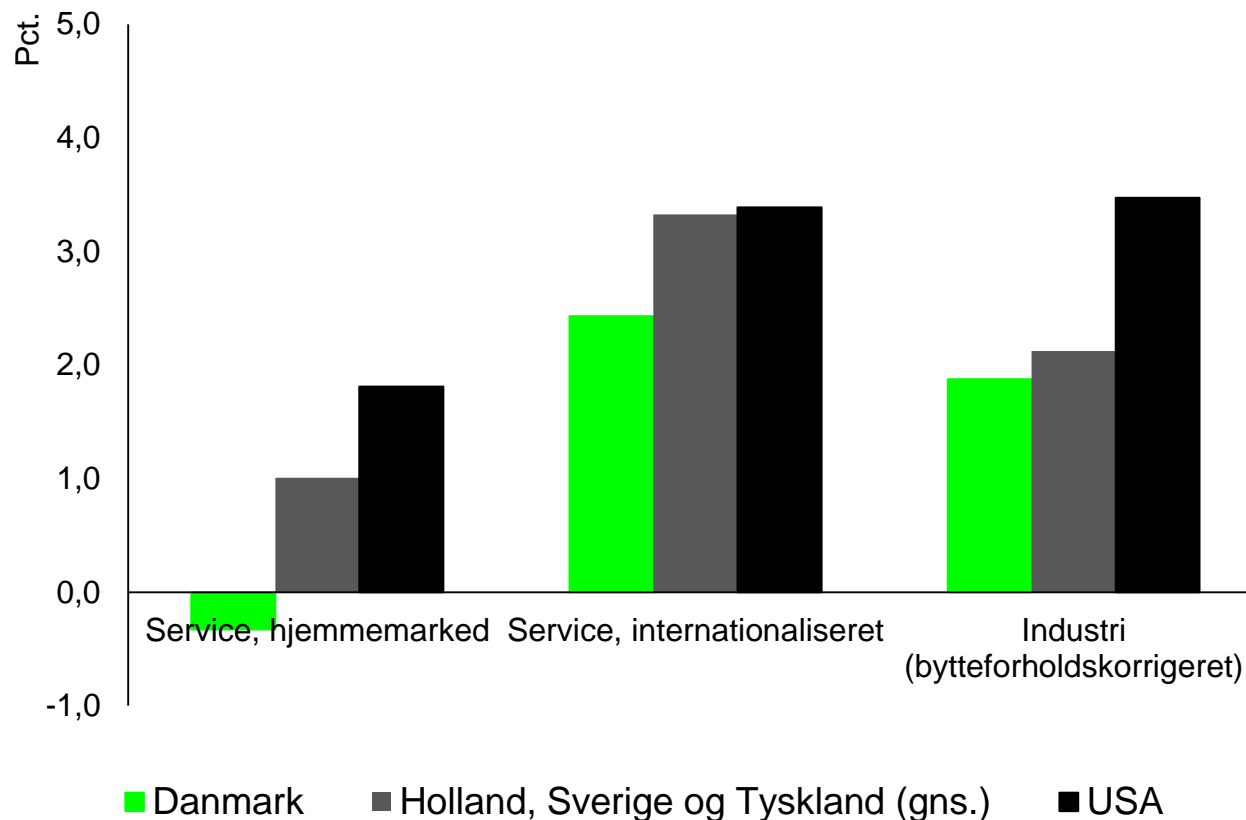
Kommissionens analyser af produktivetsproblemet i den private sektor

Her ligger det danske produktivetsproblem

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

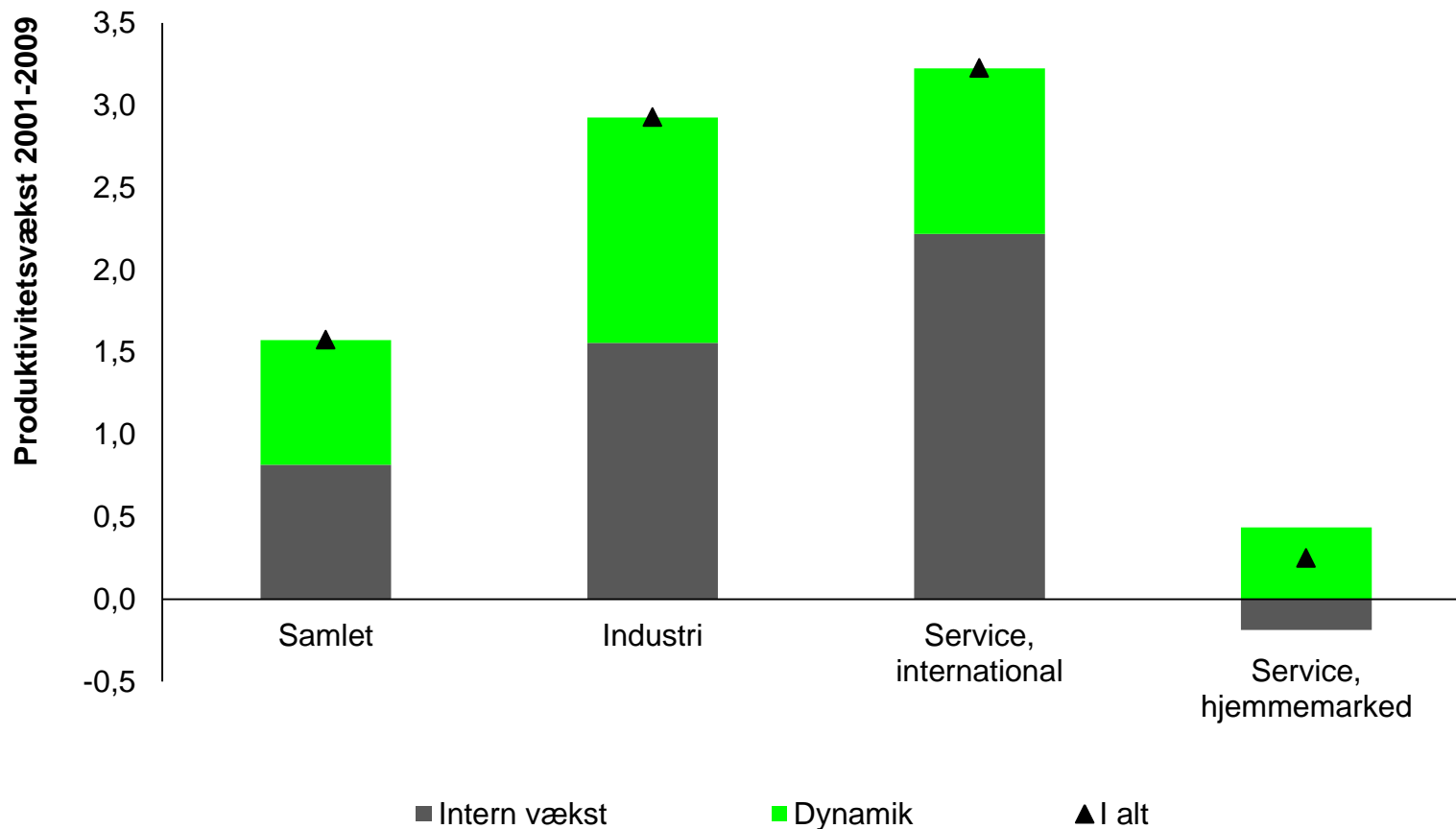


De private serviceerhverv contra industrien: Gennemsnitlig vækst i timeproduktiviteten 1995-2010



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.

Både den interne produktivetsvækst og virksomhedsdynamikken er svag 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)

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, men andre lande har caught up
- Den danske konkurrencelovgivning var indtil for få år siden relativt slap
- Stramning af planloven har hæmmet detailhandelens produktivitetsvækst
- Stigende trængselsproblemer og dårlig prioritering af infrastrukturinvesteringer 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

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

Baggrund for anbefalinger

- Ca. halvdelen af den samlede produktivitetstsvækst 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, og mange af disse erhverv er stærkt regulerede

Styrk konkurrence, dynamik og internationalisering (I)

- Fjern regulering, der afskærmer hjemmemarkedet og begrænser konkurrencen
- Styrk mobiliteten af varer, serviceydelser, investeringer, viden og arbejdskraft over landegrænserne
- Styrk konkurrencelovgivningen, så den kommer på niveau med bedste praksis i EU
- Begræns brugen af konkurrence-, kunde- og jobklausuler gennem skærpet lovgivning

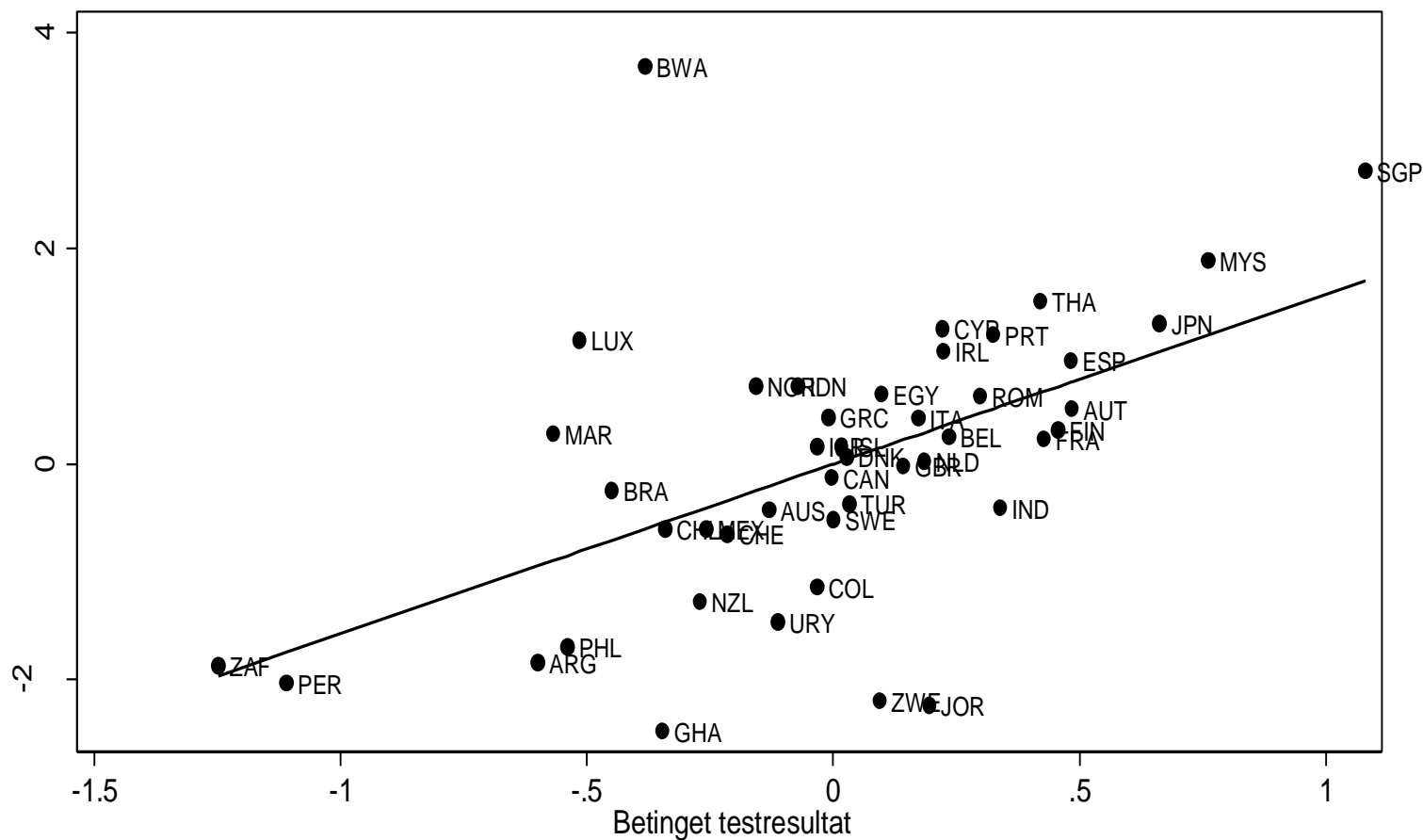
Styrk konkurrence, dynamik og internationalisering (II)

- Prioriter de offentlige udgifter med blik for, hvordan de påvirker produktiviteten
- Brug skattepolitikken til at styrke produktiviteten, bl.a. ved at omlægge fra skatter på indkomst til skatter på ejendom og ved at fjerne overbeskatning af aktiv erhvervsindkomst
- Invester kun i infrastruktur, når det er samfundsøkonomisk rentabelt
- Brug betaling til at reducere trængslen i trafikken
- Sørg for at energi- og klimapolitikken fremmer omkostningseffektivitet i energiproduktion og –distribution

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

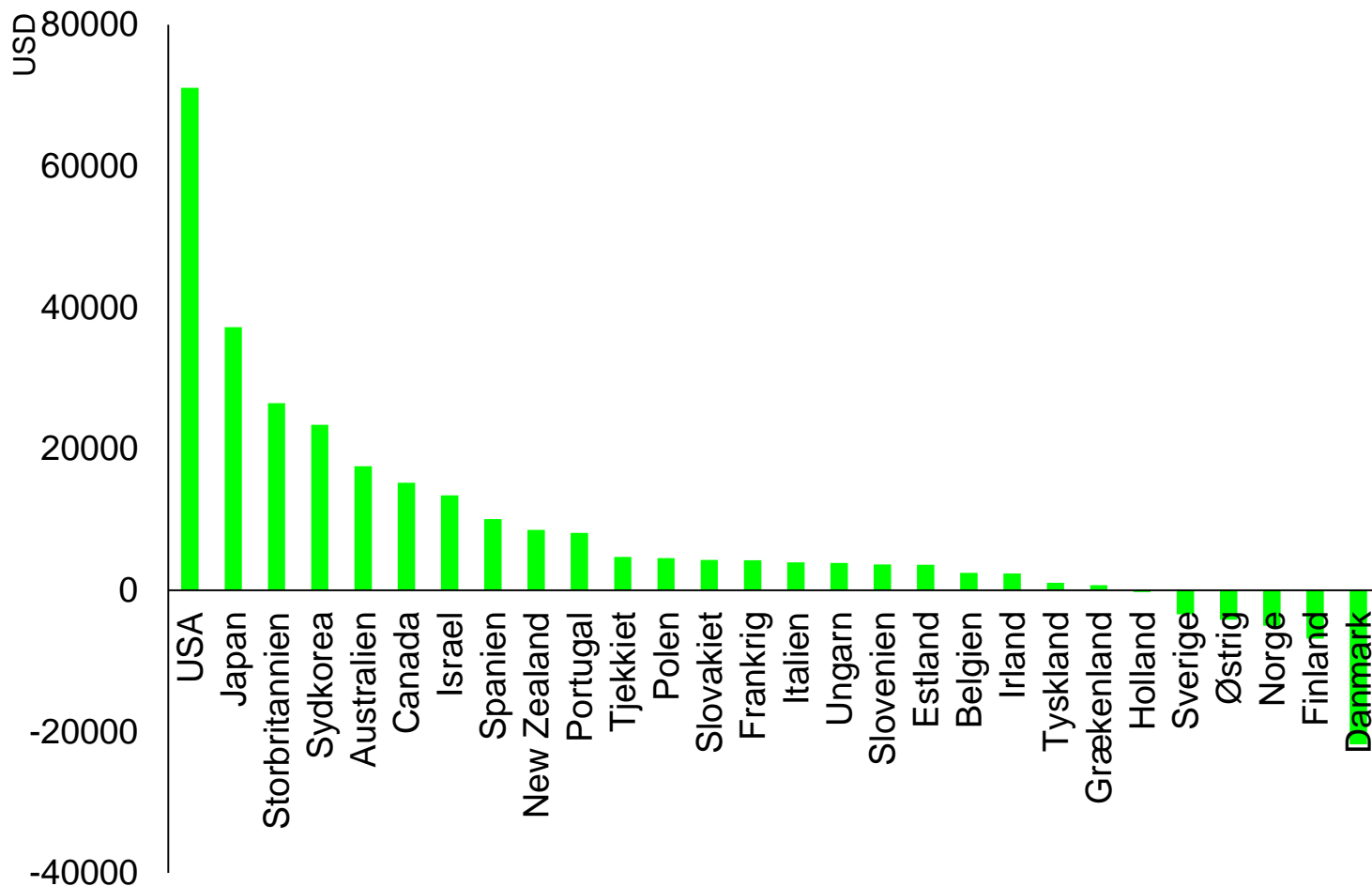
	ANTAL LANDE I UNDERSØGELSE	DANMARKS PLACERING	DANAMRKS PLACERING KORRIGERET FOR ALDER
PIRLS (læsefærdigheder)	43	7	27
TIMMS (matematik)	47	13	28
TIMMS (naturfag)	47	16	34

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

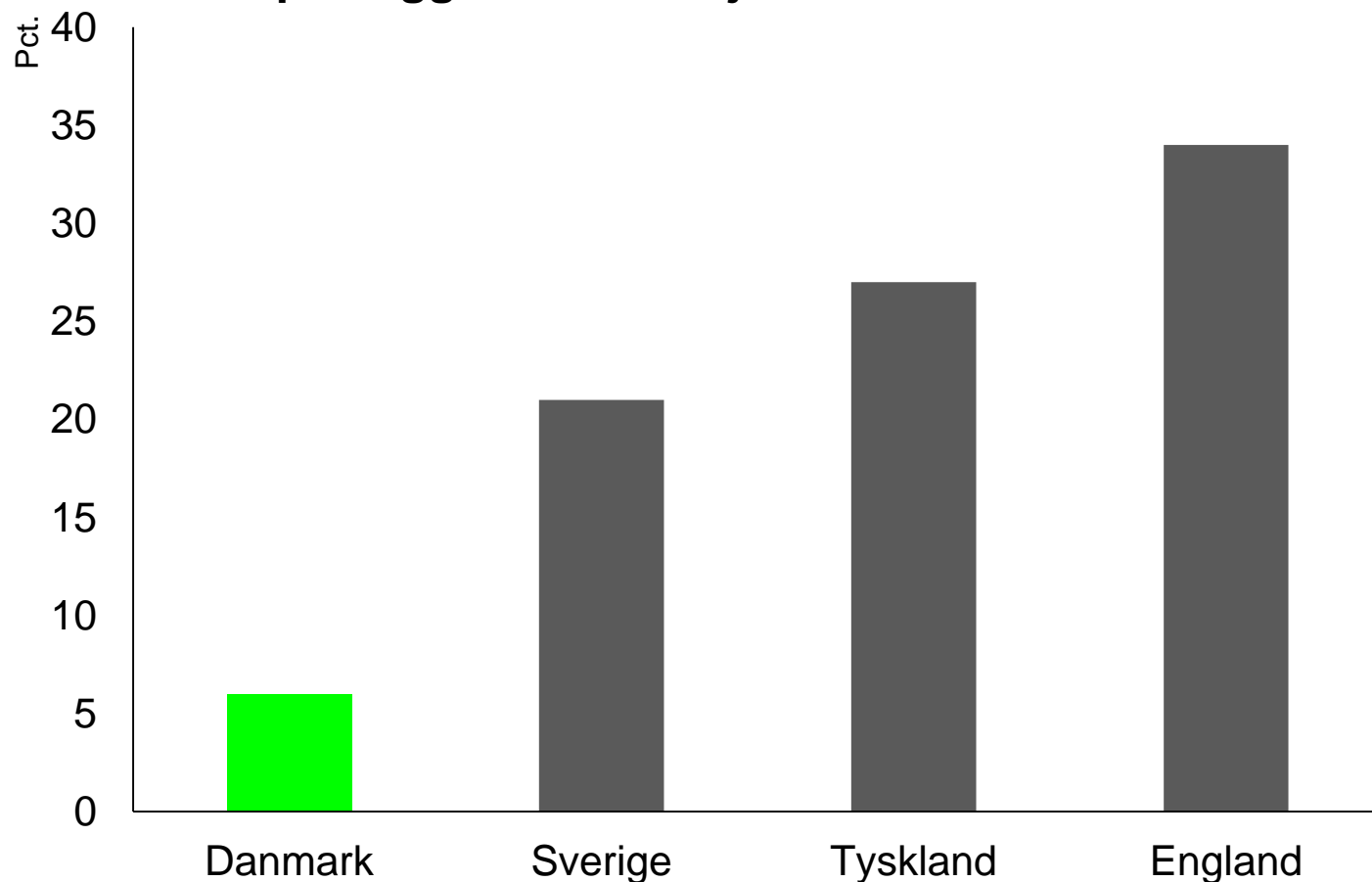
Studerendes direkte nettoomkostninger ved at uddanne sig



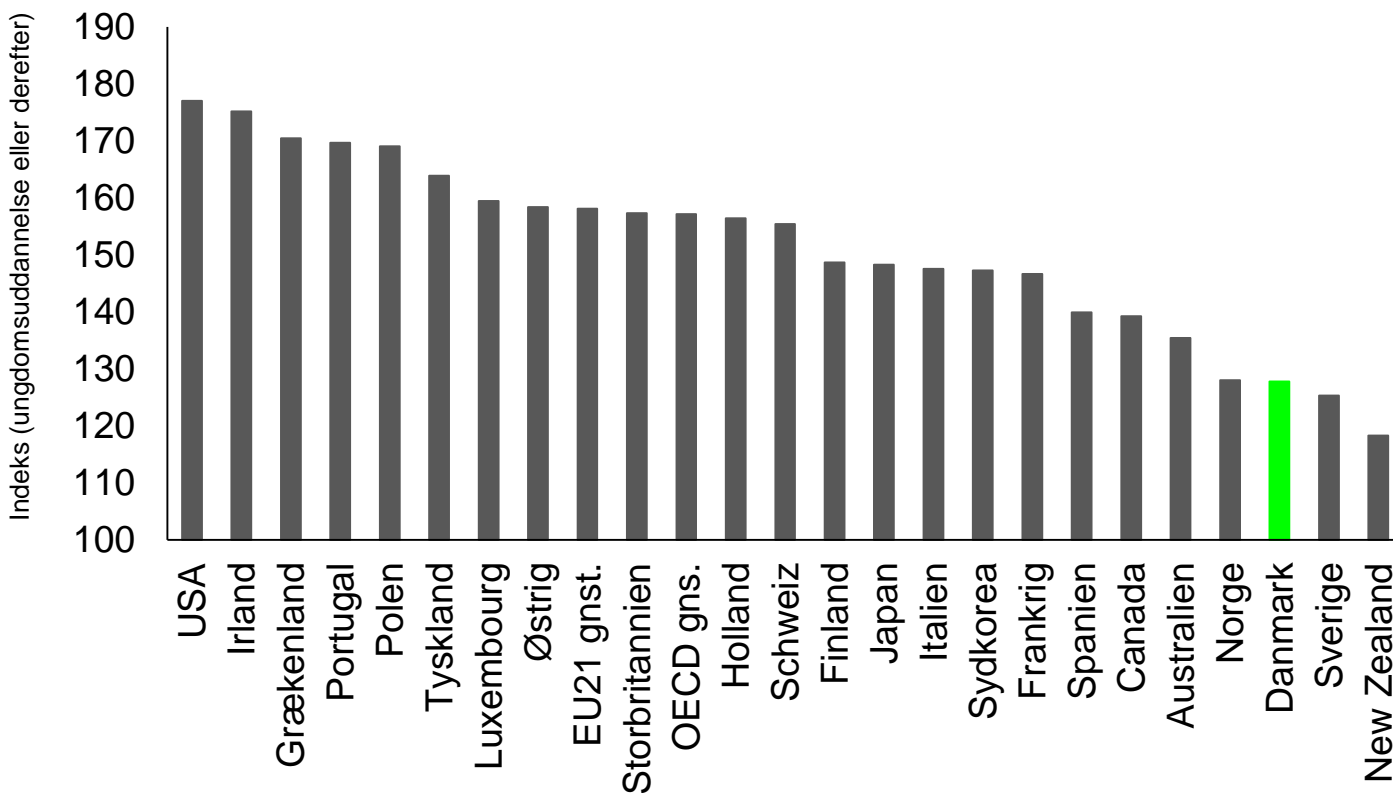
Note: De direkte omkostninger er brugerbetaling og andre studierelaterede udgifter fratrukket studiestøtte.

Danske unge er ikke ret optaget af, hvad de skal leve af efter endt uddannelse:

Andel nyoptagne studerende der har valgt studie
på baggrund af arbejdsmarkedssituationen



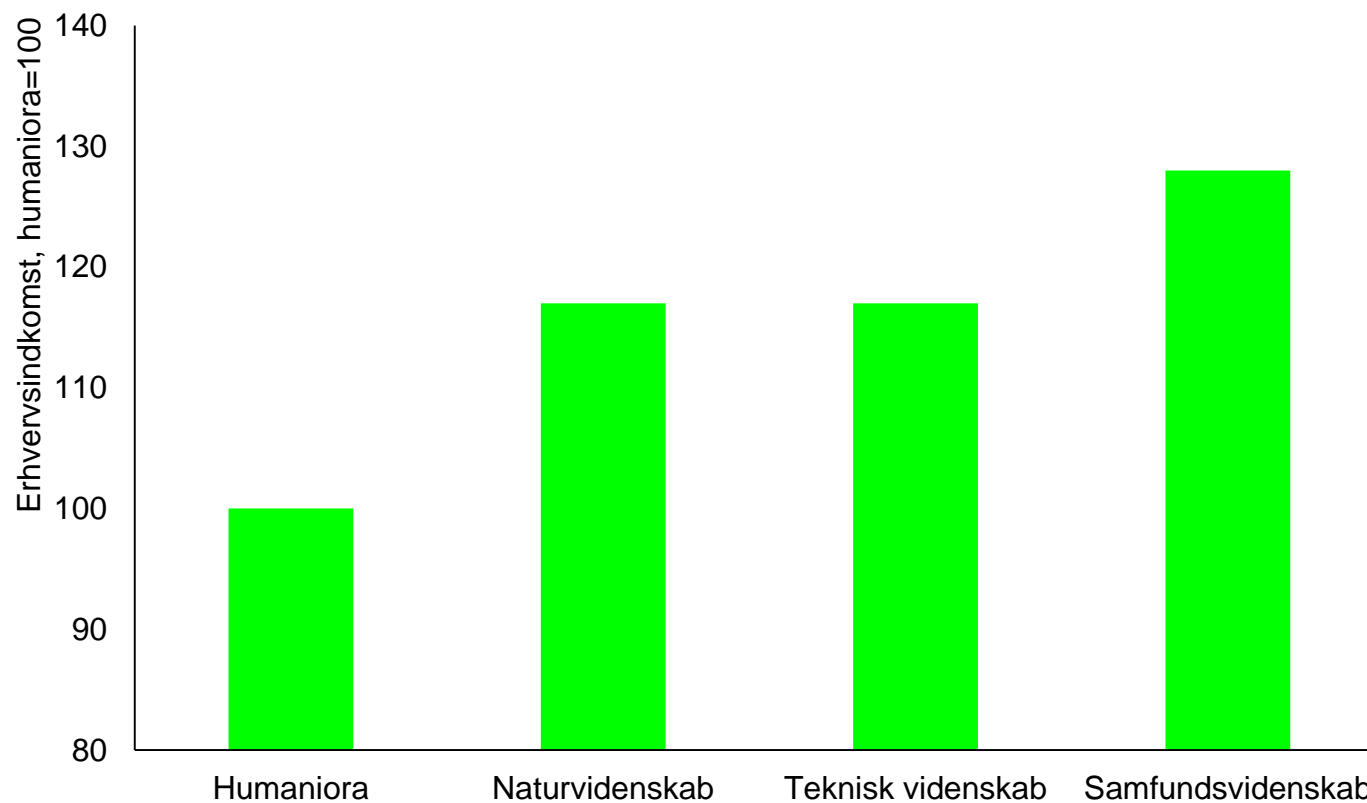
Lønpræmien for videregående uddannelse er generelt lav i Danmark...



Note: Andenaksen viser gennemsnitslønnen for personer med videregående uddannelse sammenlignet med gennemsnitslønnen for personer, der alene har en ungdomsuddannelse.

... men nogle uddannelser øger indtjeningsevnen væsentligt mere end andre

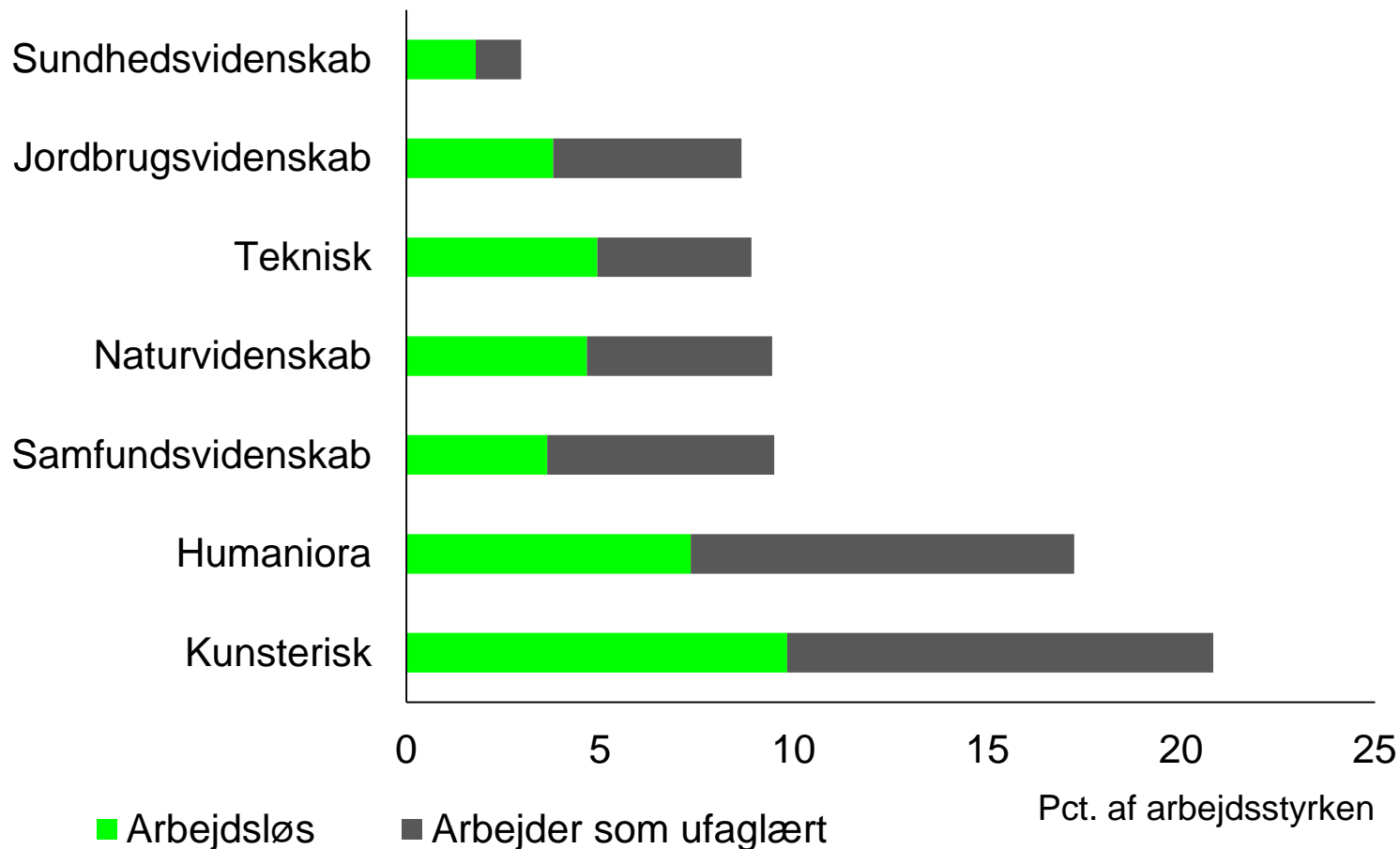
Erhvervsindkomst i forhold til en søskende, der har læst humaniora



Note: Indkomstforskellene er korrigeret for effekten af forskelle i alder, køn og karaktergennemsnit i gymnasiet.

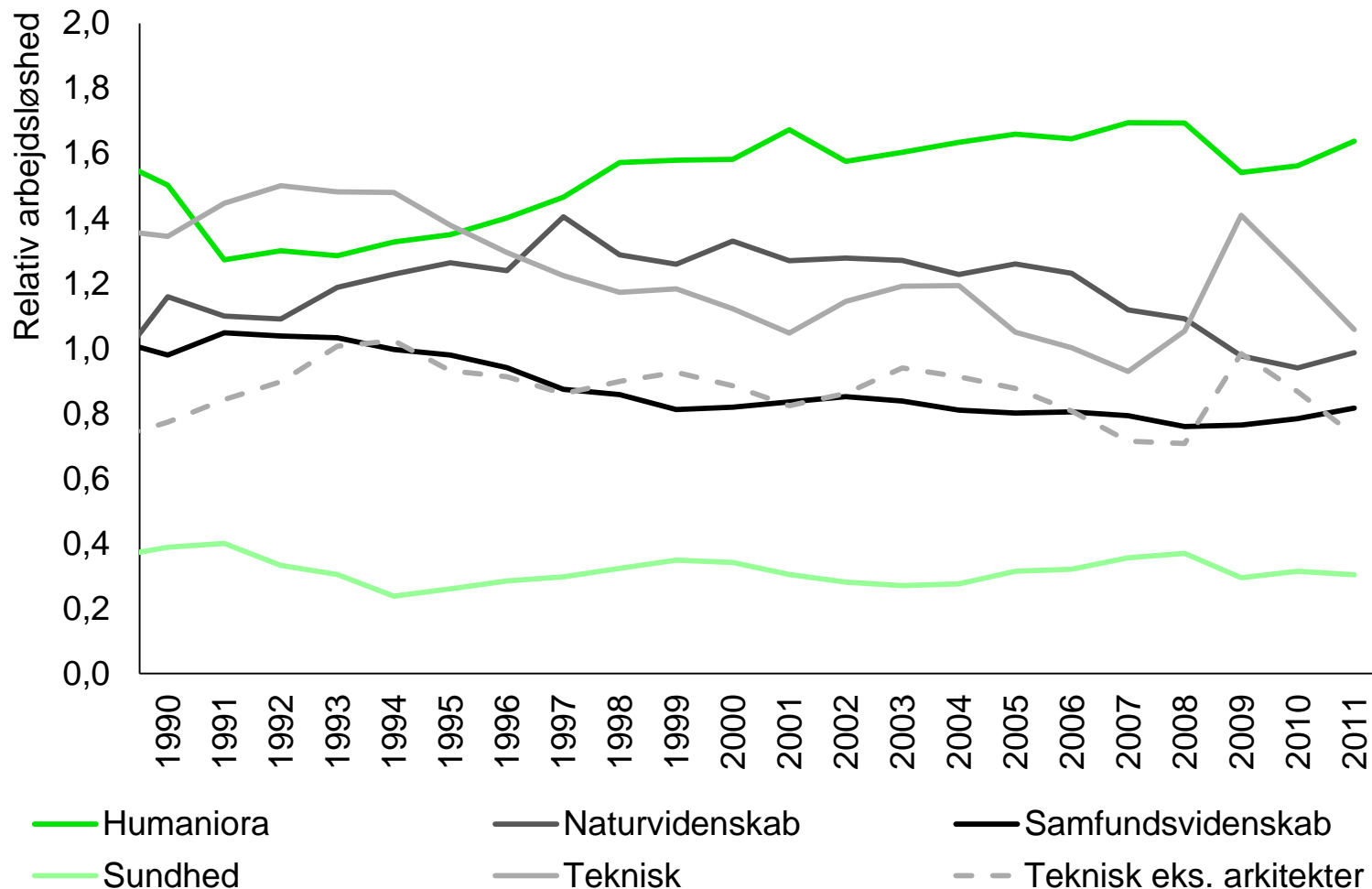
Mange højtuddannede bruger ikke deres uddannelse

Arbejdsløshed og overuddannelse blandt akademikere 2011



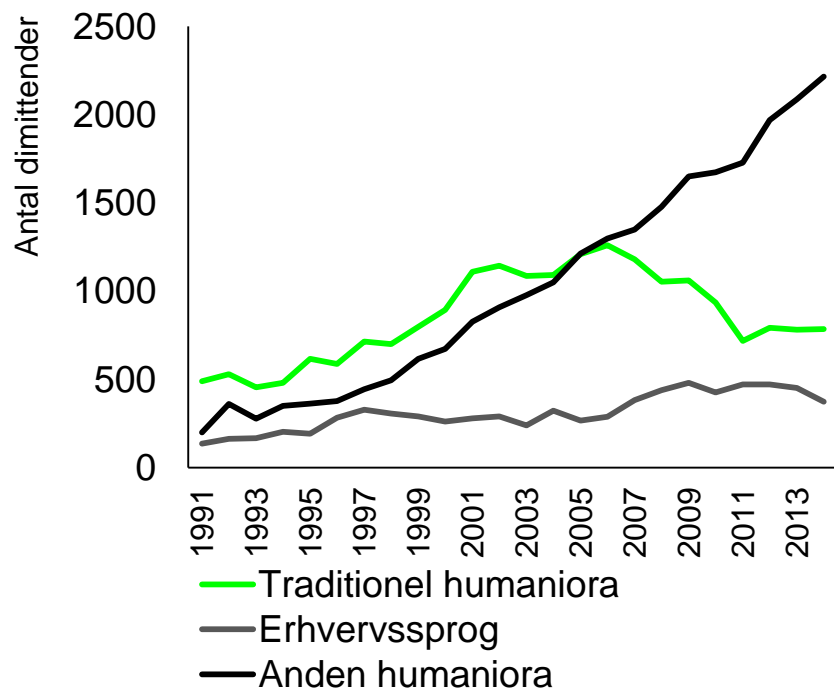
Dårlige beskæftigelsesmuligheder er ikke uforudsigelige...

Arbejdsløshed blandt akademikergrupper

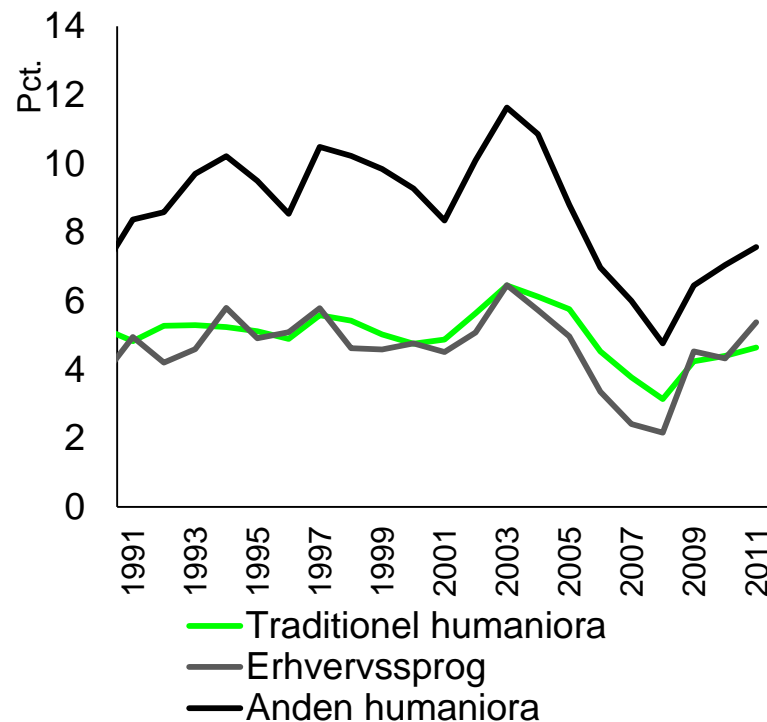


Alligevel: Jo større arbejdsløshed, jo større tilstrømning...

Antal dimittender fra humaniora

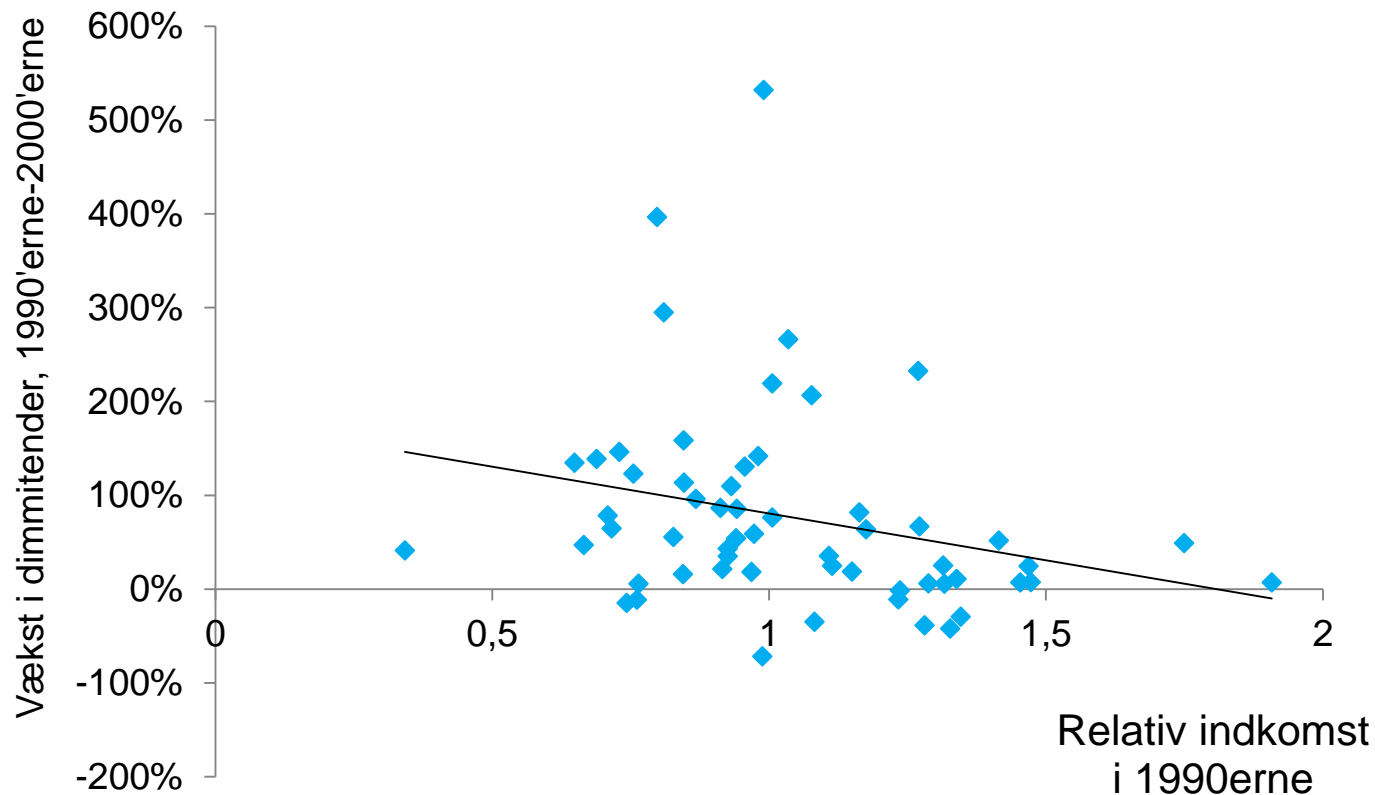


Arbejdsløshed for humanister



...og jo lavere indkomst, jo større tilstrømning!

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

Hovedlinjer i kommissionens forslag til fremme af kvaliteten i uddannelsessystemet

Styrk kvaliteten af uddannelserne og deres værdi for arbejdsmarkedet (I)

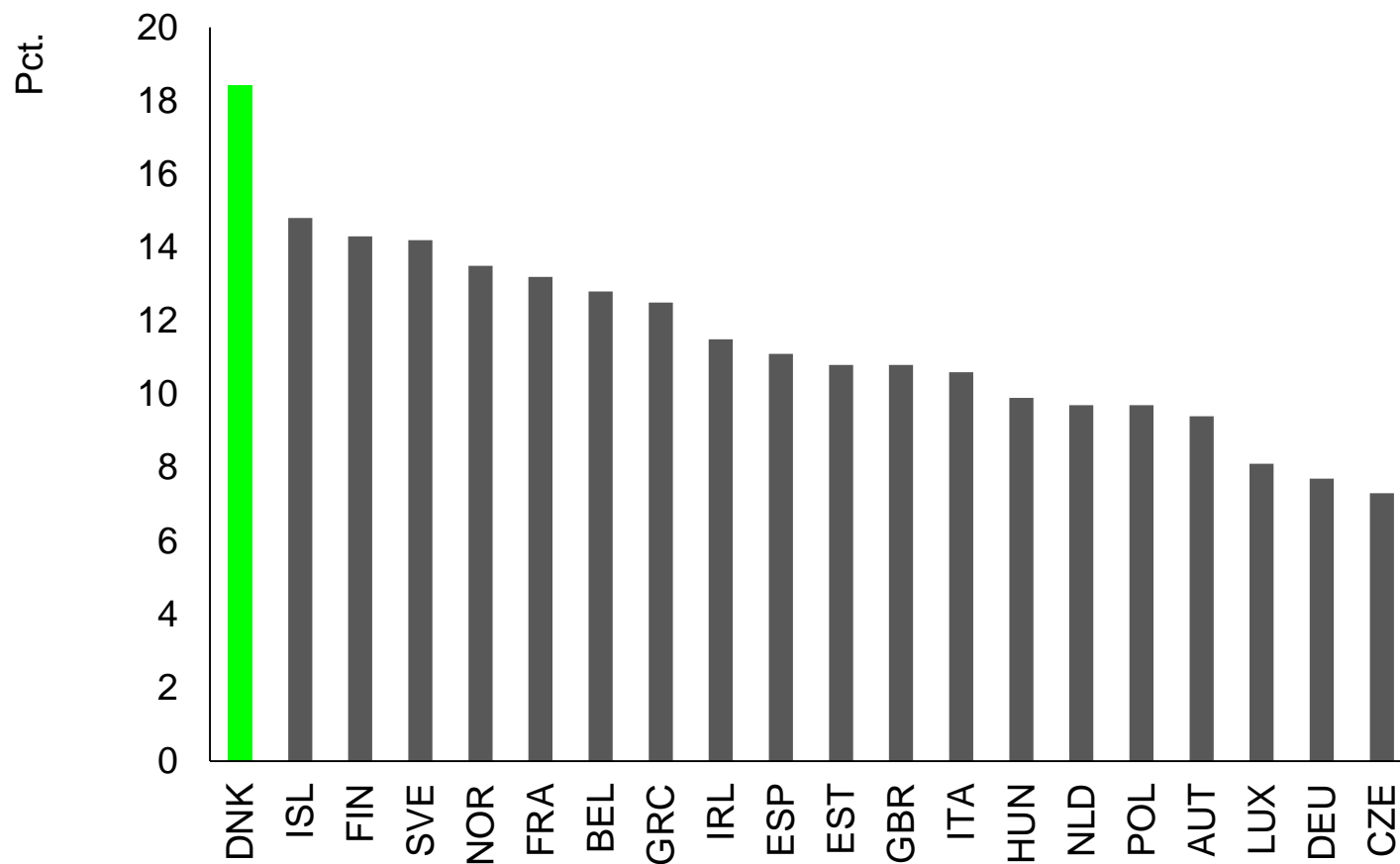
- Giv de videregående uddannelsesinstitutioner langt stærkere tilskyndelser til at levere uddannelser med høj studieintensitet og efterfølgende høj beskæftigelse og løn
- Giv de videregående uddannelsesinstitutioner bedre mulighed for at udbyde kortere og mere praktisk orienterede uddannelser, der afspejler arbejdsmarkedets behov
- Giv de uddannelsessøgende væsentligt stærkere økonomiske tilskyndelser til at vælge uddannelser med gode beskæftigelses- og indtjeningsmuligheder
- Giv de uddannelsessøgende nem adgang til sammenlignelige nøgletal for uddannelsernes kvalitet og relevans for arbejdsmarkedet

Styrk kvaliteten af uddannelserne og deres værdi for arbejdsmarkedet (II)

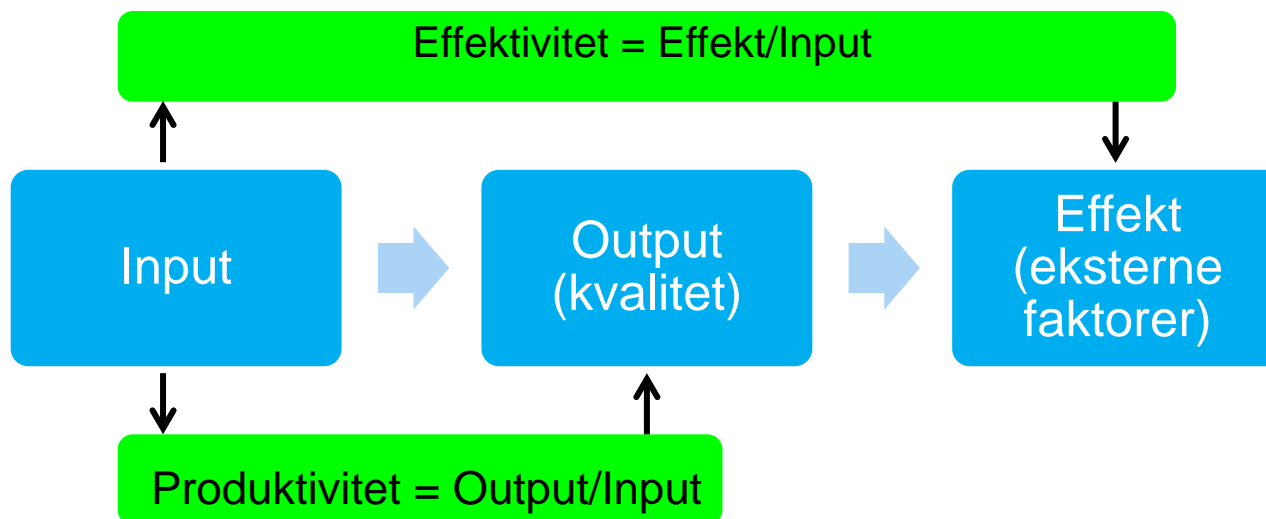
- Evaluér gymnasiereformen og efterfølgende - når erhvervsuddannelsesreformen er gennemført - ungdomsuddannelserne under ét. Vurdér på den baggrund, om der er behov for en mere gennemgribende reform af ungdomsuddannelserne
- Fortsæt med at styrke det faglige niveau i folkeskolen, herunder især i dansk og matematik, ved at styrke læreruddannelsen og skabe gennemsigtighed om skolernes resultater i form af bl.a. eksamensresultater og elevernes videre 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 produktivitetstvekst)
- Nyt nationalregnskab: Værdi af offentlig service = lønsum. Enhedspris på offentlig service = enhedsomkostning ved servicering af borgerne (den målte produktivitet 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.)

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

Rammebetingelser for det offentlige, der kan hæmme effektiviteten

- Manglende konkurrence
- Bureaukratisering: For mange og for stive regelsæt; detailregulering af arbejdsprocesser
- Kompleks bundlinje (for mange forskellige mål)
- Risikoaversion og nulfejlskultur
- Budgetsystemer der hæmmer fornuftige opsparings- og investeringsdispositioner
- Ufleksible eller ukoordinerede overenskomster på det offentlige arbejdsmarked

Hovedlinjer i Produktivitetskommissionens forslag til reformer i den offentlige sektor

Hovedbudskaber

- 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
- Skab konkurrence om alle offentlige opgaver, der egner sig til konkurrenceudsættelse

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

Konkurrenceudsættelse og økonomisk styring: anbefalinger

- 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 offentlige 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 med fokus på borgeren

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 flere frihedsgrader til at lede
- Øget konkurrenceudsættelse kan styrke incitamenterne, men skal gå hånd i hånd med øget fokus på resultatmål og mere fleksibilitet i opgaveløsningen

Supplerende slides

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 det betragtede serviceområde

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