OECD MULTILINGUAL SUMMARIES

Modernising Government: The Way Forward

Summary in Danish

Modernisering af de offentlige myndigheder: Vejen frem

Sammendrag på dansk

Gennem de sidste to årtier har vi været vidner til en tilstrømning af nye ideer og initiativer indenfor offentlig ledelse i OECD-medlemslande. Med denne gennemgang søger vi at opnå en dybere forståelse for, hvordan nogle af disse nye ideer har fungeret i praksis ved at undersøge udvalgte, nøglereformpolitiske faktorer i den offentlige ledelse. Baseret på disse resultater evaluerer denne gennemgang mere generelt, hvordan forståelsen for offentlig ledelse og styring har ændret sig i løbet af den samme periode med henblik på at hjælpe de, der er involveret i offentlig ledelsespolitik, med at ruste sig til fremtiden.

Drivkraften til ændringer kom fra den sociale, økonomiske og teknologiske udvikling i den sidste halvdel af det 20. århundrede. Mens fiskal stress var udløseren til reformer i mange lande, så kom de underliggende pres for ændringer fra det faktum, at regeringer i stigende omfang var ude af trit med et samfund, der ændrede sig, og som havde nye og anderledes forventninger.

De offentlige myndigheder spiller en større rolle i samfundene i OECD-lande, end de gjorde for to årtier siden. Men problemtypen i den offentlige politik og den måde, hvorpå den behandles, er stadig under stor forandring. De offentlige myndigheder bevæger sig væk fra det direkte udbud af serviceydelser og hen imod en større rolle for private og ikke-udbyttegivende enheder samt øget regulering af markederne. De offentlige myndigheders regulerende rækkevidde udvider sig også til nye socio-økonomiske områder.

Efter årtier, hvor nye initiativer fra de offentlige myndigheder kunne finansieres via ekstra indtægter, betyder fiskal stress nu, at OECD-medlemslande har nået grænsen for deres økonomiske muligheder. Til trods for år med reformer i den offentlige sektor er der stadig et stigende pres på de offentlige myndigheders udgifter; de offentlige myndigheder skal fortsætte med at tilpasse sig de skiftende behov i samfundet og samtidig holde sig indenfor udgiftsrammerne.

I de sidste 20 år har de offentlige myndigheder ændret meget på den måde, hvorpå de forvalter den offentlige sektor. De fleste offentlige administrationer i OECD er blevet mere effektive, mere gennemsigtige og kundeorienterede, mere fleksible og mere fokuseret på præstation. Men offentlige, administrative ordninger er uløseligt forbundet med fundamentale institutioner i den offentlige styring. Reformatorer skal være klar over de mulige effekter, reformer kan have på bredere styreværdier.

Erfaringer lært fra nøglepolitiske faktorer i den offentlige ledelse

Åben offentlig myndighed: Tværs over OECD-medlemslande bliver de offentlige myndigheder mere og mere åbne og mere gennemsigtige, tilgængelige og rådgivende. Dette fænomen kommer til udtryk gennem ny lovgivning og nye institutioner samt en bred vifte af politiske foranstaltninger. I dag har 90% af OECD-landene en Lov om Informationsfrihed (Freedom of Information Act) og et Ombudsmandskontor (Ombudsman office) og mere end 50% har standarder for kundeserviceydelser.

Det er en løbende udfordring for de offentlige myndigheder at imødekomme borgernes høje forventninger til mere tilgængelige serviceydelser af høj kvalitet samt til oplysninger. På nuværende tidspunkt er en anden stor udfordring for OECD-lande - til trods for truslen om terrorisme - at bibeholde åbenheden i de offentlige myndigheder og samtidig sikre national sikkerhed og effektiv håndhævelse af loven.

Intensivering af præstationen i den offentlige sektor: De offentlige myndigheder er blevet meget mere fokuseret på præstation. Præstationsbevægelsen har øget formel planlægning, rapportering og kontrol tværs over mange offentlige myndigheder. De fleste OECD-lande har indført Performance Management og budgettering. 72% inkluderer data for ikke-finansiel præstation i deres budgetdokumentation. Herved er de tilgængelige oplysninger for ledere og politikere både øgede og forbedrede.

Men de offentlige myndigheder bør passe på med ikke at overvurdere muligheden for, at præstationsorienterede tiltag vil ændre adfærd og kultur, og ikke at undervurdere begrænsningerne af præstationsbaserede systemer. Tiltag indenfor præstation kræver øget fleksibilitet i ledelsen. Men nøgleudfordringerne er at balancere denne fleksibilitet på kontrolleret vis, og at integrere systemer med præstationsmåling i et specifikt lands traditionelle ansvarssystem. Alt for meget fleksibilitet kan føre til misbrug og dårlig forvaltning, og med alt for lidt fleksibilitet risikerer man at få en ineffektiv og passiv offentlig sektor. Der bør ydes mere opmærksomhed på at holde udgifter til præstationstransaktioner i skak og at gøre optimal brug af sociale og internaliserede motivatorer og styringskontrol.

Modernisering af ansvarlighed og kontrol: Måden, hvorpå offentlige myndigheder holder kontrol med store og komplekse opgaver, har ændret sig i løbet af de sidste 15 år grundet teknologiske innovationer, ændringer i de offentlige myndigheders størrelse og struktur samt indførelsen af præstationsbudgettering og -administration. Hovedtrends i kontrol tværs over OECD-medlemslande ses i bevægelsen fra *ex ante* til *ex post* kontrol, og udviklingen af stærkere processer indenfor intern kontrol. I praksis er der en bevægelse fra den ineffektive men relativt sikre kontrol af regelmæssighed og

lovgyldighed af individuelle transaktioner til den mere effektive men relativt usikre verificering af den korrekte betjening af systemer. Udfordringen ligger i at bibeholde kontrollen over de mere uddelegerede systemer, med mere autonome organer og tredjepartsudbydere.

Omfordeling og omstrukturering: Behovet for at de offentlige myndigheder udstikker ydre grænser for udgifter og omfordeler indenfor disse grænser har ændret den nationale budgettering fra at være en støttefunktion til at være den primære drivkraft indenfor strategisk ledelse. Budgetprocessen anvendes også ofte som en drivkraft til en bredere ledelsesreform. Det er vigtigt, at moderne, offentlige myndigheder har evnen til at ændre de organisatoriske strukturer. Men man bør ikke tage let på en strukturel ændring, hvad enten det drejer sig om afviklingen af eksisterende organisationer eller skabelsen af nye. Afvikling af organisationer kan føre til et tab i kontinuiteten, i den institutionelle hukommelse og i kapaciteten på lang sigt. Spredningen af mere eller mindre autonome offentlige organer i en arms længde vanskeliggør en kollektiv handling og koordinering. Offentlige myndigheder bør forstå de strukturelle styrker og svagheder i de eksisterende systemer og bygge videre på deres styrker.

Brugen af markedsmæssige mekanismer: Markedsmæssige mekanismer af forskellig art er blevet mere almindelige tværs over OECD-medlemslande, men der er udprægede forskelle i brugen heraf fra land til land. Disse mekanismer har potentialet til at producere betydelige effektivitetsgevinster. Men beslutningen om at bruge markedsmæssige mekanismer skal dog tages på basis af hver enkelt sag, og det er vigtigt med et specifikt design af disse instrumenter, så man får en succesfuld anvendelse. Det forbliver vigtigt at beskytte den offentlige styrings nøgleprincipper, at man ikke sammenblander den private forøgelse og offentlige interesse, og at man ikke tilslører offentligt ansvar eller ansvarlighed. Offentlige myndigheder skal beskytte deres frihed med henblik på fremtidige handlinger, hvis prioriteterne skulle ændre sig.

Modernisering af beskæftigelse i det offentlige: Beskæftigelsestypen indenfor det offentlige i OECD-lande har udviklet sig betydeligt. I mange lande er beskæftigelsesordningen for offentligt ansatte kommet til at ligne ordningen i den private sektor mere og mere ved en ændring af den juridiske status og beskæftigelsesforholdene. Individuelle beskæftigelsespolitikker er blevet mere og mere almindelige; disse omfatter indførelsen af kontrakter eller præstationsrelateret løn, hvor sidstnævnte nu implementeres i totredjedele af OECD-landene.

Med implementeringen af disse politikker synes det mere vanskeligt at opnå en fælles kultur. Tidlige reformatorer undervurderede kompleksiteten i indførelsen af teknikker fra den private sektor til den offentlige sektor. Men for de fleste lande vil det ikke være en realisabel valgmulighed at bibeholde de traditionelle, offentlige beskæftigelsesordninger.

Bredere konklusioner om offentlig ledelse og styring

Modernisering afhænger af sammenhængen. Mens alle offentlige myndigheder influeres af globale trends, så findes der intet universalmiddel mod offentlig ledelse. Historie, kultur og udviklingstrin er med til at give offentlige myndigheder forskellige

karakteristikker og prioriteter. Tilpasning kan ledsages af at lære fra andre offentlige myndigheder, men med mindre landene ligner hinanden rigtig meget, så vil læreprocessen fungere bedre på systemdynamikniveau end på instrumentniveau og specifikke fremgangsmåder.

Samtidsproblemet er, hvordan man skal organisere den offentlige sektor, så den kan tilpasse sig de ændrende samfundsbehov, uden at man mister strategisammenhængen eller kontinuiteten af ledelsesværdierne. Det kræves af moderne offentlige myndigheder, at de skal være lydhøre overfor forskellige grupper af borgere. Når den offentlige service er differentieret og fragmenteret, så er der en omkostning i form af kapacitet til kollektiv handling. Nye ledelsestiltag skal gå udover ordregivning og rapportering for at føje fornyet opmærksomhed til at forbinde den offentlige interesse med individuel motivering og værdier.

Offentlige myndigheder skal tilpasse sig konstant skiftende samfund. Det er ikke et spørgsmål om en "enkeltstående" reform men om at have en offentlig ledelsespolitisk kapacitet til alle de offentlige myndigheder, der sætter de offentlige myndigheder i stand til at foretage justeringer, der omfatter hele systemet. Der er behov for en klar diagnose af problemerne indenfor effektive politikker i offentlig ledelse og udbytteevaluering.

Borgernes forventninger og krav til de offentlige myndigheder vokser, de bliver ikke mindre: De forventer åbenhed, højere niveau af servicekvalitetsydelse, løsninger på mere komplekse problemer og vedligeholdelse af eksisterende, sociale berettigelser. I løbet af de sidste 20 år har reformer i den offentlige sektor forbedret effektiviteten betydeligt, men offentlige myndigheder i OECD-lande står nu over for en større udfordring, nemlig at finde nye effektivitetsgevinster, der vil gøre dem i stand til at finansiere disse voksende behov i det 21. århundredes offentlige myndigheder. I de næste 20 år står politikerne over for hårde, politiske valg. Da de fleste offentlige myndigheder ikke kan øge deres andel af økonomien, vil dette lægge pres på berettigelsesprogrammer i nogle lande. Disse nye krav til de, der opbygger de offentlige ledelsessystemer, vil kræve lederskab fra embedsmænd med forøget individuel, teknisk, ledelsesmæssig og politisk kapacitet, som tænker og planlægger kollektivt, og som kan arbejde godt sammen med de øvrige aktører.

© OECD 2005

Dette sammendrag er ikke en officiel OECD oversættelse.

Reproduktion af dette sammendrag er kun tilladt på betingelse af, at OECD copyright og titel på den originale publikation nævnes.

Sammendrag på flere sprog er oversatte uddrag af OECD publikationer, der oprindeligt blev publiceret på engelsk og fransk.

De er gratis tilgængelige på OECD Online Bookshop
www.oecd.org/bookshop/

For yderligere oplysninger kan man kontakte afdelingen OECD Rettigheder og Oversættelser, Direktoratet for Offentlige Anliggender og Kommunikation.

rights@oecd.org

Fax: +33 (0)1 45 24 13 91

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal
75116 Paris
Frankrig

Besøg vores website www.oecd.org/rights/

OECD OCDE