



AARHUS
UNIVERSITET

BUSINESS AND SOCIAL SCIENCES
INSTITUT FOR STATSKUNDSKAB

04 June 2014

EN EFFEKTIV FORVALTNING

DANSKE ERFARINGER OG NYE TILTAG



PROBLEMET

- Fokus rettet mod den danske statsforvaltning og specielt centraladministrationen
- Hvad har man gjort for at effektivisere forvaltningen?
- Hvor godt har det virket?
- Hvilken lære har man draget?
- Hvor er man på vej hen her og nu?

SYSTEMATIK

- Det lange tilbageblik
- De sidste 20 års kontinuitet
- Et nyt fokus på effektiv forvaltning
- Regnebrættet gøres op
- Nylige tendenser og initiativer

DET LANGE TILBAGEBLIK

- Gennem årtier en vedholdende effektivitetsdiskurs
- Gennemsyrede officielle rapporter og konkrete reorganiseringer
- I praksis funderet på tre typer af tiltag:
 - Et rammebudgetteringssystem introduceret i 1960-tallet og raffineret siden
 - Successive reorganiseringer – næsten alle ministeriespecifikke
 - Kombineret med kampagner: **‘Det skal være lettere at være dansker’, ‘Enkelt og effektivt’ og ‘Danmark som foregangsland’**
- Den generelle erfaring har været:
 - At budgetstyringen har haft fokus på ressourceforbrug snarere end omkostningseffektivitet og målopfyldelse
 - At reorganiseringernes effektiviseringsrationaler så godt som aldrig er blevet udmøntet i præcise mål med efterfølgende resultatopfølgning
 - At kampagnerne effektivt har skabt initial opmærksomhed, hvorpå de er fadet ud indtil en ny kampagne blev lanceret

20 ÅRS KONTINUITET

- Fra de tidlige 1990ere forstærket fokus på præcisering af kravene til den statslige forvaltning
- Oprindelige rationale at opnå en balance
 - mellem ministerielt formulerede krav til styrelser og direktorater
 - udvidet frihed for styrelser, direktorater og institutioner til indrette virksomheden hensigtsmæssigt inden for given budgetramme
- Dette rationale blev udvidet med en bestræbelse på at indbygge individuelle økonomiske incitamenters i styringen inden for hvert enkelt ministerium
- En model som byggede på en balance mellem Finansministeriets samordning/vejledning og ministeriernes autonomi
- Fra slutningen af 1990erne/begyndelsen af 2000-tallet et helt generelt kontraktstyringssystem med
 - Resultatkontrakter for styrelserne/institutionerne
 - Direktørkontrakter, som kobede styrelsesresultater med bonusudbetaling til direktør
- Væsentligt: Ingen politik i dette – ren ‘forvaltningspolitik’

EFFEKTIV FORVALTNING: DET NYE FOKUS

- Årtiers tradition for 'grønthøsterbesparelser': forudsat produktivitetsvækst
- Et skifte 2010-11 under borgerlig regering, videreført under den socialdemokratisk-radikale regering fra 2011: Nu besparelser rettet mod forvaltningen under mottoet: Effektiv forvaltning
- Rettet mod såvel ministerierne, deres direktorater som institutions- og virksomhedsniveauet
- Øget fokus på rutineforvaltning/ objektiv sagsbehandling:
 - Statslig centralisering i Finansministeriet: Statens administration, Statens IT, Digitaliseringsstyrelsen og Moderniseringsstyrelsen
 - Oprettelse af Udbetaling Danmark – i samdrift med ATP, men med egen bestyrelse
- Parret med et øget fokus på tættere og mere gennemsigtig økonomistyring i staten – og kommuner og regioner
- Bag det igen øget insisteren på intern styring og drift: **Alt ikke policy og politik**

REGNEBRÆTTET GØRES OP

Tre underpunkter:

- Erfaringen med kontraktstyring og individualisering af ledelsesincitament
- Erfaringen med effektiv forvaltnings-initiativerne
 - Generelt
 - De ny centre for objektiv sagsbehandling

20 ÅRS KONTRAKTSTYRING

- Klare og veldokumenterede erfaringer
- Produktivitetskoblingen svag og hurtigt helt ude
- Ingen kobling i kontrakterne til finansloven og den økonomiske styring
- Antallet af krav i kontrakterne generelt stort – og ofte indadvendte
- En differentiering, således at styrelser
 - I direkte samspil med borgere og virksomheder havde mere specifikke performancekrav og mere velspecificerede målgrupper
 - Underlagt bredt departement med policy-/styringskapacitet havde mere specifikke performancekrav
- Selv om kravene alt overvejende lod sig kvantificere ingen sammenhæng mellem specificitetskrav og styrelsens performance
- Incitamentelementet i form af direktørkontrakter med bonusmekanisme uden effekt
 - En vis løn- og bonusdifferentiering
 - Men betinget af individuelle skøn kombineret med 'loyalitet' over for kontraktregimet

The Performance-Pay Relationship. GLS Fixed-Effects Regression

	Size of Bonus ^a			Size of Total Salary		
	1a	2a	3a	1b	2b	3c
Models	301	301	335	7,647	8,613	6,971
Constant	223*	175	139	608	−352	1,557
Executive contract	389	233	189	3,366***	831	3,061
Goal achievement		0.05	0.05		0.15	0.15
Agency size		15	15		218***	217***
Number of years with performance contract			52			−2,562
Interaction contract and goal achievement	0.031	0.002	0.02	0.004	0.225	0.216
R^2 (overall)	124	124	124	109	109	109
N						

EFFEKTIV ADMINISTRATION

- Generelle tiltag: Vanskeligt at gøre regnskabet op på grund af reorganiseringer og løbende overførsel af opgaver mellem ministerierne, men
 - Departementernes bemanning med chefer og sagsbehandlere knap 3000 årsværk i 2011 og 2014
 - Styrelserne endnu sværere, med blandet billede fra ministerium til ministerium, men generelt konstans eller svag vækst
- Specifikke tiltag: De nye centre for objektiv sagsbehandling synes foreløbig at leve op til forventningerne
 - Finansministeriets styrelser og centre har trods opgavetilgang reduceret personaleforbruget
 - En evaluering af Udbetaling Danmark fra foråret 2014 er positiv med mere end forventede effektiviseringsgevinster og forventning om yderligere forbedring frem til 2016
 - Men kommunerne fortsat kritiske over for Udbetaling Danmark

NYE TENDENSER OG INITIATIVER

- Produktivitetskommissionen:
- Kommissionens faktum: En gennemsnitlig produktivitetsvækst 2001-10
 - På 1.5% i den private sektor
 - På 0.5% i den offentlige sektor
- Kommissionens konklusion: Hvis man kan hæve gns. offentlig produktivitetsvækst 2018-30 til 1.0%, så kan serviceniveauet hæves eller bundskatten sænkes
- ellers højere skat/lavere service
- Foreløbig forhandlinger om vækstpakke, kommunaløkonomi og budget 2015
- Helt nyt resultatstyringskoncept på vej

STRATEGISK STYRING MED RESULTATER I FOKUS

[FORELØBIGT UDKAST]

Januar 2014

NYE STYRINGSKONCEPT

- Få krav: < 10
- Sammenlignelige krav over tid og på tværs af styrelser
- Økonomi- og effektivitetskoblede krav
- Styrelsesspecifikke resultatkrav med fokus på kerneydelse og udvikling over tid
- Individualiseret direktørbonus, men ingen direktørkontrakter

KONKLUSION

- Et fast emne på den ‘forvaltningspolitiske dagsorden’
- I høj grad drevet af Finansministeriet med et meget ringe indhold af ‘politik’
- Efter er erfaringerne ikke en decideret succeshistorie
- Men udviklingens høje grad af pragmatisme maner til
 - En nuanceret vurdering
 - Og en anerkendelse af den realisme, som har præget udviklingen og bestræbelserne på at gøre det bedre