

En lista över Working Paper  
finns sist i denna studie

Nr 175, 1987

**DEN OFFENTLIGA SEKTORN**

**- effektivitet och produktivitet**

av

Richard Murray

Denna arbetsrapport är avsedd för  
begränsad distribution och får endast  
refereras till eller citeras efter  
tillstånd av författaren. Kommentarer  
är välkomna.

Mars 1987

## INNEHÅLL

- 0 PRODUKTIVITETEN ÄR GRUNDEN FÖR VÄLSTANDET
- 0.1 Kan tjänsteproduktionen effektiviseras?
- 0.2 Sammanfattning
- 1 DEN OFFENTLIGA SEKTORNS EFFEKTIVITET - VAD VET VI?
- 1.1 Den offentliga sektorns bidrag till BNP?
- 1.2 Vad vet vi om den offentliga sektorns lönsamhet?
- 1.3 Kostnadsjämförelser - makro och mikro
- 1.4 Sammanfattning
- 2 PRODUKTIVITETSUTVECKLINGEN I OFFENTLIG SEKTOR
- 2.1 Begreppen effektivitet och produktivitet
- 2.2 Studier av produktivitetsutvecklingen
- 2.3 Hur blir 80-talet?
- 2.4 En kalkyl av produktivitetsutvecklingen i den offentliga sektorn som helhet
- 2.5 Jämförelse med den privata tjänsteproduktionen
- 2.6 Kalkyl av utvecklingen av den offentliga sektorns förädlingsvärdeproduktivitet
- Bilaga Kostnads- och förädlingsvärdeproduktivitet
- Bilaga Beräkning av förädlingsvärdeproduktivitetens förändring i den offentliga sektorn
- 3 MAKROEKONOMISKA KONSEKVENSER
- 3.1 Konsekvensberäkningar för offentlig konsumtion och BNP
- 3.2 Makroekonomiska effekter
- 4 KRITIK AV BERÄKNINGARNA
- 4.1 över- eller underskattning
- 4.2 Kritik av begrepp och beräkningsprinciper
- 4.3 Sammanfattning
- 5 ORGANISATORISKA LÖSNINGAR PÅ EFFEKTIVITETSPROBLEMET I OFFENTLIG SEKTOR

## Kapitel 0

## PRODUKTIVITETEN ÄR GRUNDEN FÖR VÄLSTANDET

Man behöver inte oreserverat ansluta sig till uppfattningen att bruttonationalprodukten tämligen exakt speglar ett lands välstånd för att ändå inse att det råder ett mycket starkt samband mellan bruttonationalprodukten per invånare och tillgången på varor och tjänster - mat, bostad, kläder, utbildning, sjukvård osv - och att detta har stor betydelse för invånarnas välstånd. Jag använder medvetet begreppet välstånd istället för välfärd eftersom välstånd har en klarare materiell innebörd medan välfärd rymmer mycket mer av subjektiv karaktär. Jag är också fullt medveten om att miljöeffekter, orättvisor och mycket annat inte fångas i BNP-måttet. Likväl tror jag det är få som vill förneka BNP:s betydelse för välståndet i landet.

En blick på nedanstående tabell ger en antydning om vilken betydelse produktivitetsutvecklingen haft för att föra Sverige till dagens internationellt och historiskt unika situation.

Tabell

Så många gånger har BNP per arbetad timme ökat mellan 1870 och 1979

Australien	5,0
Belgien	9,9
Kanada	11,5
Danmark	12,0
England	6,9
Finland	18,1
Frankrike	16,9
Italien	13,3
Japan	25,8
Norge	16,6
<u>Sverige</u>	21,6
Tyskland	16,1
USA	11,8

källa: Angus Maddison, Phases of Capitalist Development, 1982,  
citerad från Marian Radetzki i Dagens Nyheter 7.7.1986

### 0.1 Kan tjänsteproduktionen effektiviseras?

En långsammare tillväxt inte bara i Sverige utan i flertalet industriländer under 1970-talet har lett till en stagnationsdebatt. Man har frågat efter orsaker till den uppbromsade tillväxten och bla frågat om det är ett fenomen som hör det postindustriella tjänstesamhället till. En tanke har varit att tjänstesektorn vuxit starkt i omfattning och att tjänsteproduktion inte låter sig rationaliseras så lätt som varuproduktion. Det skulle inte vara möjligt att rationalisera en stråkkvartett eller ett psykologsamtal.

I en berömd artikel drog Baumol (1967) ut konsekvenserna av en växande produktivitetssklyfta mellan varu- och tjänsteproduktion. Medan varuproduktionen blev allt effektivare stod produktiviteten i tjänsteproduktionen stilla. Följden skulle bli att tjänster skulle bli allt dyrare i förhållande till varor. Om efterfrågan på tjänster trots det skulle leda till en oförändrad andel tjänster (tjänsterna är starkt inkomst känsliga) så skulle följaktligen successivt en allt större andel av arbetskraften komma att sysselsättas i tjänsteproduktionen och en allt mindre andel i varuproduktionen. I den mån som tjänsteproduktionen försigår inom den offentliga sektorn så skulle denna komma att expandera i förhållande till andra sektorer. Alla tre förutsägelserna kan var och en med egna ögon konstatera riktigheten i.

För hundra år sedan svarade jordbruket och industrin tillsammans för 65 % av sysselsättningen. Inom dessa näringar har en enastående produktivitetssökning ägt rum. För hundra år sedan var 70 % av befolkningen sysselsatt med att försörja landet med jordbruksprodukter. Idag klaras samma uppgift av 4 %. I industrin har produktionen per sysselsatt ökat 10 gånger.

Men idag är situationen annorlunda. Tjänstesektorn har expanderat och svarar idag för ca 2/3 av sysselsättningen. Det är likadant i andra s.k. "industriländer". Innebär detta slutet för fortsatt välbefindningsökning?

Låt oss se på produktivitetsutvecklingen under de senaste 20 åren. När vi jämför produktivitetsutvecklingen i servicenäringar och varuproducerande näringar så gör vi detta enbart på basis av produktionen i näringslivet. I den offentliga sektorn registreras inte någon produktivitetförändring därför att det ännu inte arbetats fram några mått på output i nationalräkenskaperna. För denna sektor likställs output med input. Vi håller alltså den offentliga sektorn utanför i denna jämförelse. Också med denna inskränkning haltar jämförelsen betänkligt. Det beror på att måtten på output ofta är mycket dåliga även för näringslivets tjänsteproduktion. Ett exempel är att bank- och försäkringsväsendets output uppskattas med ledning av antalet arbetade timmar och att det antas att förädlingsvärdet i fast pris ökar med två procent om året per arbetad timme. Ett lika vägrundat antagande skulle vara att produktiviteten ökar med 2 % om året i den offentliga sektorn.

### Tabell

Näringslivets produktivitetsutveckling 1963-1984. Förädlingsvärde i fast pris per arbetad timme.

SNR	Årlig procentuell förändring
1 Jorbruk, skogsbruk och fiske	6,2
2 Gruvor	4,1
3 Tillverkningsindustri	4,9
4 El-, gas-, värme- och vattenverk	5,6
5 Byggnadsindustri	3,3
6 Varuhandel, restauranger och hotell	2,8
7 Samfärdsel, post- och televerk	3,9
8 Bank- och försäkringsinstitut, fastighets- förvaltning, uppdragsverksamhet	0,5
9 övriga tjänster	2,4

källa: Nationalräkenskaperna, min bearbetning.

Det framgår klart att de varuproducerande näringsgrenarna har en bättre produktivitetsutveckling än servicenäringsarna - så som dessa mäts i nationalräkenskaperna. Till de varuproducerande näringsgrenarna räknar jag jordbruk m.m., gruvor, tillverkningsindustri och el-, gas-, värme- och vattenverk samt byggnadsindustri - näringsgrenarna 1-5. Med undantag av byggnadsindustrin har de varuproducerande näringsgrenarna en produktivitetsutveckling på över 4 % per år. De tjänsteproducerande näringsgrenarna - varuhandel m.m., samfärdsel m.m., bank och försäkringar m.m. samt övriga tjänster (näringsgrenarna 6-9) - har en produktivitetsutveckling på 3% eller mindre.

Bäst produktivitetsutveckling bland servicenäringsarna har samfärdsel, post- och televerk. På detta område är outputindikatorerna ganska bra. Samfärdselns output mäts i ton- och passagerarkilometer, post- och televerkens output mäts i taxedeflaterad omsättning. Olika uppskattningar är gjorda av televerkets produktivitetsutveckling och denna hamnar kring 4 % per år under denna period (Lönngqvist-Tapper, 1978, Lönngqvist, 1982). Men större delen av produktionen i näringsgren 7 gäller samfärdsel, ca 75 %. Det är alltså transporter till lands, till sjöss och i luften som bär upp produktivitetsökningen som långsiktigt ligger nära 4 %.

Därnäst kommer varuhandel m.m. som haft en produktivitetsökning nära 3 % om året. Inom denna näringsgren dominerar varuhandeln stort. Den utgör ca 90 % av hela näringsgren 6. Output- och produktivitetsmått baseras på omsättningen i fast pris. Det är ett diskutabelt mått på output m.h.t. att handeln undergått så stora strukturförändringar. Självbetjäning, färre butiker och ökade avstånd har förändrat serviceinnehållet till det sämre medan större produktsortiment och finansiella tjänster förändrat det till det bättre.

Inom övriga tjänster är de mera omfattande tjänstenäringarna renings- och renhållningsverk, städning, undervisning, forskningsinstitutioner, rekreation, kultur och bilverkstäder. Output mäts på olika sätt. För en del verksamheter skrivs output fram med sysselsättningen - utan något produktivitetsantagande. För andra verksamheter beräknas output genom deflatering av omsättningen med prisindex för respektive tjänst, såsom för bilreparationer. Övriga tjänster redovisar en produktivitetsökning på dryga 2 % per år.

Bank- och försäkringsverksamhet m.m. redovisar en mycket svag produktivitetsutveckling, 0,5 % om året. Bank- och försäkringsverksamheten antas ha en produktivitetsutveckling om 2 % per år men utgör bara dryga 20 % av näringsgrenen. Resterande delar av näringsgrenen utgörs till större delen av fastighetsförvaltning (50 %) och uppdragsverksamhet (30 %). Fastighetsförvaltningens output är i huvudsak kvadratmeter bostäder och lokaler. Uppdragsverksamhetens output är intäkter deflaterade med löneindex, vilket kan ses som ett mått på antalet debiterade timmar.

Redan denna grova bild av servicenäringarnas produktivitetsutveckling vittnar om att det är skillnad på service och service i produktivitetshänseende. Låt oss fördjupa denna bild med en mer detaljerad analys av servicenäringarnas produktivitetsutveckling.



Tabell

Produktivitetens utvecklingen i näringslivets tjänsteproducerande näringsgrenar 1970-1985. Förädlingsvärde i fast pris per arbetad timme, årlig procentuell förändring.

Snr

6100 Parti-och detaljhandel	2,4
6300 Restaurang och hotell	-1,2
7100 Samfärdsel	4,1
7210 Postverk	-0,4
7220 Televerk	5,0
8110 Banker och andra finansinstitut	2,0
8210 Privat försäkring	2,0
8300 Bostadsförvaltning	0,0
8500 Uppdragsverksamhet, maskinuthyrning	1,9
9200 Renings-,renhållningsverk, städning	0,7
9330 Undervisning, forskning	2,7
9340 Hälso-och sjukvård, veterinärer	0,2
9360 Intresseorganisationer, ideella och kulturella organisationer	-0,1
9400 Rekreation, kultur	3,4
9511 Reparation av hushållsvaror	2,1
9513 Bil- och cykelreparation	3,6
9520 Tvätterier, annan personlig service	3,6
9530 Anställda i hushållen	0,0

källa: Nationalräkenskaperna, min bearbetning.

Detta ger en ännu mer varierad bild. Den påverkas dock i högre grad än den mer summariska bilden av statistiska brister. Den svaga produktivitetensutvecklingen inom näringsgrenen B förklaras fullt riktigt av en oförändrad produktivitet inom bostadsförvaltning, som väger tungt inom denna näringsgren. Bankväsendet som har en produktivitetensutveckling på 2 % om året, vilket bygger på ett rent antagande, förmår ändå inte väga upp bostadsförvaltningens nollresultat. Nollproduktivitetensutvecklingen inom intresseorganisationer m.m. och anställda i hushållen är helt och hållet resultatet av att man antagit att produktionsvolymen är direkt proportionell mot antalet arbetade timmar. produktivitetensutvecklingen inom privat försäkring bygger på ett direkt antagande.

Den svaga produktivitetensutvecklingen inom bostadsförvaltning, restauranger och hotell, posten, renings- renhållningsverk och städverksamhet verkar däremot mera välgrundad. Merparten av dessa verksamhetsområdens output har beräknats genom deflatering av försäljningsinkomster med prisindex för tjänsterna. Men i den mån kvalitetsförändringar ägt rum har dessa nog bara i ytterst begränsad utsträckning fångats upp i prisindexarna och därmed i output.

Den starka produktivitetensutvecklingen inom samfärdsel, televerk, rekreation och kultur, reparationer av hushållsvaror, bilar och cyklar samt tvätterier m.m. verkar också relativt väl underbyggd.

Den enda slutsatsen vi kan dra är att det inte kan uteslutas att tjänsteproduktion mycket väl kan rationaliseras om ock kanske inte i fullt samma utsträckning som varuproduktionen.

Ett annat sätt att studera tjänstesektorns produktivitetsutveckling är att se på prisutvecklingen för olika slag av konsumtion.

### Tabell

Prisutveckling 1955-1985 på några typiska tjänster i förhållande till konsumentprisindex

	1985/1955
Skoreparation	1,6
Hushållstvätt	2,9
Kentvätt	1,2
Bilmontörsarbete	3,9
Resor och transporter	1,2
Postporto	1,3
Tele	0,6
Biografbiljett	2,1
Teaterbiljett	1,5
Radio-och TV-licens	1,0
Hårklippning, herrar	3,8
Lunchmåltid à la carte	2,6
Konsumentprisindex	1,0

källa SOS, Konsumentpriser och indexberäkningar, 1985, s 43, min bearbetning.

Tabell

Prisutveckling för några olika konsumtionsvaror och tjänster  
1931-1968

	1968/1931
Livsmedel	5,3
Beklädnad	2,6
Hemutrustning	3,2
Motorfordon köp	2,5
Motorfordon, drift	3,0
Hemhjälp	13,0
Tvätt och bad	3,7
Postporton	2,6
Teleavgifter	2,6
Radiolicenser	3,9
Spårväg, buss	3,8
Nöjen	4,6
Frisörarbeten	4,7
Bostad	2,5
Totalt	3,8

källa Bentzel (1957), Klevmarken - Dahlman (1975)

Tjänster som bilmontörsarbeten och hårklippning har blivit nästan fyra gånger dyrare än konsumtionen i genomsnitt mellan 1955 och 1985. Men det finns också tjänster som haft en ganska måttlig relativ fördyring. Kemtält, resor och transporter, postporto har blivit ca 20 % dyrare i förhållande till genomsnittet av konsumtionsvaror och -tjänster. Teletjänster har blivit avsevärt billigare.

Nu påverkas prisutvecklingen på konsumtionstjänster liksom av konsumtionsvaror av annat än produktivitetens utvecklingen i tjänsteproduktionen respektive i varuproduktionen. En vara eller tjänst som är färdig att konsumeras har producerats med hjälp av en blandning av varu- och tjänsteproduktion. Ta som exempel livsmedelspriserna som har stigit kraftigt trots en snabb produktivitetens utveckling i jordbruket. Den slutliga varans pris bestäms också av produktivitetens utvecklingen i livsmedelsindustrin och i varudistributionen. Vissa tjänster har ett ganska stort varuinnehåll. I sjukvård utgör lönerna bara omkring hälften av kostnaderna.

En annan sak som påverkar relativprisutvecklingen är prisutvecklingen på produktionsfaktorerna arbete och kapital. Går man långt tillbaka hade tjänsteproducenterna ett mycket högt löneläge i förhållande till jordbrukare, hantverkare och arbetare i industrin. Tjänstesektorn svarade 1870 för ca 15 % av sysselsättningen och för 40 % av BNP. Kapitalinsatsen i industri och jordbruk var då mycket lägre än idag. Även subventioner och skatter påverkar prisutvecklingen.

Löne- och vinstutjämnningen torde idag ha gått så långt och i framtiden knappast komma att öka, att prisrelationerna i framtiden i mycket hög grad kommer att avgöras av produktivitetsutvecklingen.

Det historiska materialet tyder på att tjänsteproduktionens produktivitet ökar långsammare än varuproduktionens. Men det ger en överdrivet pessimistisk bild av den ekonomiska tillväxten i framtiden om denna baseras på frisörtjänsternas historiska prisutveckling. Många andra tjänster har haft en snabbare produktivitetsutveckling.

Konsumtionsprisutvecklingen belyser produktivitetsutvecklingen för hushållstjänster. Men det framväxande tjänstesamhället är bara till en del frågan om hushållstjänster. Den mer expansiva delen av tjänsteproduktionen ligger inom tjänster till företagen. Till stor del handlar det om tjänster som tidigare utförts av de varuproducerande företagen själva men som nu övertagits av fristående företag. Det är svårt att göra någon strikt uppdelning på tjänster till företag och tjänster till hushåll. Ett sådant försök har gjorts av statens industriverk.

TabellTjänstesektorns struktur och utveckling 1970-1983

Delsektor	Antal sysselsatta år 1000-tal				Förändr   1970-83	Index 83   (70=100)
	1970	1975	1980	1983		
Företagstj	497,5	540,8	582,3	598,3	+101,4	120,3
Hushållstj	300,5	294,3	282,4	291,3	-9,2	96,9
Detaljhan-   del utom   bilar,   drivmedel	310,5	302,3	283,1	273,1	-37,4	88,0
Off tjänst	973,8	1236,4	1498,5	1568,9	+592,1	160,8
Totalt	2082,3	2373,8	2646,3	2729,2	+646,9	131,0

källa SIND, PM 1985:5

Inom den privata tjänsteproduktionen ser vi att hushållstjänsterna och detaljhandeln går tillbaka. Denna tillbakagång uppvägs mer än väl av företagstjänsterna. Netto har under 70 och början av 80-talet den privata tjänsteproduktionen ökat sysselsättningen med ca 55.000 anställda.

Hur produktiviteten utvecklas i produktionen av företagstjänster är svårare att belysa. Producentprisindexar för företagstjänster finns ännu inte men är under utveckling på statistiska centralbyrån.

I detalj kan vi inte komma längre med hjälp av nationalräkenskaperna än vi ovan gjort.

Den fråga som därefter naturligen infinner sig är ämnet för den fortsatta framställningen: hur utvecklar sig produktiviteten i den offentliga sektorn? Den stora ökningen av tjänstesektorns andel av BNP under 70-talet är nästan helt och hållet hänförlig till den offentliga sektorns expansion. Nästan 60 % av sysselsättningen inom tjänsteproduktionen är i den offentliga sektorn. Hur produktiviteten utvecklas inom den offentliga sektorn är därför en fråga av allra största vikt för den ekonomiska tillväxten.

## 0.2 Sammanfattning

En långsiktigt ökande produktivitet ligger bakom det unikt höga välståndet i Sverige. Ingenting tyder på att inte tjänsteproduktionen skulle kunna rationaliseras om än inte i samma mån som varuproduktionen. I Sverige ligger hälften av tjänsteproduktionen i offentlig sektor - hur dess produktivitet utvecklas är av allra största betydelse för den fortsatta välbefindandesutvecklingen.



## Kapitel 1

## DEN OFFENTLIGA SEKTORNS EFFEKTIVITET - VAD VET VI?

Den offentliga sektorns effektivitet eller förmodade brist på effektivitet har diskuterats mycket i den ekonomiska litteraturen. Framst har diskussionen rört sig i rent teoretiska banor. Uppmärksammade ekonomiska fallisemang inom den offentliga sektorn - t.ex. ifråga om statligt företagande - har utgjort nästan det enda empiriska bränslet på brasan. Från dessa fall har man efter tycke och smak generaliserat och därvid använt sig av ekonomisk teori för perfekt fungerande marknader. Det är mot denna idealbild som man jämfört den offentliga sektorn.

På konstaterade "systemfel" har man byggt en långtgående argumentation om effektivitetsbristerna i den icke marknadsbaserade offentliga sektorn. Som systemfel har man framhållit exempelvis bristen på marknadsstyrning. Utan marknadspriser får en producent svårt att känna av hur efterfrågad dess produkter är. Det kan leda till såväl otillräcklig produktion som till överutbud. Det går heller inte att bedöma vad som är rimliga kostnader för en produkt. En bra produkt kan produceras till orimliga kostnader men snålheten kan också leda till en kvalitetsmässigt undermålig produkt. Frånvaron av vinst gör också att producenterna saknar incitament att anpassa produkterna till vad som efterfrågas, liksom att rationalisera produktionen.

Teorin för "public choice" har bidragit med en annan infallsvinkel på konstaterade systemfel. Man har analyserat beslutsmekanismerna inom den offentliga sektorn och därvid kunnat konstatera att dessa inte uppfyller kraven på effektiv resursallokering. Demokratiska organisationers bruk av majoritetsprincipen gör att en majoritet kan köra över en minoritet. Det betyder att beslutet inte är paretoeffektivt. Paretoeffektiva beslut är sådana som medför en förändring som innebär förbättringar för några utan att innebära försämringar för någon annan. Endast sådana beslut kan med säkerhet sägas vara effektiva i bemärkelsen att samhället får ut mer av resurserna än tidigare. Att rösta efter principen en man - en röst innebär också att förslag inte bedöms efter hur pass intensivt de röstande är för eller emot ett förslag. 51% ljumt positiva kan rösta igenom ett förslag gentemot 49% starkt negativa (Buchanan - Tullock, 1962).

Inom denna teoribildning finns också hypoteser om konsekvensen av att byråkrater arbetar i egenintresse. En chef för en myndighet har ett starkt personligt intresse av att myndigheten växer och blir stor och mäktig. Denna chef understöds i sina strävanden av såväl underställda chefer som anställda och deras organisationer, som också har intresse av att verksamheten växer. Resultatet är att produktionen sker till onödigt höga kostnader och att verksamheten byråkratiseras starkt (Niskanen, 1971).

Vidare har statskunnskapare och sociologer bidragit med organisationsteorier som innehåller såväl "vested interests", "järntrianglar" som byråkratisering, allt ägnat att förorsaka ineffektivitet (Hernes, 1978). Revisionen av offentlig verksamhet framhåller ofta otymplig organisation, långsam beslutsordning, stela lönesystem, lågt kostnadsmedvetande och oklar måluppfattning som ytterligare problem.

En ny infallsvinkel är en kritik av den offentliga sektorn i Schumpeters anda. Den betonar inte den statiska effektiviteten utan fäster istället uppmärksamheten på den dynamiska effektiviteten. Strukturförändringar, förmåga att fånga upp och tillmötesgå nya behov, innovationer ifråga om produktionsteknik och organisation är det viktiga. Hur ska sådana förändringar komma till stånd i en organisation som eliminerat allt vad konkurrens och tävlan heter, som institutionaliserat stabilitet och grundlig eftertänksamhet? (Pelikan, 1986)

Alla dessa systemfel och effektivitetsindikatorer är emellertid ingenting annat än förmodanden. De ställer hypotesen att den offentliga sektorn är ineffektiv. För att uttala sig om effektivitet måste man ha en jämförelsenorm. Vad man vanligen menar är nog att den offentliga sektorn är ineffektiv i jämförelse med den privata. Man skulle också kunna avse att den offentliga sektorn är ineffektiv i förhållande till hur pass effektiv den skulle kunna vara om den organiserades på ett annat sätt.

Men belägg för ineffektivitet är inte detta. Därtill fordras empiri, verkliga kostnadsjämförelser och verkliga jämförelser av värde och kostnader i den offentliga verksamheten. Och trots den livfulla debatten om sektorns effektivitet saknas sådana studier i mycket stor utsträckning. Eller kanske är det just därför som debatten kan fortsätta med sådant engagemang på ömse sidor.

Det förtjänar att genast sägas att det inte är så lätt att göra sådana jämförelser på ett teoretiskt invändningsfritt sätt. Bortsett från rena datainsamlingsproblem så ligger en stor svårighet i att finna relevanta jämförelsenormer. Många offentliga verksamheter har ingen privat motsvarighet - det är just därför som de är offentliga. Vad ska skatteförvaltningen och försvaret

jämföras med för privata verksamheter? Många offentliga verksamheter är unika och kan heller inte jämföras med någon annan offentlig verksamhet. Vad ska sprängämnesinspektionen jämföras med för någon annan statlig eller kommunal verksamhet? Man kan förvisso göra internationella jämförelser, men förutsättningarna för verksamheterna skiljer sig ofta starkt. Kan man jämföra svenska och amerikanska fängelser?

### 1.1 Den offentliga sektorns bidrag till BNP

Ytterst syftar all ekonomisk verksamhet väsentligen till att öka det ekonomiska välbefindandet, så även den offentliga sektorns verksamheter. Det mest sammanfattande måttet på ekonomiskt välbefindande är bruttonationalprodukt per invånare. Måttet är behäftat med en del bristfälligheter, men fångar ändå upp så pass mycket information om tillgången på materiella nyttigheter att förändringar i måttet måste tillmätas ett stort intresse ur välbefindandesynpunkt. Ett sätt att närma sig frågan vad vi vet om den offentliga sektorns effektivitet är därför att se på vilket sätt den offentliga sektorn påverkat BNP.

Detta är ingen lätt fråga att besvara. Men den har den fördelen att den sammanfattar effekterna i ett enda begrepp. Detta begrepp har också fördelen att ge uttryck för de slutliga effekterna. Låt oss därför till att börja med resonera om på vilka olika sätt den offentliga sektorn haft betydelse för BNP per capita. Först därefter ska vi se på effektiviteten i den offentliga sektorns olika verksamheter, i olika led av produktionen, i olika beslut osv. Det förra angreppssättet är syntetiskt, det senare partiellt.

Den offentliga sektorn har vuxit mycket starkt inte bara i Sverige. Vad denna tillväxt betytt för BNP-utvecklingen har därför diskuterats åtskilligt, dock utan några vidare empiriska belägg. De frågor man ställt sig är:

- Har den offentliga sektorns tillväxt fungerat som motor eller broms för den ekonomiska tillväxten? Vilken roll har dess efterfrågeskapande politik haft - att resursutnyttjandet i ekonomin blivit högre eller att annan efterfrågan trängts undan? Vilken roll har dess utbudsskapande politik haft - att näringslivet stimulerats av den utbyggda infrastrukturen eller att de ekonomiska incitamenten snedvridits? Har den offentliga sektorn utnyttjats för att ta tillvara ledig kapacitet i lågkonjunkturer eller har den trängt undan näringslivet i högkonjunkturer?

- I vilken mån har den offentliga sektorn bidragit till tillväxten genom utbildning av arbetskraften, tillhandahållande av vägar och annan infrastruktur? Har inkomstutjämnningen via skatter och bidrag gjort att arbetskraften accepterat den höga takten i omställningar, nya jobb och flyttningar och därigenom underlättat strukturomvandling och rationalisering eller har detta försvagat incitamenten och minskat rörligheten?

- Själva omfattningen av den offentliga sektorn har ansetts utgöra en tillväxthämmande faktor. Framförallt är det det höga skattetrycket, men också den omfattande lagstiftningen och regleringen av näringsliv och ekonomi samt det stora inslaget av en icke-marknadsbaserad produktion som den offentliga sektorn utgör som ansetts ha en sådan effekt.

Allt detta är frågor som har betydelse för den långsiktiga BNP-tillväxten. De empiriska beläggen för uppfattningarna är emellertid mycket svaga. På senare tid har frågorna diskuterats av Lindbeck (1986) och Korpi (1985). Korpi gör jämförelser av tillväxt mellan länder med olika stor offentlig sektor och med varierande tillväxt av den offentliga sektorn. Hans slutsats är att någon effekt på BNP av den offentliga sektorns storlek eller tillväxt

inte kan utläsas. Samma resultat kommer en OECD-studie till (OECD 1983). En studie av Världsbanken kommer emellertid till slutsatsen att en hög skattekvot (skatt/BNP) verkar tillväxthämmande (Mardsen). Länderna, som jämförs parvis, är dock så olika att slutsatserna blir hängande i luften. Exempelvis jämförs Sverige med Japan och Nya Zeeland med Singapore. På mikronivå finns en del studier som tyder på att den offentliga sektorn haft en tillväxthämmande effekt, t.ex. Sören Blomqvists (1985) och Ingemar Hanssons (1984) uppskattning av skatternas hämmande effekt på arbets- och kapitalutbudet.

Regleringars effekter har ännu undersökts i mycket liten omfattning. Wibe (1986) hävdar att de mätbara effekterna av regleringar på arbetsrättens och miljöns områden är obetydliga. En omfattande och grundlig inyttervjuundersökning med företagare kommer till samma resultat (SIND, 1986).

Ett grundläggande problem vid beräkningar av den offentliga sektorns bidrag till BNP är emellertid att detta bidrag inte anges i form av output utan i form av input.

Låt oss se hur ett utdrag ur nationalräkenskaperna ser ut för den offentliga sektorn.

Produktionskonto

Debet

Förbrukning av köpta varor och tjänster  Bidrag till BNP (=förädlingsvärde)	Produktion (=förbrukning av köpta varor och tjänster + löner + kapitalförslitning)
summa	summa

Den offentliga sektorns bidrag till BNP likställs med summan av löner och kapitalförslitning. I sektorer med prissatt produktion innefattar förädlingsvärdet därutöver såväl vinst som förlust. Därför kan den offentliga sektorns bidrag till BNP bli både över- och underskattat. Om värdet av dess produktion överstiger summan av löner, kapitalförslitning och förbrukning av köpta varor och tjänster underskattas dess bidrag till BNP. Och omvänt om värdet understiger denna summa överskattas dess bidrag.

Produktivitetsförändringar innebär att bidraget till BNP ökar eller minskar. Eftersom produktion likställs med resursförbrukning registreras ingen produktivitetsförändring och följaktligen beaktas inte produktivitetsförändringarna inom den offentliga sektorn när dess bidrag till BNP beräknas.

Nedanstående tabell illustrerar betydelsen av dessa två förhållanden.

Tabell

Bruttonationalproduktens beroende av kapitalavkastning och produktivitetstillväxt i den offentliga sektorn. 1980 års priser. Räkneexempel.

	1970	1980
1 Registrerad BNP, marknadspris	432.647	525.099
Därav offentliga myndigheter,		
2 förädlingsvärde	81.535	116.036
Offentliga myndigheter,		
3 kapitalstock	224.838	364.354
4 6 % avkastning	13.490	21.861
justerat förädlingsvärde mht kapitalavkastning		
5 (rad 2 + 4)	95.025	137.897
6 Justerad BNP (rad 1 + 4)	446.137	546.960
Offentliga myndigheter, produktivitetens utveckling		
7 2 % per år 1970-1980		30.199
justerat förädlingsvärde mht kapitalavkastning och produktivitetens utv.		
8 (rad 5 + 7)		577.159
BNP-utveckling per år i genomsnitt	1970-1980	
Registerad	+2,0 %	
Justerad mht kapitalavkastning	+2,1 %	
Justerad mht kapitalavkastning och produktivitetens sökning 2 % per år	+2,6 %	



Detta är nu en lek med siffror så länge vi ingenting vet om vare sig lönsamheten i den offentliga sektorns produktion eller dess produktivitetsutveckling.

Ett annat problem som också sammanhänger med att den offentliga sektorns produkter inte är prissatta är att det kan leda till dubbelräkning av bidraget till BNP. En betydande del av den offentliga sektorns output är input i näringslivet. Det gäller vägar, forskning, utbildning, sjukvård, arbetsförmedling m.m. Allt detta redovisas som offentlig konsumtion och bidrar därmed till BNP. I den mån detta leder till ökad produktivitet i näringslivet registreras detta bidrag emellertid ännu en gång.

Försök har nyligen gjorts att dela upp den offentliga konsumtionen i produktions- och konsumtionsinriktad produktion (SCB NR-PM 1983:16). Viss del av den produktionsinriktade produktionen går till andra enheter inom den offentliga sektorn. Så länge denna produktion inte prissätts bereder detta inte något problem. Men om denna produktion redovisas som köp av varor och tjänster kan det ge upphov till en dubbelräkning som förstör den offentliga konsumtionen. En beräkning av den offentliga sektorns bidrag till BNP på grundval av redovisade förädlingsvärden leder däremot inte till någon dubbelräkning.

Tabell

"Offentlig konsumtion" efter användning, procentuell fördelning

	1970	1975	1980
Produktionsinriktad			
Företagssektor	8,5	8,0	7,6
Offentlig sektor	3,0	2,5	2,2
Konsumtionsinriktad			
Individuell sektor	61,6	63,7	68,0
Kollektiv sektor	26,9	25,8	22,2

källa Ds Fi 1986:13, s.144

Som vi ser har den företagsinriktade offentliga konsumtionen minskat i andel även om den vuxit i volym. Om vi skulle leka med tanken att all denna "konsumtion" egentligen är input till näringslivet som därigenom ökat sin produktivitet så borde BNP justeras ned med dessa belopp. Effekten på BNP-tillväxten är att denna minskar med 0,1 o/oo -enheter per år mellan 1970 och 1980.

Detta är ändå en reducering i överkant eftersom det kan tänkas att en del produktionsinriktad offentlig konsumtion som går till företagssektorn resulterar i bättre miljö, bättre arbetsmiljö, bättre produkter osv, vilket är saker som ofta inte redovisas som en ökad produktionsvolym i företagen. Om t.ex. konsumentverket lyckas få företagen att i större utsträckning acceptera reklamationer, vilket höjer kvaliteten på de varor som konsumenterna köper, så är detta en företagsinriktad tjänst från den offentliga sektorn. Men kvalitetsökningen leder troligen inte till att en ökad produktion registreras i det privata näringslivet

Men det är också en reducering i underkant om man resonerar som Simon Kuznets (1970). Han räknar en mycket större andel av den offentliga konsumtionen till den produktionsinriktade verksamhet som går till företagssektorn. Han menar att allmän administration, polis och militär är verksamheter som bara har till syfte att hålla ihop och freda samhället. D.v.s. att dessa verksamheter förutom så skulle varken näringslivet eller den offentliga sektorn kunna producera någonting alls.

Å ena sidan växer med detta resonemang den offentliga sektorns "bidrag" till BNP alldeles väldigt. Ingenting skulle ju kunna produceras den förutom. Å den andra reduceras BNP kraftigt om dessa verksamheter skall räknas som input till alla andra ekonomiska verksamheter. Kuznets har gjort en enkel kalkyl för att belysa effekten på BNP-tillväxten av att betrakta allmän administration, polis och militär som internprodukter. Jämfört med att betrakta dessa verksamheter som slutlig konsumtion medför det en sänkning av BNP-tillväxten i USA över hundra år med ca 7%.

Görs en motsvarande kalkyl för Sverige ökar BNP-tillväxten mellan 1970 och 1980 med 0,2 o/oo -enheter per år därför att dessa verksamheter minskat i andel av BNP.

Detta resonemang blyxtbelyser vad vi behöver veta för att kunna uttala oss om den offentliga sektorns effektivitet. Kunskapsbehovet kan sammanfattas i följande punkter:

1. För att kunna beräkna den offentliga sektorns bidrag till BNP behöver vi känna till förädlingsvärdet i denna produktion, vilket är detsamma som att kunna beräkna lönsamheten eller effektiviteten i den offentliga verksamheten.

2. Vidare behöver vi känna till produktivitetsutvecklingen i den offentliga sektorn.

3. Slutligen behöver vi veta vad av den offentliga sektorns tjänster som utgör leveranser till näringslivet och som där påverkar produktionen.

På punkt 3. har jag ovan redovisat kunskapsläget. Det mesta återstår att utforska.

På punkt 1. skall jag nedan ge en översikt av kunskapsläget.

Punkt 2. behandlas utförligt i nästa kapitel.

#### 1.2 Vad vet vi om den offentliga sektorns lönsamhet?

Vad som menas med lönsamhet i detta sammanhang är precis samma sak som beträffande ett företag. Går verksamheten ihop, täcker intäkterna kostnaderna - ja, då är verksamheten lönsam. Men den offentliga sektorns verksamheter har ju inga egna intäkter - skatterna beslutas ju för sig - hur kan man då tala om intäkter och lönsamhet?

Det är tänkta intäkter. Det är de intäkter som den offentliga verksamheten skulle få om medborgarna eller de som utnyttjar den offentliga sektorns tjänster skulle betala vad de anser tjänsterna vara värda. Vad de skulle vara villiga att betala är nu inte så lätt att ta reda på - det kan sägas vara en av anledningarna till att tjänsterna finansieras med skatt och inte på marknaden.

Man kan göra det lätt för sig och säga att de politiska besluten ger uttryck för vad medborgarna är villiga att betala. D.v.s. att om politikerna anslår 50.000 kr till en daghemsplats så är detta också uttryck för vad väljarna eller t.o.m. vad föräldrarna skulle vara villiga att betala för en plats. Men detta resonemang leder till, att eftersom alla offentliga tjänster finansieras fullt ut genom politiska beslut, så skulle därmed definitionsmässigt också alla offentliga verksamheter vara lönsamma. Därmed har varken vi - eller politikerna, som behöver ett underlag att fatta beslut på - blivit särskilt mycket klokare.

I s.k. cost-benefit-kalkyler (även kallade samhällsekonomiska kostnads-intäktskalkyler) försöker man på olika sätt att uppskatta värdet av icke prissatta tjänster. Detta kan göras på olika sätt. Regelrätta intervjuer om betalningsvilja förekommer. Men man kan också jämföra vad folk är villiga att kosta på sig för liknande tjänster. Ibland medför tjänsterna privatekonomiska vinster, vilka bör ge en uppfattning om värdet för mottagarna.

#### Cost-benefit- och cost-effectivenesskalkyler

Jag ska helt kortfattat redovisa på vilka områden av offentlig verksamhet som man gjort cost-benefit-kalkyler.

Investeringar i kommunikationer är överrepresenterade när det gäller c-b-kalkyler. Det gäller vägar, flygplatser, nedläggning av järnvägslinjer, m.m. Intäktssidan utgörs vanligen till huvuddelen av tidsvinster för trafikanterna. Dessa tidsvinster är värderade med hjälp av hur människor i andra situationer väljer mellan fritid och inkomster.

Ett närbesläktat område är trafiksäkerhet. Inom detta område har också åtskilliga c-b-kalkyler gjorts. En tung post på intäktssidan är där räddade liv. Denna post är emellertid omöjlig att värdesätta. När man ändå gjort det har det i huvudsak byggts på resonemanget att värdet av ett räddat liv bör vara minst lika stort som kostnaden för att rädda ett liv i andra sammanhang där politiker eller andra anslagit pengar. Men detta ger egentligen inte något besked om hur mycket ett räddat liv är värt och kalkylen är därför egentligen inte någon c-b-kalkyl. Vad man gör är ju att jämföra effektiviteten mellan olika sätt att rädda liv. Sådana analyser brukar kallas cost-effectiveness-kalkyler.

Cost-effectiveness-kalkyler medger i princip inga slutsatser om verksamheternas avkastningen. Men de saknar därmed inte informationsvärde i detta sammanhang. Dels kan cost-effectiveness jämföras över tiden och ge en indikation på produktivitetsutvecklingen (varom mera i nästa kapitel). Dels kan alternativkostnaden vara marknadsbaserad, varvid den kan behandlas som en genuin intäkt. Vi kan t.ex. få en uppfattning om värdet av att låna en bok genom att jämföra med vad det skulle kosta att köpa den alternativt att köpa den på antikvariat och sedan sälja den igen. I andra länder förekommer att de tjänster som skattefinansieras i Sverige är marknadsprissatta. Vad folk är villiga att betala för t.ex. privat sjukvård i USA kan utgöra en indikation på vad människor i Sverige skulle kunna vara villiga att betala.

I stort sett alla analyser som gjorts inom hälso- och sjukvårdsområdet är c-e-kalkyler. Man jämför olika behandlingsmetoder som ger samma effekt med avseende på kostnaderna. Kan man fastställa hälsoeffekten kan man kanske också fastställa hur individens produktions- och konsumtionsförmåga påverkas. Därav är det möjligt att dra vissa slutsatser om hur pass värdefull en viss behandling minst bör vara för en grupp av patienter. Även om inte alla aspekter av förbättrad hälsa därmed värderats i pengar skulle en begränsad c-b-kalkyl ändå vara möjlig att göra. Sådana kalkyler lyser dock med sin frånvaro. Det är inom trafiksäkerhetsområdet och arbetsmiljöområdet som undvikande av produktionsbortfall beräknats som en intäkt.

Utbildning kan betraktas som en form av konsumtion men också som en form av investering, där avkastningen ligger i ökade framtida inkomster. Till den del som utbildningens värde ligger i ökade inkomster kan intäkterna beräknas. I början av 70-talet gjordes omfattande beräkningar av den högre utbildningens samhällsekonomiska lönsamhet på detta vis (SOU 1972:23). Kalkylerna då gav vid handen att man kunde vänta sig en förhållandevis god avkastning på de allra flesta typer av utbildning. Hur förhållandet är idag vet vi dock ingenting om.

Arbetsmarknadspolitiken har tidigare underkastats förhållandevis många c-b-analyser. Även på detta område har frågan varit hur de individer som berörts av arbetsmarknadsåtgärder fått sin inkomst förändrad. Inkomstökningarna har utgjort kalkylens intäkter vilka ställts mot arbetsförmedlingens och arbetsmarknadsutbildningens kostnader. Ex post-kalkyler från början av 70-talet visade samhällsekonomisk lönsamhet. Hur läget är idag vet vi inte.

Ifråga om daghem har också ganska många c-b-kalkyler gjorts. De baseras alla på inkomstökning till följd av ökad förvärvsfrekvens. Tidigare studier redovisade en klar lönsamhet (ex.vis Bengt Jönsson, 1970). Stigande reala daghemskostnader pga av större personaltäthet och ökad deltid för den frigjorda arbetskraften torde ha sänkt den samhällsekonomiska lönsamheten. Detta motverkas av att kvinnolönerna ökat i förhållande till manslönerna. En studie av Siv Gustavsson (1979) redovisar en klar samhällsekonomisk lönsamhet om resonemanget utsträcks att omfatta hela livsinkomsten.

I alla dessa c-b-kalkyler är inkomstökningar bara en av flera intäkter. Andra intäkter kvantifieras ibland och ibland inte i pengar. Det gör att den lönsamhet som beräknas troligen genomgående är underskattad.

Inom energiområdet har många samhällsekonomiska c-b-analyser gjorts. En utvärdering av bidragen till energisparande pekade mot ingen effekt alls eller möjligen t.o.m. en negativ effekt (Statens energiverk 1984:2). Avkastningen på handläggningen av dylika bidrag kan därmed misstänkas ha varit noll eller negativ.

Därutöver har ett flertal c-b-kalkyler gjorts av politiska beslut av engångskaraktär, t.ex. av industripolitiska och energipolitiska beslut. Exempelvis gjordes en mycket ambitiös c-b-analys av decentraliseringen av statliga verk från Stockholm till andra regioner. De effekter som kunde monetariserats pekade på god lönsamhet. Men denna översikt syfter till att belysa vad vi vet om effektiviteten i den offentliga sektorns producerande verksamheter, varför jag lämnar dessa studier åt sidan.



Det är alltså på vissa områden som c-b- eller c-e-analyser gjorts, vilka tjänar som underlag för att bedöma lönsamheten i den offentliga sektorn. Genomgången visar att dessa analyser förekommer tillfälligt även på områden där det är fullt möjligt att fortlöpande få fram intressanta resultat.

Fältet för möjliga c-b-kalkyler vidgas avsevärt om man nöjer sig med delar av verksamheter eller med att analysera förändringar.

Inom den offentliga sektorn finns en lång rad av producerande verksamheter som har marknadsekonomiska alternativ. Det är produktion av varor och tjänster som utgör internprodukter i den offentliga verksamheten. Ett exempel är transporttjänster, ett annat är fastighetsförvaltning. För dessa kan direkta kostnadsjämförelser göras med privata producenter. Eftersom dessa är marknadsbaserade kan den privata producentens pris betraktas som en ganska god värdering av varan eller tjänsten ifråga. Därmed kan en regelrätt c-b-kalkyl göras.

Ett exempel på en dylik användning av kostnadsjämförelser ger gatukontoret i Göteborg. På grundval av anbud vid entreprenader har gatukontorets byggnadsavdelning kunnat jämföra sina egna kostnader. I de fall man kunnat bygga till lägre kostnad har en vinst kunnat kalkyleras såsom skillnaden mellan det lägsta anbudet och de egna kostnaderna. Överstiger däremot de egna kostnaderna lägsta anbud har en förlust registrerats.

### 1.3 Kostnadsjämförelser - makro och mikro

Kostnadsjämförelser kan som framgått ovan ibland läggas till underlag för c-b-kalkyler. Oftast får de dock stanna vid cost-effectiveness-analyser, jämförelser av produktivitet eller rätt och slätt kostnadsjämförelser. Utan att gå närmare in på vilka sätt kostnadsjämförelserna kan användas ska jag gå igenom på vilka områden som mer systematiska kostnadsjämförelser gjorts.

På nationell nivå görs ibland jämförelser av per capita utgifter mellan länder. Det kan gälla utgifter per invånare för förevar, polis, skola osv. Dyliga mått kan ha sitt intresse men säger inte mycket om hur effektiva verksamheterna är.

När det gäller kollektiva nyttigheter såsom polis och domstolar kan dyliga jämförelsetal kanske säga mer. I varje fall kan utgifter per invånare ibland vara det enda mått som är möjligt att ta fram. På sådana områden kan det vara svårt att identifiera och kvantifiera en output på annat sätt än att "ordningen upprätthålls". Jämförelsen kommer då att gälla vad det kostar per invånare att upprätthålla ordningen. Varför det är dyrare i ett land än ett annat kan bero på historiska, kulturella och sociala förhållanden men också på lägre produktivitet.

Vanligtvis brukar man inte nöja sig med att jämföra per-capita-utgifter. Man brukar vilja ta med i bedömningen vilka effekter verksamheten får eller vilka behov den skall tillmötesgå. I fallet ordningens upprätthållande vill man troligen ta med i bedömningen hur mycket brott som begås, antingen som uttryck för i vilken utsträckning insatserna lyckas förhindra brott eller som uttryck för behovet av insatser. Detta ger upphov till ibland mycket oklara och svårbedömbara mått. Ytligt betraktat kan ju den parallella ökningen av polisiära insatser och av brott ge upphov till den bakvända slutsatsen att ökade polisinsatser leder till ökad brottslighet.

Jämförelser av kostnaderna för offentliga verksamheter i de nordiska länderna har gjorts av statskontoret (rapport 1983:48). I huvudsak har prestationer eller produktionsvolymen ställts mot kostnaderna så att jämförelsen kommer att avse styckekostnader. Men just beträffande polisen har det varit svårt att identifiera och kvantifiera en output för hela verksamheten. Därför har man relaterat utgifterna till invånarantalet.

På andra områden har man beräknat styckekostnader. Det gäller kostnaden per förvalttad vägkilometer, kostnaden per daghemsplats, per skolplats, per hemhjälpstimme, per åldring på vårdhem och ålderdomshem, per vårdad sjukhuspatient osv. Resultatet av jämförelserna mellan de nordiska länderna sammanfattas i nedanstående diagram.

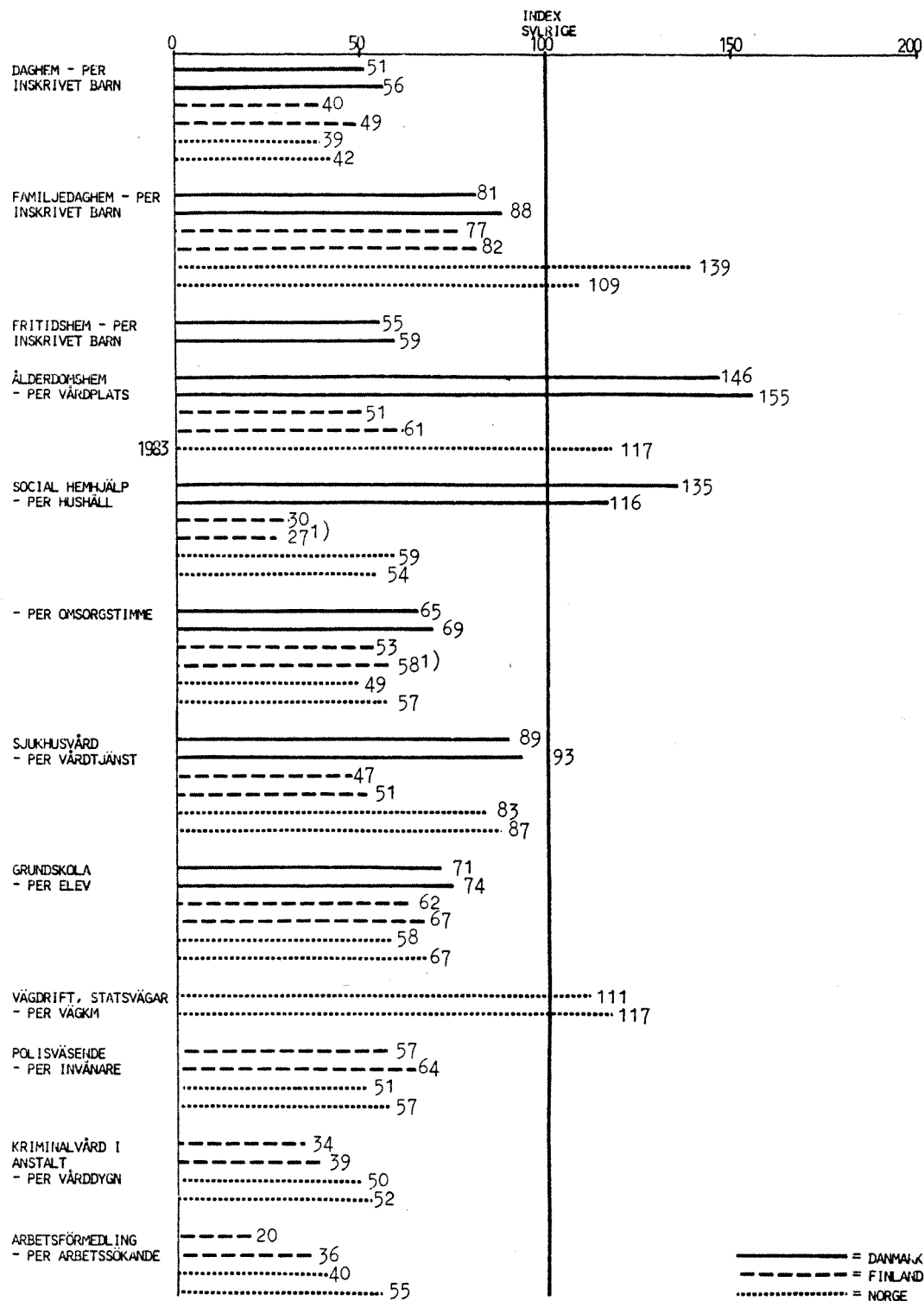


FIG. 3.4: KOSTNADER/PRESTATION 1980--1983 ÖRFÄKNADE I KÖPKRAFT MED KORRIGERADE VÄXELKURSER (ÖVRE STAPELN I VARJE LANDS STAPELPÅR AVSER 1980, DEN UNDRE 1983).

1) 1982.

Det bereder naturligtvis en del svårigheter att göra dessa jämförelser. En är att det inte är alldeles jämförbara produkter. En plats på ett danskt "plejehem" är inte detsamma som en plats på ett svenskt ålderdomshem. Rumsstandard, service, etc skiljer sig. Inom sjukvården sammanfattas en mängd olika behandlingar i antalet behandlade patienter. Sammansättningen kan naturligtvis skilja sig åtskilligt mellan länderna. En annan svårighet är att kostnaderna inte beräknas på samma sätt. En tredje svårighet är att jämföra kostnader i svenska kronor med kostnader i danska och norska kronor och i finska mark. Ytterligare en svårighet är att förhållandena skiljer sig mellan länderna. Klimatet påverkar kostnaderna för att sköta vägar. Befolkningens bosättningsmönster påverkar skolstorlekar och elevkostnader.

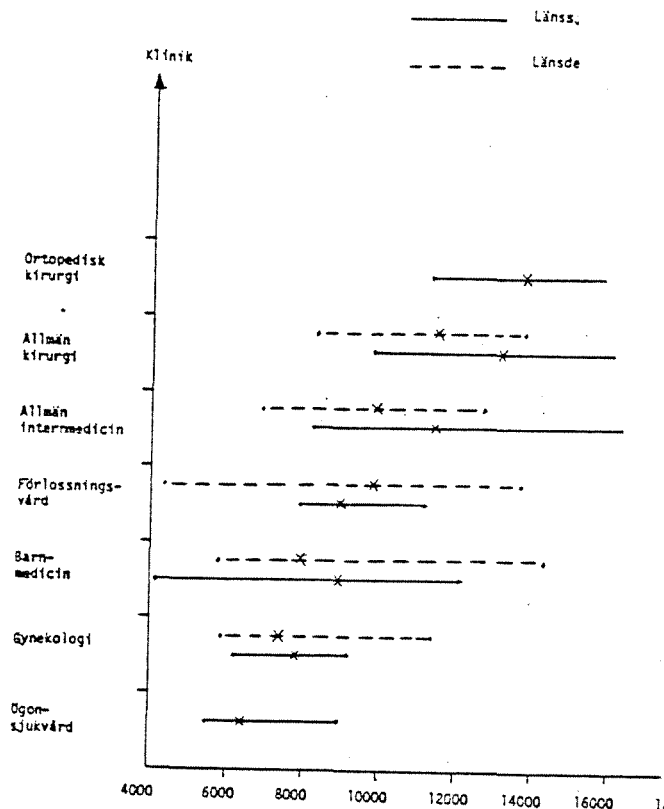
Trots dessa svårigheter erbjuder materialet en så pass talande bild att det är svårt att avfärda hypotesen att motsvarande offentlig service kostar mer i Sverige än i de andra nordiska länderna. Styckekostnaderna är med ett par undantag genomgående mycket högre i Sverige. De undantagen är vägar, familjedaghem, ålderdomshem och sjukvård. Kostnadsskillnaderna är så stora att de förmodligen inte uppvägs av skillnader i kvalitet. Sverige hade inom dubbelt så höga kostnader eller mer

- per barn eller omsorgstimme i daghem och fritidshem
- per omsorgstimme i den sociala hemhjälpen
- per vårddygn i kriminalvårdsanstalt
- för polisväsendet räknat per invånare
- för arbetsförmedling räknat per arbetssökande

Materialet avser förhållandena år 1980. En uppföljning avseende år 1983 ger i stort sett samma bild, dock med undantaget att kostnadsskillnaderna krympt något (Statskontoret, rapport 1985:36).

Landstingsförbundet utför kostnadsjämförelser fortlöpande inom sjukvården. Från ungefär hälften av landets sjukhus och sjukhem insamlas uppgifter om kostnader. Dessa ställs i relation till antalet vård dagar, antalet intagna eller antalet besök (i öppenvården). Hur styckekostnaderna skiljer sig mellan olika specialiteter framgår men också hur kostnaderna varierar inom en specialitet mellan olika sjukhus. Diagrammen som följer avser i tur och ordning kostnaden per intagen och kostnaden per vård dag 1982 i slutna vård på länssjukhus och länsdelssjukhus. Det tredje diagrammet gäller kostnaden per läkarbesök i öppenvården.

Diagram 1 Kostnad per intagen 1



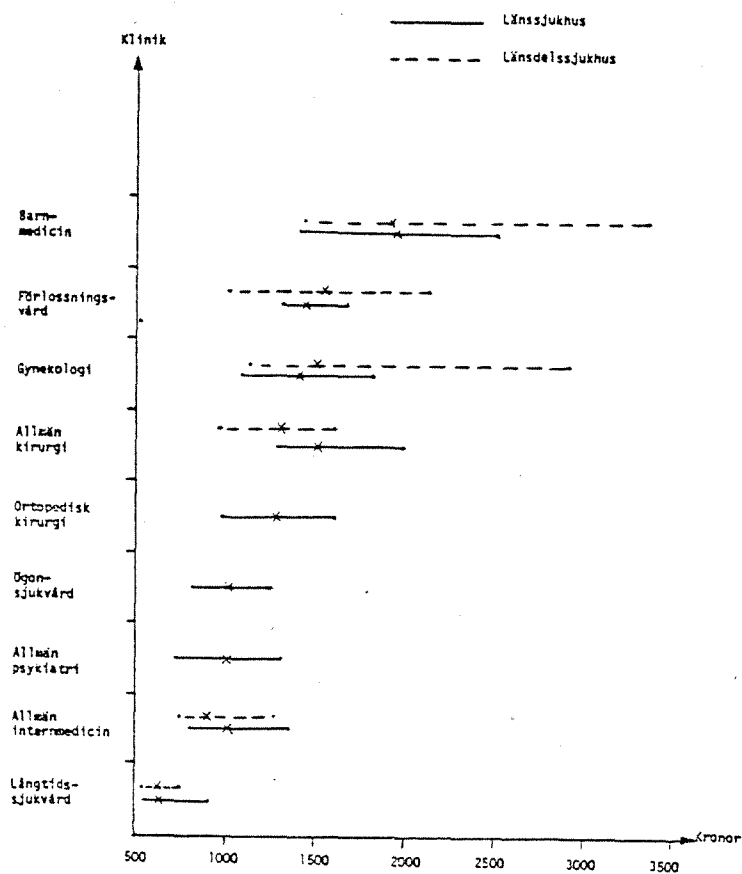
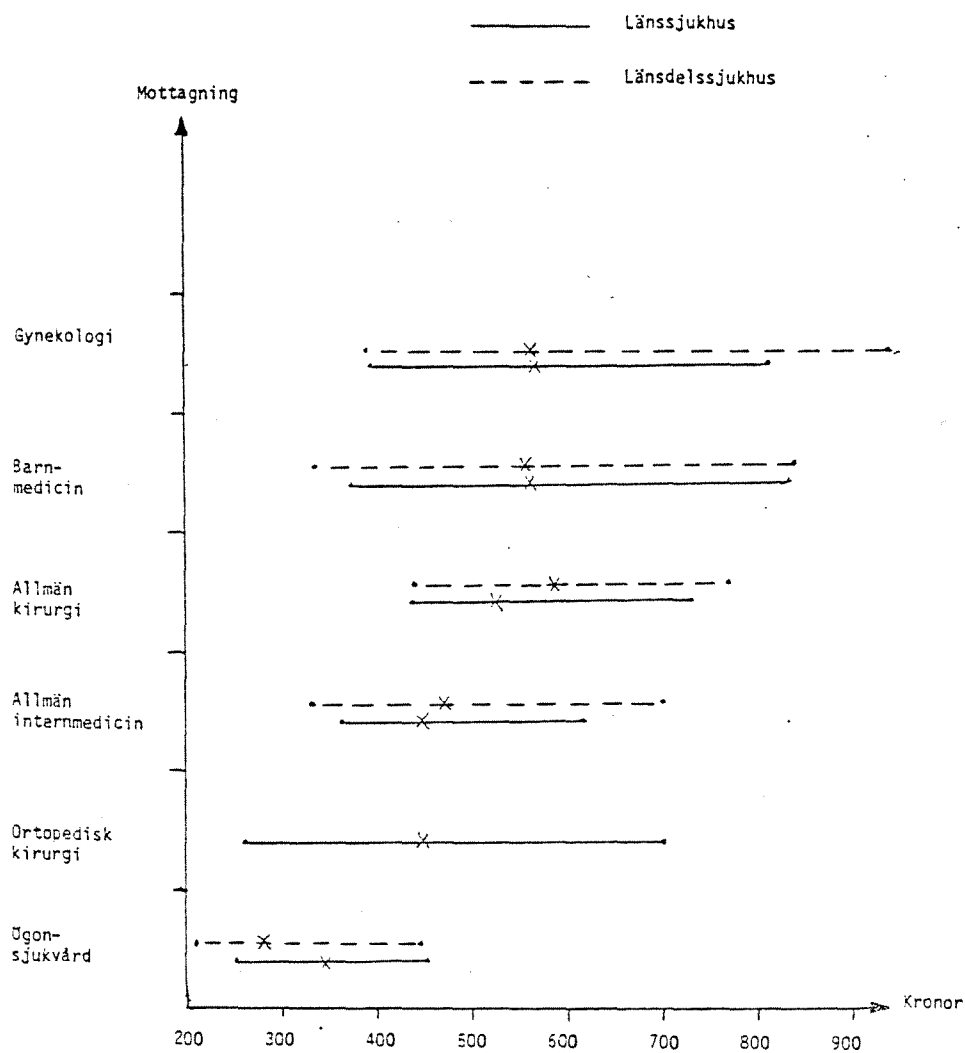


Diagram 3 Kostnad per läkarbesök 1982



Kostnadsskillnaderna inom en och samma kliniktyp är mycket stora. Håkansson (1980) har analyserat dessa. Styckkostnaden ökar med ökad klinikstorlek, oavsett om kostnaden beräknas per vårdplats, per intagen eller per vård dag. Detta kan sammanhänga med att större kliniker får svårare fall. De indikatorer på svårare fall som Håkansson använder ger dock inte belägg för att detta skulle vara orsaken. Men han utesluter inte att en finare diagnosuppdelning skulle kunna bekräfta en sådan hypotes. Kostnaderna för medicinsk service - särskilt laboratoriekostnaderna - ökar med klinikens storlek och detta utan att det synes ha något samband med vårdens kvalitet.

Vissa kostnadsskillnader mellan kommunerna i olika verksamheter har analyserats av Murray (1981). Analysen avser bara delvis direkta styckekostnader. Delvis avser den utgifter per invånare, som också påverkas av servicenivån. Därvid uppskattas kostnadsskillnaderna indirekt genom att rensa utgiftsvariationerna från inverkan av servicepåverkande faktorer. Kostnadsskillnaderna är inte bara uttryck för varierande effektivitet utan också för att produktionsförutsättningarna skiljer sig mellan kommunerna och påverkar kostnaderna. Sedan hänsyn tagits även till inverkan av sådana kostnadspåverkande variabler återstår en variation i kostnaderna som kan tänkas ge uttryck för skillnader i effektivitet. Intrycket är att det på vissa områden finns en så stor oförklarad variation i utgifterna att variationer i effektiviteten inte kan uteslutas - för att uttrycka sig försiktigt.

Egentligen finns bara en undersökning av kostnader i privat och offentlig verksamhet som uppfyller de krav man bör ställa på en dylik undersökning. Det är Bengt Jönssons jämförelse av kostnaderna för tandvård i landstingens och i privata tandläkares regi (ds Fi 1983:27). Jönsson formulerar sig försiktigt. Men skulle man hårdra hans resultat skulle den privata tandvården ha en produktivitet som är nästan dubbelt så hög som den offentliga tandvårdens.

Andra kostnadsjämförelser mellan kommuner, inom och mellan statliga myndigheter, mellan privat och offentligt görs t.ex. i Jonsson (1982), SPK (193, 1984, 1985), Svenska kommunförbundet (1983), statskontoret (1983), Åsa Murray (1986) och Nyckeltal för kommunerna (SCB). Oförklarade kostnadsskillnader tyder på skillnader i produktivitet.

#### 7.4 Sammanfattning

Åtskilliga teorier och spekulationer finns rörande den offentliga sektorns inverkan på den ekonomiska tillväxten men förhållandevis få empiriska studier. De studier som gjorts ger inte några entydiga svar. Cost-benefit-analyser behövs för att, där det är möjligt, uppskatta den offentliga sektorns bidrag till BNP. På de områden där c-b-analyser gjorts är lönsamheten positiv nästan genomgående. Skillnaderna i styckkostnader mellan Sverige och de övriga nordiska länderna<sup>x</sup> Vi behöver också känna till produktivitetsutvecklingen för att kunna beräkna bidragets förändring över tiden och den offentliga sektorns bidrag till den ekonomiska tillväxten.

För att undvika dubbelräkning behöver vi känna till hur stor del av den offentliga sektorns output som är input i näringslivet.

<sup>x</sup> och den stora variationen i styckkostnader mellan kommuner, landsting, statliga myndigheter m fl tyder på ett produktivitetsproblem.



## Kapitel 2

### PRODUKTIVITETSUTVECKLINGEN I OFFENTLIG SEKTOR

#### 2.1 Begreppen effektivitet och produktivitet

Produktivitet och effektivitet är begrepp som i dagligt tal litet slarvigt används om vartannat. I ekonomisk litteratur förekommer ibland också olika definitioner vilket inte är ägnat att underlätta diskussionen. Här ska jag använda begreppen på det sätt som görs i nationalekonomisk litteratur och jag ska strax definiera dem.

Det sätt som jag använder begreppen på kan exemplifieras på följande sätt. När man ibland får höra att en "investering är produktiv", så menar nog den som säger detta att investeringen ger en god avkastning, att den lönar sig. Detta är med nationalekonomisk terminologi en effektiv investering: intäkterna är större än kostnaderna. Omvänt kan man få höra att en maskin, ett företag eller en grupp människor är "effektiva". De som säger så menar nog med effektivitet att man producerar mer per investeringkrona, arbetstimme eller liknande än med andra maskiner, i andra företag och i andra grupper. Detta är med nationalekonomisk terminologi en fråga om produktivitet. Jag ska själv försöka hålla tungan rätt i mun och använda begreppen på ett konsekvent sätt även om det ibland inte är alldeles lätt.

Effektivitet

Om vi börjar med att definiera begreppet effektivitet, så kan vi sedan se hur det förhåller sig till produktiviteten.

Jag ska ge matematiska definitioner och ska därför börja med att benämna några olika storheter.

- Q = output, fysisk produktion
- $p_Q$  = priset på output per enhet
- L = arbetsinsats, timmar eller årsverken
- w = lön, pris på arbete
- K = kapitalinsats
- r = pris på kapital
- X = övrig förbrukning
- $p_X$  = pris på övrig förbrukning

För att produktionen skall vara effektiv måste den ge ett överskott, dvs värdet av produktionen måste överstiga kostnaden för produktionen. Värdet av produktionen är pris gånger kvantitet, dvs  $Q \times p_Q$ . Kostnaden är resursinsatserna gånger dessas priser, dvs  $L \times w + K \times r + X \times p_X$ . Om produktionen är effektiv så ska gälla att

$$\frac{Q \times p_Q}{L \times w + K \times r + X \times p_X} \geq 1$$

Produktivitet

Produktivitet kan mätas på några olika sätt. Jag ska strax återkomma till dessa. Först ska jag ge en mycket enkel definition av produktivitet. Produktivitet är output genom input eller produktionen i förhållande till resursförbrukningen. Variationerna ligger i att såväl output som input kan definieras och mätas på olika sätt.

Det allra enklaste produktivitetetsmättet i detta sammanhang är

$$\text{arbetsproduktivitet} = \frac{Q}{L}$$

Arbetsproduktiviteten tar inte hänsyn till insatsen av andra resurser, t.ex. kapital. Ska vi ta med all resursförbrukning - kapital, arbetstimmar, övrig förbrukning - så måste vi kunna summera timmar med kvadratmeter lokalyta osv. Detta kräver att vi uttrycker resursförbrukningen i pengar. Då får vi någonting som ibland kallas för totalproduktivitet, men som också kan kallas för

$$\text{kostnadsproduktivitet} = \frac{Q}{L \times w + K \times r + X \times p_x}$$

Nu ser vi att kostnadsproduktiviteten är mycket snarlik effektiviteten. Det som skiljer de två begreppen är att i kostnadsproduktiviteten är output angiven i fysiska termer och inte värdesatt, vilket den är i effektivitetetsmättet.

Förhållandet mellan de två begreppen är detta:

Effektivitet = kostnadsproduktivitet  $\times$   $p_a$  (värdet av output per enhet)

Mäter vi kostnadsproduktivitetens förändring och kan säga att värdet av output är oförändrat, så uttrycker kostnadsproduktivitetens relativa förändring också effektivitetens relativa förändring. Alltså: ökar kostnadsproduktiviteten med 10% så ökar också effektiviteten med 10%.

Detta är en viktig observation eftersom det betyder att produktivitetens mått är relevanta för analyser av effektiviteten. Men med hjälp av produktivitetens mått kan vi aldrig uttala oss om mer än förändringarna i effektiviteten. Med ett produktivitetens mått kan man inte belysa effektiviteten. Det går alltså inte att säga att en verksamhet vars produktivitet minskat kraftigt inte längre skulle vara effektiv. Produktiviteten i byggnadsbranschen minskade kraftigt i samband med att bostadsbyggandet gick ned. Men därmed inte sagt att den inte var effektiv i bemärkelsen att det fortfarande lönade sig att bygga hus eller att det var samhällsekonomiskt önskvärt att man byggde hus. En verksamhet vars produktivitet ökat kraftigt kan heller inte just därigenom påstås vara effektiv. Produkterna - output - kan helt sakna värde.

#### Olika mått på produktivitet

I studierna av produktiviteten inom den offentliga sektorn används genomgående kostnadsproduktivitet som mått. Detta beror givetvis på att priser eller värden på output inte finns att tillgå för den offentliga sektorns - icke marknadsprissatta - produkter. Därför är det viktigt att förstå hur detta mått på produktivitet förhåller sig till andra mått på produktivitet.

Det vanligaste måttet på produktivitet när det gäller samhällsekonomi är förädlingsvärdeproduktivitet. Det är en kvot bildad av förädlingsvärde och arbetade timmar. Man kan säga att det är förädlingsvärde per arbetad timme. Summan av alla förädlingsvärden är lika med bruttonationalprodukten. BNP per arbetad timme är således förädlingsvärdeproduktiviteten för hela ekonomin.

Vi måste då först definiera förädlingsvärde. Det är skillnaden mellan värdet av output, dvs  $p_a \times Q$ , och värdet av inköpta råvaror och annan förbrukningsmateriel, dvs  $p_x \times X$ . Denna skillnad är definitionsmässigt lika med summan av ersättningarna till arbetskraften och kapitalet plus eventuell vinst eller minus eventuell förlust. Då blir

$$\text{förädlingsvärdeproduktiviteten} = \frac{p_a \times Q - p_x \times X}{L}$$

Det finns varianter även på detta mått men för ögonblicket räcker dessa begrepp. Det förtjänar dock att påpekas att man i vissa sammanhang reserverar begreppet produktivitet för vad som brukar kallas "teknikfaktorn". Man försöker då att "rensa" förädlingsvärdeproduktivitetsförändring från förändringar i kapitalutnyttjande, arbetstidsförkortning, överflyttningvinster, skalfördelar, slack m.m. Meningen är att sälla fram den "rena" produktivitetsförändringen. Bäst kanske man kan föreställa sig den rena produktivitetsförändringen i en organisation som utnyttjar sina resurser fullt ut och producerar maximalt där endera av följande saker händer:

- 1) Med samma insats av kapital, arbetskraft och köpta varor och tjänster ökar output.
- 2) Samma output produceras med mindre åtgång av arbetskraft.
- 3) " " kapital.
- 4) " " köpta varor och tjänster.

Teknikfaktorn kan förorsaka en produktivitetsökning på endera av dessa sätt. Man talar om en "neutral" teknisk utveckling om antingen output ökar vid givna resursinsatser eller om såväl arbetsinsats som kapitalinsats minskar vid given output. Om bara arbetsinsatsen minskar talar man om en "arbetsbesparande" teknisk utveckling och om bara kapitalinsatsen minskar talar man om en "kapitalbesparande" teknisk utveckling.

Här görs inga försök att dela upp produktivitetsförändringarna i bidrag från olika faktorer. De produktivitetsförändringar som diskuteras i det följande kan ha uppstått av många skilda anledningar, såsom ökad eller minskad slack, arbetstidsförkortning, förändrade produktionsförutsättningar osv men också teknisk utveckling. Det är dock mindre vanligt att tro att den tekniska utvecklingen skulle leda till sänkt produktivitet.

Låt oss nu jämföra kostnadsproduktiviteten och förädlingsvärdeproduktiviteten. I grova drag, kan man säga, att om output är konstant och arbetsinsatsen ökar - allt annat lika - så minskar både kostnadsproduktiviteten och förädlingsvärdeproduktiviteten. Likaså om övrig förbrukning ökar - allt annat lika - så minskar båda slagen av produktivitet. Men om kapitalinsatsen ökar så påverkar det bara kostnadsproduktiviteten negativt - förädlingsvärdeproduktiviteten förblir oförändrad.

Litet mer exakt kan jämförelsen göras genom att ur de ovanstående uttrycken för kostnads- och förädlingsvärdeproduktivitet härleda uttryck för förändringen av produktiviteten. Detta görs i bilaga till detta kapitel. Sammanfattningsvis gäller i huvudsak att förädlingsvärdeproduktiviteten påverkas mer - i såväl positiv som negativ riktning - än kostnadsproduktiviteten.

## 2.2 Studier av produktivitetens utvecklingen

Förädlingsvärde per arbetad timme är det produktivitetensmätt som står i bäst överensstämmelse med målet att maximera bruttonationalprodukten, dvs tillgången på varor och tjänster för slutlig förbrukning, per invånare. Därför har detta produktivitetensmätt sin givna plats i långtidsutredningen.

De studier av produktivitetens utvecklingen som är gjorda inom offentlig förvaltning avser dock genomgående kostnadsproduktivitet. Detta har sin mycket rimliga förklaring i att något förädlingsvärde inte registreras i den offentliga sektorns icke prissatta verksamheter.

För att nå större överensstämmelse med långtidsutredningens övriga bedömningar skall jag därför i nästa steg göra beräkningar av förädlingsvärdeproduktivitetens utveckling även inom den offentliga sektorn. Hur är detta möjligt? Det är naturligtvis en hypotetisk beräkning. Den kan baseras på något olika antaganden. Men enklast är att anta att värdet av tjänsterna från den offentliga sektorn det är som vi använder som basår överensstämmer med kostnaden detta år. Om en daghemsplats kostade 50.000 kr år 1980 så antas att värdet av denna daghemsplats också var 50.000 kr detta år. Jag visar i bilaga 1 att det spelar mycket liten roll för produktivitetens utvecklingen om detta är en viss över- eller en viss underskattning av värdet. I kapitel 1 gjordes vissa beräkningar av BNP-utvecklingen med antagandet att avkastningskravet på investerat kapital skulle vara lika stort i offentlig sektor som i privat. Det innebär att man räknar upp värdet av den offentliga konsumtionen med denna avkastning. Detta hade en begränsad inverkan på BNP-utvecklingen. Istället för att anta någonting om avkastningen på gjorda investeringar bortser vi här ifrån den.

Internationella förebilder

Studier av produktivitetsutvecklingen i offentlig sektor av det slag som presenteras i det följande är tämligen unika. Inget annat land har ännu försökt sig på studier av detta slag på samma bredd. Närmast kommer USA, där sedan 1967 produktiviteten i närmare 2/3 av den federala byråkratin mätts. Detta har gjorts på ett något annorlunda sätt än i de svenska studierna. De viktigaste skillnaderna är dessa:

1. Output mäts i ett mycket stort antal delverksamheter. Ungefär 50 federala myndigheter ingår i studierna. Dessa rapporterar ungefär 3.000 olika outputmått. Åtskilliga av dessa outputmått är inte slutprodukter. Det kan röra sig om internpost, löneutbetalningar, utbildning, transporter, boklån, finansiella transaktioner, städning, fastighetsunderhåll, markberedning, parkskötsel osv.
2. Input utgörs enbart av arbetade timmar.

Endast under speciella villkor kan den sålunda beräknade produktivitetsutvecklingen sägas representera en god uppskattning av produktivitetsutvecklingen med avseende på slutprestationerna. Programmet har dock andra syften, främst att stimulera myndigheterna till produktivitetstänkande.

Den sålunda beräknade produktivitetsutvecklingen från 1967 till 1980 är +1,2 % per år (Joint Economic Committee, 1981). Utvecklingen från år till år varierar kraftigt, från -0,5 % till +2,9 %.



I Danmark har Amtskommunernes og kommunernes forskningsinstitut intresserat sig för produktivitetsutvecklingen. Man presenterar ingen samlad bedömning utan redovisar område för område. Beräkningarna baseras på slutprestationer av typen antal skolelever, inskrivna barn på daghem, platser på ålderdomshem osv. Man diskuterar kvalitetsförändringar men försöker inte infoga dessa i måtten. Hel- och halvdagsinskrivna barn på daghem summeras utan hänsyn till att de är olika resurskrävande. Man har således valt att göra beräkningarna enkla och istället föra diskussioner kring dessa (Mikkelsen, 1982). Jag ska ge ett exempel.

För daghem, lekskolor och fritidshem ökar produktiviteten med knappt 6 % mellan åren 1972 och 1981, eller 0,6 % per år. Produktiviteten mäts här som antal inskrivna barn per heltidsanställd. Olika förhållanden påverkar denna utveckling. Antalet deltidinskrivna barn minskar, vilket leder till en underskattning av produktivitetsutvecklingen, så som den är mätt. Å andra sidan är antalet närvarande barn i förhållande till antalet inskrivna barn något lägre vid slutet av perioden än i början, vilket leder till en överskattning av produktivitetsutvecklingen. Visserligen är antalet anställda omräknat till heltidsanställda, men det tar inte hänsyn till arbetstidsförkortning. Det leder till en underskattning av produktivitetsutvecklingen. Å andra sidan innefattas inte alla personalkategorier i detta antal, såsom stödpedagoger och vikarier. Eftersom dessa ökat i antal överskattas därmed produktivitetsutvecklingen.

Jag ska ge några andra glimtar från dessa undersökningar. Alla avser 1970-talet.

Mätt som vårdtygn per heltidsanställd minskar produktiviteten på ålderdomshem med dryga 4 % per år. Vårdtyngden har dock ökat.

Produktiviteten i grundskolan har minskat med nästan 3 % per år. Produktiviteten mäts som antalet elever per lärartimme. Den stora ökningen av lärartimmar ligger dock på specialundervisning och hemspråk.

Folkbibliotekens produktivitet mätt som antal bokutlån per anställd ökar med 0,5% per år.

Antalet heltidssysselsatta per behandlad patient på sjukhus ökar med 1 % om året. Produktiviteten minskar alltså i motsvarande mån.

Maddisons (1984) grova jämförelse av "bemanningsnivåerna" i ett flertal länder visar att sjunkande produktivitet i den offentliga sektorn kan vara ett internationellt fenomen. Denna iakttagelse har sin betydelse när man söker förklaringar till utvecklingen i Sverige. Det är inte så stor mening att söka specifikt svenska orsaker till utvecklingen.

### Tabell

#### Bemanningsnivåer inom sjukvård och utbildning

	Befolkning per läkare		Elever per lärare i grundskola	
	1960	1980	1960	1980
Frankrike	1.024	463	28,4 <sup>b</sup>	20,0
Västtyskland	699	442	47,7	19,6
Japan	971	785	36,6	25,2
Nederländerna	909	545	35,0	24,3
England	1.130 <sup>a</sup>	956	29,8	19,4 <sup>c</sup>
USA	718	498	31,0	21,3 <sup>d</sup>

a) 1956 b) 1955 c) 1978 d) 1977

källa: Maddison (1984)

ESO-studierna

Med undantag för några sporadiska studier (Näringslivets ekonomifakta, 1985) har tidigare mycket få produktivitetsstudier gjorts inom den offentliga sektorn i Sverige.

Inom expertgruppen för studier i offentlig ekonomi påbörjades år 1982 ett arbete med att göra försöksvisa beräkningar av produktivitetsutvecklingen för så stora delar av den offentliga sektorn som möjligt. Det arbetet har mynnat ut i ett stort antal konkreta studier, som visserligen bara utgör ett första allvarligt försök att beräkna produktiviteten för stora delar av den offentliga sektorn men som samtidigt kommit så långt i metodutveckling och databearbetning att resultaten måste anses ha ett betydande informationsvärde. En utförlig presentation av arbetet och dess resultat ges av projektets ledare och drivande kraft Ingvar Ohlsson i "Offentliga tjänster - sökarljus mot produktivitet och användare" (Ds Fi 1986:13).

Här ska jag bara rekapitulera beräkningsprinciper och metoder samt sammanfatta resultaten.

### Beräkningsprinciper

Den självklara utgångspunkten har varit att beräkna kostnadsproduktiviteten, eftersom priser saknas på offentliga tjänster och därför något förädlingsvärde inte kan beräknas.

En annan utgångspunkt har varit att tillämpa nationalräkenskapernas beräkningsprinciper. Det har medfört att identifieringen av output gällt slutprestationer. Myndigheterna har betraktats som vilket företag som helst som producerar varor eller tjänster för en uppdragsgivare, vare sig dessa är kunder, brukare eller politiska organ (riksdag, kommunfullmäktige etc). Output är de prestationer som myndigheten är satt att åstadkomma och som har något värde för uppdragsgivaren. I brist på marknader för myndigheternas prestationer, där det skulle kunna avläsas vad det är som uppdragsgivaren betalar för, måste identifieringen av myndigheternas output bygga på analyser av instruktioner, uppdrag osv när detta inte är självklart. Det är således självklart att det kommunfullmäktige betalar för är antalet barn som tas om hand efter vissa kvalitetskrav på daghem och inte för personalutbildning, städning, planeringskonferenser osv. Det senare är internprestationer som är nödvändiga för slutprestationens produktion men som inte utgör motiv för verksamheten.

Detta innebär vidare att output identifieras med prestationer och inte med effekterna av prestationerna. På samma sätt som för ett företag beräknas produktionen i det ögonblick då den lämnar företaget för konsumtion eller nyttjande av andra företag. Den frågan ställs således inte varför riksdagen vill ha deklARATIONER granskade och vilka effekter det får att skatteförvaltningen efter riksdagens riktlinjer producerar granskade deklARATIONER. Hur ett företags produkter utnyttjas ingår heller inte i måttet på dess produktion.

Produktiviteten skall beräknas för delar eller hela den offentliga sektorn. Produktivitetmått för olika delar av myndigheter och för olika myndigheter skall kunna aggregeras. Detta betyder att prestationer inom en myndighet och flera myndigheter skall kunna läggas samman. Det kräver ett system av vikter. Vikterna skall så nära som möjligt återge uppdragsgivarnas värderingar av prestationerna. På en marknad ger under vissa omständigheter priserna besked om hur mycket olika varor är värda i förhållande till varandra. Inom den offentliga sektorn beslutar politiker istället för konsumenterna vad de olika varorna och tjänsterna skall få kosta. Antar man att politikerna beter sig rationellt skulle det råda en överensstämmelse mellan vad olika offentliga tjänster kostar och vad de är värda. Tvivel på denna punkt gör att man kan vilja se produktivitetmått som renodlade uttryck för produktionseffektiviteten. Dävsatt produkternas värde anger då produktivitetens utvecklingen hur mycket mer eller mindre resurser det går åt att producera dem jämfört med referensårets styckkostnader.

Den mot output svarande resursförbrukningen skall redovisas så fullständigt som möjligt. Det betyder att enbart arbetsinsatsen inte är tillräcklig som mått på resursinsatsen. Olika slag av arbetskraft kostar dessutom olika mycket. Det är en aspekt av resursförbrukningen som skall innefattas. Vidare skall all annan resursförbrukning tas med, såsom förbrukningsmateriel, köpta tjänster, lokaler, maskiner osv.

Kostnaderna skall givetvis beräknas i fast pris, så att inflationen inte inverkar på resultatet. Kostnaderna skall också periodiseras, så att kostnader för en period svarar mot produktionen av prestationer samma period. Det betyder att investeringar i maskiner men också i humankapital och organisation och metodutveckling skall periodiseras. S.k. negativa externa effekter och kostnadsövervältring på företag och hushåll beaktas dock inte.

Om man avgränsar ett system av myndigheter med en gemensam slutprodukt kan denna mätas och man behöver inte mäta prestationer från myndigheter inom systemet som utgör input i andra myndigheter inom systemet. Systemets totala kostnader ställs mot dess slutprodukt.

Bara reala resurser utgör kostnader för produktionen. Transfereringar - bidrag till utomstående utan krav på motprestation - är ingen resursförbrukning. Ränta betraktas i enlighet med nationalräkenskapskonventionen som transferering.

Output skall innefatta kvalitetsförändringar. Kvalitetsförändringarna skall ses och bedömas ur uppdragsgivarens synvinkel. För prestationerna ett större värde för uppdragsgivaren ökar deras kvalitet.

Produktivitetens utvecklingen gäller jämförelser mellan produktiviteten vid olika tidpunkter. Som bas för jämförelsen måste man ha ett referensår. I enlighet med nuvarande nationalräkenskaper valdes år 1980 till basår. D.v.s. att fastprisberäkningarna av resurserna gjordes i 1980 års priser. En arbetad timme äsätts därvid det pris den hade år 1980 alla år vid beräkningen av kostnaderna i fast pris. Samma sak gäller kapitalkostnader, löpande förbrukning och lokaler. Vikterna som används vid sammanvägningen av prestationer inom och mellan myndigheter avser också år 1980.

Som vi ser är detta högt ställda krav. De studier som redovisas i det följande skiljer sig från de ovan redovisade internationella förebilderna genom att försöka vara så heltäckande och rättvisande som möjligt för produktivitetens utvecklingen. En annan ansats hade kunnat vara att acceptera enklare mått och komplettera dessa med annan information som kan ha haft betydelse för resultatet.

#### Beräkningsmetodik

SDST (Studier i offentliga sektorns tjänsteproduktion) - gruppen inom ESO lade ut de olika sektorsvisa produktivitetsstudierna och höll samman metodiken. Vissa skillnader har ändå inemugit sig i de olika studierna. När därför resultaten av de olika studierna vägs samman till ett enda mått på den offentliga sektorns produktivitetens utveckling så görs korrigeringar av sektorstudierna för att dessa skall överensstämma med de gemensamma beräkningsprinciperna.

Vissa avsteg från principerna har måst göras i brist på data. Det har inte alltid varit möjligt att identifiera och beräkna slutprestationerna. Men eftersom beräkningen avser produktivitetsutvecklingen så är det inte nödvändigt med absoluta mått. Det går bra med indirekta mått och indikatorer på prestationsutvecklingen. Detta gäller även resursförbrukning och vikter.

Ett exempel är arbetsförmedlingen. Ur den arbetssökandes perspektiv är anvisning av ett passande arbete en prestation. Men om detta har det inte funnits uppgifter. Istället har då antalet arbetssökande - med viss uppdelning och viktning - betraktats som en indikator på mängden prestationer som arbetsförmedlingen utför.

Kvalitetsförändringar har om möjligt fått inverka på prestationsmättet. Detta kan ske genom olika tekniker. Ett sätt är att betrakta prestationer av olika kvalitet som olika prestationer och åsätta dem olika vikter, en prestation med högre kvalitet en högre vikt och en med lägre kvalitet en lägre vikt. Ett annat närbesläktat sätt är att justera vikten för en prestation med hänsyn till kvalitetsförändringen. Ett tredje sätt är att definiera prestationerna så att volymen också uttrycker kvalitetsförändringar. Ett exempel är att istället för statistikprodukter mäta statistikprodukternas informationsinnehåll. Är inget av dessa sätt tillämpliga kan kostnaderna förenade med den ökande kvaliteten exkluderas ur resursförbrukningen. På så vis mäts produktivitetsutvecklingen rensad från såväl kvalitetsförändring som den däremot svarande resursförbrukningen. Slutligen har indikatorer på måluppfyllelse, effekter och service analyserats för att därigenom försöka besvara frågan om någon kvalitetsförändring kan spåras.



Samtidigt som dessa ambitioner redovisas måste det medges att kvaliteten inte mätts och innefattats i måtten på ett fullständigt och fullgott sätt. Detta är en punkt som gör att resultaten måste bedömas med reservationer. Det är kanske den mest kritiska punkten. Men kvaliteten gäller inte bara output. Den gäller i lika hög grad input. Fångar de prisindexar som används för att deflatera löpande kostnader med kvalitativa förändringar i resurserna? Det prisindex som används för att deflatera lönekostnader med vet vi inte fångar upp arbetskraftens ökade utbildningsstandard.

Som vikter för att väga samman prestationer inom eller mellan myndigheter har i flertalet fall styckkostnader använts. Dessa vikter skall avse år 1980 men har ibland fått uppskattas med ledning av tidsåtgång, arbetspoäng eller liknande ett närliggande år. Styckkostnadernas absoluta nivå saknar betydelse. Det enda som har betydelse är deras relativa storlek. Inom exempelvis lantbruksverket användes en tidsstuide från år 75/76 för att representera den relativa tidsåtgången och de relativa styckkostnaderna år 1980.

Vissa brister föreligger i kostnadsredovisningen. Kostnaderna motsvarar ibland inte prestationerna, är ofullständigt redovisade eller periodiserade. Samma sak gäller emellertid här att om de redovisade kostnaderna kan förmodas utvecklas på samma sätt som de verkliga kostnaderna så erhålls en fullgod uppfattning om de verkliga kostnadernas utveckling, vilket är tillräckligt för beräkningen.

Ett exempel är kapitalkostnader som inte alltid periodiserats. Istället har investeringsutgifter då använts. Om investeringarna utvecklas i en jämn takt gör även de däremot svarande kapitalkostnaderna det.

Fastprisberäkningen av resursförbrukningen har huvudsakligen skett genom att kostnaderna i löpande priser deflaterats med prisindex för kostnadsslaget. Ibland har prisindex för kommunal eller statlig konsumtion i genomsnitt använts. Genomgående används nationalräkenskapernas prisindexar. Där så varit möjligt har nationalräkenskapernas resursförbrukning motsvarande vissa prestationer använts direkt i beräkningarna. Denna resursförbrukning registreras i nationalräkenskaperna som offentlig konsumtion. Detta gäller exempelvis utbildningskostnaderna.

Jag ska summariskt beskriva de olika delstudierna för att ge en uppfattning om metodik och tillförlitlighet.

#### Hälso- och sjukvården

Den sjukhusanknutna hälso- och sjukvårdens produktivitetsutveckling bygger på beräkningar på 1/3 av av sjukhusen. De studerade sjukhusen är valda därför att de redovisar prestationer och kostnader ända ned på kliniknivå på ett tillfredsställande vis. Detta kan medföra att dessa sjukhus inte är representativa för alla sjukhus.

Prestationerna utgörs av behandlade patienter och fångar upp alla kvalitetsförbättringar som leder till förkortade vårdtider. Kvalitetsskillnader som tar sig uttryck i styckkostnadsskillnader mellan kliniker fångas också upp genom att varje kliniks prestationer ges en egen vikt (312 stycken). Den medicinska behandlingsteknikens framsteg inom respektive klinik fångas däremot inte upp. Den gäller frågan i vilken mån patienterna lämnar sjukhuset friskare än tidigare. Här ligger en svårbedömbär kvalitetsförändring. Om merkostnaden för den förbättrade rumstandarden på sjukhusen överslagsvis dras av från kostnaderna, leder det till att produktivitetens utvecklingen förbättras 0,1% -enheter per år.

Övrig sjukvårds prestationer - långvård, öppenvård, folktandvård och psykiatrisk vård - uppskattas med något grövre mått, såsom vårddagar och patientbesök.

Kostnaderna i löpande priser är hämtade dels från sjukhusens egen redovisning, dels från den kommunala finansstatistiken. Kostnaderna innefattar inte centrala myndigheter. Fastprisberäkning sker genom deflatering med implicit prisindex för ändamålet hälso- och sjukvård i nationalräkenskapernas redovisning av offentlig konsumtion

Den beräknade produktivitetens utvecklingen är negativ, minus 3 % om året för perioden 1960-1980. Den är mest negativ i början av perioden då sjukvården expanderar som mest, mindre negativ mot slutet.

Studien har gjorts av Björn Lindgren och Pontus Roos, institutet för hälso- och sjukvårdsekonomi i Lund (Ds Fi 1985:3).

### Socialsektorn

Denna omfattar insatser för barn och ungdom, äldre och handikappade samt individinriktade insatser. Prestationerna är hämtade ur socialstatistiken, t.ex. antal barn på daghem, förskolor etc, vårddagar i servicehus för äldre och handikappade och i barnhem och ungdomsvårdssekolor, antal timmar i hemhjälp och i barnvårdarverksamhet, antal resor i färdtjänst, antal hjälpfall i socialhjälp etc. Dessa prestationer svarar för ca 90 % av verksamheten. De vägs samman med sina beräknade styckkostnader år 1980. Kostnaderna är hämtade ur bla. den kommunala finansstatistiken och deflaterade med prisindex för offentlig konsumtion, ändamål socialvård.

Den bristande överensstämmelsen mellan prestationer och resursförbrukning kan naturligtvis förändra resultatet om den andel som täcks med prestationer ökar eller minskar under perioden.

Studien omfattar bara 1970-talet. Någon explicit behandling av kvalitetsförändringar finns inte. Denna bedöms av utredarna, som är väl förtrogna med socialsektorn, inte ändra resultaten radikalt. Sammantaget minskar produktiviteten 1,6 % per år 1970-1980. Den första femårsperioden är minskningen väsentligt större än under den senare. Allmänna insatser för barn och ungdom, där daghemmen väger tyngst, beräknas ha haft en positiv produktivitetsutveckling med nära 1 % om året under de tio åren.

Studien har utförts på SCB av Jan Eklöf och medarbetare (Ds Fi 1985:14).

Utbildningsväsendet

I detta ingår såväl grund-, gymnasie- som högskola. Prestationerna bygger på utbildningsstatistiken och utgörs för grund- och gymnasieskolan av "elevvecotimmar", antalet elever multiplicerade med det genomsnittliga antalet veckotimmar enligt läroplanen. Prestationsmättet uttrycker därmed något som skulle kunna kallas "inlärningstillfällen". För högskolan utgör antalet studerande prestationsmått. Deltidsstuderande är omräknade till heltidsstuderande. Prestationsmättet för högskolan rymmer ändå en hel del osäkerhet, men som en grov indikator på högskolans prestationsvolym kan det duga. Högskolan och gymnasiet utgör ca en fjärdedel av den sammanvägda prestationsvolymen. Grundskolan dominerar verksamheten.

Inom grundskolan vägs alltså eleverna med antalet veckotimmar enligt läroplan. Samma sak sker i gymnasiet. Vikterna borde inom gymnasiet därutöver ta hänsyn till att olika linjer kräver mycket olika kostnader. Samma förhållande gäller för högskolan.

Resursförbrukningen bygger helt och hållet på nationalräkenskapernas beräkning av offentlig konsumtion, ändamål utbildning och forskning. Där ingår även centrala myndigheter. Överensstämmelsen med prestationerna är inte fullständig, vilket kan påverka resultatet. Bl.a. ingår kostnader för forskning. Kostnaderna för specialundervisning och hemspråksundervisning ingår medan verksamheterna inte ingår i prestationsmått. Detta påverkar antagligen måttet negativt.

Ett sätt att belysa detta på är att beräkna prestationsvolymen utifrån antalet lärare och dessas tjänstgöringskyldighet. Detta skulle fånga upp special- och hemspråksundervisning m.m. Samtidigt innebär detta sätt att definiera output att det görs med hjälp av input. Utvecklingen av produktiviteten i grundskolan blir under åren 1965-80 något mindre negativ (-2,1 % per år) mätt på detta

sätt än med elevveckotimmar (-2,8 % per år). I gymnasieskolan blir det ingen skillnad.

Några kvalitetsmått har inte tagits fram. Utvecklingen blir då något mindre negativ. Frågan är om ett undervisningstillfälle är det andra likt sett över en längre tidsperiod. Stora svårigheter erbjuder sig att göra dylika jämförelser. Läroplanernas innehåll har ändrats, så att elevernas kunskaper inte är jämförbara. Elevernas förutsättningar att utnyttja inläringstillfällena har kanske också förändrats. Elevsammansättning och samhälleliga omständigheter påverkar detta. De studier som är gjorda och som jämför elevers kunnande vid olika tidpunkter har emellertid inte funnit några påtagliga förändringar (Å. Murray, 1979, Murray och Liljefors, 1983). I den mån förändrad klasstorlek har betydelse för kvaliteten framgår dess betydelse i en alternativ beräkning av produktivitetsutvecklingen som bygger på att antalet klasser är ett mått på prestationsvolymen. På forskningens nuvarande ståndpunkt finns det dock inte belägg för att ens ganska stora variationer i klasstorlek skulle påverka utbildningens kvalitet (Christoffersson och Haage, 1982). Grundskolans produktivitetsutveckling stannar med detta sätt att räkna vid -1,7 % per år mot -2,8 % per år i huvudalternativet för åren 1965-80.

Studierna redovisar en produktivitetsminskning om 4 % om året mellan 1960 och 1980. Den första femårsperioden är mycket svårbedömbär eftersom skolväsendet då genomgick stora förändringar. Begränsas beräkningen till perioden 1965-1980 blir produktivitetsminskningen minus 3 % om året. De första fem åren på 70-talet har grundskolan en positiv produktivitetsutveckling om 1,5 % per år och när de större elevkullarna kommer till gymnasiet under den andra femårsperioden i slutet av 70-talet ökar produktiviteten där med 2,2 % per år. Bygger produktivitetsberäkningen på antalet klasser blir utvecklingen mindre negativ.

Studien är utförd av Peter Stenkula vid Lunds universitet (Ds Fi 1986:17).

### Vägsektorn

Prestationerna inom vägsektorn utgörs av fordonskilometrar eller axelparskilometrar. Prestationerna avser alltså utnyttjandet av de vägar som samhället tillhandahåller. Detta skiljer inte vägsektorn från andra studier. I exempelvis sjukvården blir det heller inga prestationer om det inte kommer några patienter. Inom vägsektorn som tillhandahåller en så pass kollektiv nytthet som vägar hade ett alternativt angreppssätt också varit möjligt. Som prestation hade då räknats tillhandahållna vägkilometrar.

Resursförbrukningen har hämtats från olika källor men innefattar i princip drifts- och investeringutgifter avseende det statliga, det kommunala och det enskilda vägnätet. Även centrala myndigheter, trafiksäkerhetsverk och trafikpolis ingår i kostnaderna. Deflatering har utförts med dels SCBs konsumentprisindex och dels vägverkets vägindex, det senare avseende vägbyggandet.

Väghållningens kvalitetsaspekter gäller saker som trafiksäkerhet, körhastighet, fordonslitage m.m. men dessa aspekter har inte vägts in i prestationsmättet. De borde rimligen öka prestationsvolymen. Ej heller har vägarnas och motortrafikens miljöstörningar beaktats.

En i stort sett oförändrad real resursförbrukning i förening med en ökad trafikvolym på 3,4 - 4,5 % per år leder till en uppskattad produktivitetssökning på ca 4 % per år. I resursförbrukningen är emellertid investeringarna inkluderade och dessa sjunker starkt mot slutet av perioden. Om istället kapitalkostnaden beräknas genom

avskrivning på det nedlagda vägkapitalet ökar kostnaderna däremot nästan i precis samma takt som trafikvolymen. Produktivitetsförändringen blir då svagt positiv.

Jan-Erik Nilsson på Statens Vägverk har utfört studien (Ds Fi 1985:9).

#### Statlig administration

Denna studie omfattar produktivitetsutvecklingen vid dussinet statliga myndighetsområden. Dessa sysselsätter ca 1/3 av de statsanställda exkl affärsverken. Dessa myndigheter har haft en snabbare resursökning än genomsnittet av statsförvaltningen vilket gör att resultaten kanske inte är representativa för hela statsförvaltningen.

Genomgående har prestationsvolymen uppskattats med mått på slutprestationerna. I ett fall - arbetsförmedlingen - har ett indirekt mått på arbetsbelastningen - antalet arbetssökande - näst användas. Exempel på slutprestationer är för skatteförvaltningen granskade deklARATIONER, för kronofogdarna antalet avslutade indrivningsärenden, för tullen antalet bevakningstimmar och antalet behandlade tulldeklARATIONER, för polisen antalet uppklarade brott, antalet bevakningstimmar m.m. Detaljeringsgraden är i dessa studier naturligtvis mycket större än i de tidigare refererade studierna, med undantag för hälso- och sjukvårdsstudien, som har ett mycket stort antal prestationer. Det förekommer myndigheter som har över 40 olika prestationer.

Prestationerna vägs inom myndighetsområdena samman med styckkostnader för basåret 1980. Därefter vägs myndigheternas prestationsvolym samman med myndigheternas kostnadsandelar likaledes basåret 1980.



Resursförbrukningen har beräknats på basis av riksrevisionsverkets finanstatistik, ibland med komplettering ur myndigheternas egen bokföring. Kostnaderna har delats upp på kostnadsslag - löner, lokaler, löpande förbrukning och kapital- (investerings-) kostnader. Kostnadsslagen har deflaterats med särskilda prisindexar hämtade ur nationalräkenskaperna.

Kvalitetsförändringar har behandlats på olika sätt. Där så varit möjligt har prestationerna mätts så att kvaliteten också skall fångas. Exempelvis är kriminalvårdens antal vård dygn är uppskattade med hänsyn till den negativa inverkan som en beläggning överstigande 85 % har. Genom uppdelning av prestationerna i olika typer kan förskjutningar i kvalitetshänseende mellan de olika typerna fångas in. Det gäller t.ex. polisens utredning av olika brott som delats upp i kriminalbrott, trafikbrott och övriga brott. Dessa åsätts olika vikter med hänsyn till hur pass resurskrävande de är basåret 1980. Vidare har vikterna ibland justerats när kvalitetsförändringar registrerats. När försäkringskassorna började ta in inkomstuppgifter oftare för att försäkringutbetalningarna skulle bli mera exakta justerades vikterna för dessa betalningar upp motsvarande merkostnaden för denna nyordning. Merkostnader för ökad kvalitet har i några fall beräknats och frändragits övriga kostnader för att effekten på produktivitetens utvecklingen skall framgå. Slutligen har olika indikatorer på måluppfyllelse och service analyserats i den mån sådana funnits eller kunnat konstrueras. Inom kriminalvården har t.ex. återfallsfrekvensen, rymningsbenägenheten och brottstatistiken analyserats. Ingenting tyder på någon kvalitetsökning, men av detta kan inte någon annan slutsats dras än att oförändrad eller sänkt kvalitet inte kan uteslutas eftersom så mycket annat inverkar på dessa förhållanden.

Produktiviteten minskar sammantaget för dessa myndigheter under de första femton åren och starkast perioden 1970-1975. Under den påföljande femårsperioden ökar däremot produktiviteten påtagligt, med 2,5 % om året. Över hela tjugofemårsperioden minskar produktiviteten med 2 % om året.

Tabell

**Produktivitetsutvecklingen inom myndighetsområdena för hela perioden och i femårsintervaller, årlig procentuell förändring**

	1960-65	1965-70	1970-75	1975-80	1960-80
Arbetsmarknadsverket <sup>1)</sup>	-1,9	-7,4	-3,5	+1,9	-2,8
Bostadsverket	+5,0	-0,6	+6,6	+2,0	+3,2
Domstolsväsendet	-5,4	-0,9	+1,3	+2,8	-0,6
Kriminalvårdsverket	-5,6	-6,0	-11,0	+0,3	-5,6
Kronofogdemyndigheten		-4,1	-4,9	+3,1	-2,0 <sup>4)</sup>
Lantbruksverket	-5,0	-1,6	+0,6	+1,1	-1,3
Lantmäteriet	-4,0	+0,3	-2,9	+2,5	-1,1
Polisen		-1,8	-6,2	+3,6	-1,5 <sup>4)</sup>
Försäkringsväsendet	-1,0 <sup>2)</sup>	-2,6	-4,8	-0,2	-2,4
Skatteförvaltningen	-2,9	-7,1	-6,4	+5,1	-2,9
Tullverket	+5,0	+5,2	-4,3	+4,1	+2,4
SMHI	-3,1	+4,2	-3,7	+4,7	+0,5
Patent- och registreringsverket <sup>3)</sup>			-4,3	-3,2	-3,7 <sup>5)</sup>
Samtliga (exkl PRV och SMHI)	-2,0	-3,3	-5,2	+2,5	-2,0

<sup>1)</sup> Omfattar arbetsförmedlingen, arbetsmarknadsutbildningen och arbetsmarknadsinstituterna

<sup>2)</sup> 1963-65

<sup>3)</sup> Ds Fi 1983:18

<sup>4)</sup> 1965-80

<sup>5)</sup> 1970-80

Studien har utförts vid statskontoret under ledning av Richard Murray och finns publicerad i en serie rapporter (1985:15-29).

### Folkbiblioteken

Bok- och medieutlåningen betraktas som bibliotekens prestationer. Prestationsvolymen är uppskattad på basis av biblioteksstatistiken. Någon vägning av olika typer av lån görs inte. Ej heller beaktas eventuella nya prestationer vid bibliotken såsom utställningsverksamhet, samhällsinformation etc. En känslighetsanalys belyser effekten av att inte innefatta dessa prestationer. Eftersom dessa verksamheter ännu inte utgör mer än en liten del av verksamheten påverkas resultatet knappast alls.

Resurserna uppskattas också med ledning av biblioteksstatistiken som i sin tur bygger på bibliotekens bokslut. Kostnader i löpande priser deflateras med för varje kostnadsslag avpassat prisindex.

Under tjugooårsperioden registreras en viss nedgång i produktiviteten. Den minskar med 1 % om året. Men under de tio åren 1965-1975 ökar produktiviteten påtagligt. Det sammanfaller med en kraftig expansion av medieutlåningen.

Studien har utförts på statskontoret och publiceras våren 1987 i Ds-serien.

### Försvaret

Antalet tjänstgöringsdagar i såväl grund- som repetitionsutbildningen av värnpliktiga utgör prestationsmätt för armén. Förändringar i utbildningens kvalitet har inte kunnat beläggas. Förkortning av utbildningstiden kan utgöra en kvalitetshöjning. Resultatet blir något bättre om istället antalet utbildade tas som indikator på prestationsvolymen.

Resursförbrukningen har hämtats från arméns årsredovisningar med uppdelning på kostnadsslag. Deflatering har skett med särskilda prisindexar för försvarskostnader.

Produktiviteten minskar under första delen av 70-talet men ökar sedan lika mycket igen.

För flygvapnet har antalet flygtimmar setts som indikator på utbildningen av flygare. Olika flygtimmar kostar olika mycket och dessa vägs samman med olika vikter. Är de likvärdiga ur utbildningssynpunkt ges de emellertid samma vikt oavsett vad de kostar. Det gäller t.ex. simulatorträning, som är väsentligt billigare, och som kan ersätta vissa flygtimmar i luften.

Resursförbrukningen bygger på flygvapnets kostnadsredovisning och prisindexar hämtade från försvaret.

Produktiviteten ökar under första delen av 70-talet och minskar sedan lika mycket.

Studien har utförts på Föresvarets forskningsanstalt under ledning av Jan Foghelin (Ds Fi 1986:1).

#### Bostadspolitik och samhällsplanering

För att kunna göra en beräkning av produktivitetsutvecklingen i hela den offentliga sektorn gjordes en schematisk beräkning på det återstående området bostadspolitik och samhällsplanering. Denna beräkning är väsentligt enklare än övriga studiers.

Det schematiska gäller identifieringen och mätningen av prestationerna. Inom detta område ligger hela samhällsmaskineriet för planering av bebyggelse. Här ingår bostadsdepartement, bostadestyrelse, länsbostadsnämnder och planverk. För kommunerna ingår planering och ledning av produktion och sanering av bostadsområden, annan fysisk planering och markförsörjning.

Som indikator på prestationerna inom detta område väljs den samlade investeringen i byggnader och anläggningar. Dvs att alla dessa myndigheters prestationer antas stå i ett direkt proportionellt förhållande till detta byggande.

En av myndigheterna inom området är bostadsverket (bostadestyrelsen och länsbostadsnämnderna). Bostadsverket ingår i studien av den statliga administrationen. Man erhåller ett annorlunda resultat för denna myndighet om man istället beräknar dess produktivitetsutveckling separat.

Resursförbrukningen är hämtad direkt från nationalräkenskaperna under detta ändamål.

Produktiviteten minskar under 70-talet med 1,2 % om året. Det kan uttydas så att samhällets produktionsapparat för planering av byggande inte dragits ned i samma takt som byggnadet gått ned.

Studien är naturligtvis behäftad med stor osäkerhet.

Studien är gjord av SOST-gruppen i samarbete med SCB.

### 2.3 Hur blir 80-talet?

Studier med samma bredd och djup finns ännu inte gjorda för 80-talets första år. Men statskontoret har i uppdrag haft att följa upp utvecklingen av produktiviteten inom den statliga administrationen och därutöver gives vissa möjligheter att på några tunga områden inom den offentliga sektorn göra en bedömning av utvecklingen på basis av tillgängligt material.

En erfarenhet av de gjorda studierna är att när resursökningarna bromsas upp ges det möjligheter till produktivitetsökningar. De statliga myndigheterna (inkl försäkringskassorna) hade fram till 1975 en årlig tillväxt i sina reala resurser på ca 6 %. Under denna period minskade produktiviteten fortgående. Men mellan 1975 och 1980 blev ökningen av de reala resurserna bara knappa 2 % per år. Och då ökade tvärtom produktiviteten i nästan alla de undersökta myndigheterna. Detta är nu bara ena halvan av sanningen - den andra är den kraftiga ökningen av prestationer som ägde rum under samma tid. Ändå finns det anledning att tro att 80-talets större återhållsamhet vad gäller resursökningar kan tänkas ha stimulerat både statliga och kommunala myndigheter till produktivitetsökningar.

Den statliga resursförändringen under de första fem åren på 80-talet låg på -0,8 % per år - räknat på statlig konsumtion i fasta priser - mot +1,6 % per år mellan 1975 och 1980.

Den kommunala resursutvecklingen - likaledes räknad som den reala konsumtionsutvecklingen - var +2,7 % per år 1980-85 mot hela +4,2 % per år 1975-80. Även om resurstillväxten mattats av något är det fortfarande fråga om mycket kraftiga öknings. Det inger mindre hopp om en vändning av produktivitetsutvecklingen.

Den statliga administrationen

Resultaten av uppföljningen framgår av nedanstående tabell. Det har tyvärr varit omöjligt att föra alla resultaten fram till 1985, varför jämförelserna mellan åren haltar. Det går att göra sammanvägningar av resultaten för alla åren, men sammansättningen av myndigheterna skiftar då.

Tabell

Genomsnittlig, årlig produktivitetutsveckling för statliga myndigheter 1980-85.

Tidsperiod	1980-83 <sup>1)</sup>	1980-84 <sup>2)</sup>	1980-85 <sup>3)</sup>
Arbetsförmedlingen	12,4	8,4	
Arbetsmarknadsutbildning	17,0		
Arbetsmarknadsinstitutet	5,4 <sup>4)</sup>	9,6 <sup>5)</sup>	
Bostadsverket	-0,5	-0,5	
Domstolsverket	2,9	2,1	1,1
Kriminalvårdsverket	-2,4	-2,9	
Kronofogdemyndigheten	-0,6	-1,2	-0,7
Lantmäteriet	0,7	1,5	2,6
Polisen	-0,2	-0,4	-1,4
Skatteförvaltningen	4,0	-0,2	-1,6
Socialförsäkringar	1,0	1,7	
Tullverket	4,2	3,6	2,0
Åklagarväsendet	-1,6	-1,8	
Genomsnitt	3,5 <sup>6)</sup>	0,8 <sup>7)</sup>	-0,7 <sup>8)</sup>

1) Avser budgetåren 1980/81-1983/84 alternativt kalenderåren 1980-83

2) Avser budgetåren 1980/81-1984/85 alternativt kalenderåren 1980-84

3) Avser budgetåren 1980/81-1985/86 alternativt kalenderåren 1980-85

4) Avser perioden 1981/82-1983/84

5) Avser perioden 1981/82-1984/85

6) Exklusive arbetsmarknadsinstitutet

7) Exklusive arbetsmarknadsinstitutet och arbetsmarknadsutbildning

8) Omfattar endast sex myndigheter

Källa: Statskontorsrapport 1986:31

Produktivitetens befrämjande organisationsförändringar

Den offentliga sektorns produktion är organiserad på ett sätt som i några viktiga avseenden skiljer den från näringslivet och som gör det svårare att få till stånd en effektiv produktion.

1. Den offentliga sektorn integrerar beställar- och producentfunktionerna. Det är samma beslutsfattare som beställer utbildning, sjukvård, försvar osv. på medborgarnas vägnar och som övervakar och styr produktionen av dessa tjänster.

Det finns fördelar med denna organisationsform, men också nackdelar. En fördel är att beställarna kan styra produktionen efter sina önskemål, utforma produkterna så som de vill ha dem. "Demokratisk styrning" är ett argument som ofta använts för att motivera offentlig produktion. En annan fördel är att produkterna kan fås till självkostnadspris och att beställarna har insyn i kostnaderna. Det kan vara betydelsefullt på marknader som saknar effektiv konkurrens. Ytterligare en fördel är att det är möjligt att väga konsumentintresset mot negativa produktionseffekter, såsom arbetslöshet, miljöförstöring etc.

En nackdel är att producentintresset kan ta över konsumentintresset. Samma beslutsfattare som skall företräda väljarnas intressen av väl fungerande tjänster till låga kostnader tvingas ta ställning till och försvara producenternas krav. Producenterna kan ha intresse av en jämn produktion när konsumenterna vill ha den anpassad till när efterfrågan föreligger, producenterna kan vilja satsa på extravaganta projekt när konsumenterna är intresserade av en enkel och funktionell produkt osv. Det är inte svårt att måla upp tänkbara intressekonflikter mellan konsumenter och producenter. Och politikerna-beslutsfattarna hamnar i korselden mellan dessa intressen. Producenterna är



vanligen bättre organiserade - deras organisation är ju den producerande myndigheten - än konsumenterna. Producentintresset kan i förhållande till målet att effektivisera produktionen få ett alltför starkt gehör. Finns ingen konkurrerande produktion är denna risk uppenbar.

På en marknad med effektiv konkurrens hålls producentintressena i schack av de trolösa konsumenterna som enbart går efter lägsta pris och bästa kvalitet.

Ska man stärka de krafter som eftersträvar en effektiv produktion är det idag mycket som talar för att man bör i ökad utsträckning separera beställarrollen från producentrollen. Det kan ske på många olika sätt:

Entreprenadupphandling innebär att tjänsterna produceras av ett fristående (vanligtvis privat) företag på uppdrag av stat eller kommun. De sålunda producerade tjänsterna tillhandahålls på sätt som uppdragsgivaren bestämt. De kan alltså tillhandahållas helt gratis och finansieras med skatt eller till en taxa som beslutats politiskt.

Entreprenadupphandling förekommer redan idag i stor utsträckning inom den offentliga sektorn. Vad man varit försiktig med är uppdrag där entreprenören står i direkt kontakt med konsumenten/medborgaren, till skillnad från när stat eller kommun helt enkelt köper tjänster. Men det finns idag många exempel på entreprenader där entreprenören har denna kontakt: sophämtning, sotning, restauranger, färdtjänst. Vidare är entreprenaderna koncentrerade till s.k. tekniska förvaltningar: renhållning, byggande, kollektivtrafik m.m. Inom vård och utbildning finns det dock numera också exempel på entreprenader, fastän de är mindre vanliga. Det gäller vårdhem för missbrukare, för kroniskt sjuka mfl, det gäller arbetsmarknadsutbildning på företag etc. När det

gäller verksamheter med mycket starka krav på rättssäkerhet har det ansetts alldeles uteslutet att lägga den på entreprenad. Hur skulle det gå om privata företag agerade poliser och dömde brottslingar och öppnade(!) fängelser? Ändå kan man påminna sig att privata vaktbolag tagit över en stor del av polisens uppgifter och att samhället betalar advokater att agera offentliga försvarare. I USA är en stor del av fängelserna privata vårdinstitutioner, som samhället köper tjänster av.

Vad som kan ha hämmat utvecklingen av entreprenadssystemet är svårigheterna att skriva kontrakt på ett sådant sätt att verksamheten styrts på ett önskvärt sätt. Det kan gälla att säkerställa en tillfredsställande kvalitet på tjänsterna, att se till att mottagarna prioriteras på ett visst sätt, att samordna verksamheten med andra verksamheter. Med tiden har tekniken att skriva mycket komplicerade kontrakt utvecklats därhän att detta är överkomliga svårigheter. Jag tänker på att man inom privat företagsamhet lärt sig att hantera mycket komplicerade beställningar och samarbetsformer. Totalentreprenader där byggaren på basis av fastställda kvalitetskrav får lösa ett antal komplicerade problem på egen hand är numera vanliga. Arrenden av fastigheter, leasing av både folk och maskiner kan man hantera. Det är inte ovanligt att ett företag idag består av en mängd olika bolag som handhar var sina funktioner inom företaget och ändå samordnar dem på ett effektivt sätt. Den offentliga sektorn ligger efter när det gäller att utnyttja den nya tekniken att träffa och skriva avtal. Men skulle stat och kommun ta till sig den öppnas möjligheterna att utnyttja entreprenadssystemet i en mycket större utsträckning. Därigenom skulle beställar- och producentrollen kunna separeras i större utsträckning till fromma för en effektiv produktion.

Ånbud inom den offentliga sektorn är ett annat sätt att separera beställar- och producentrollerna. Detta förutsätter att man bryter med en urgammal organisationsprincip inom den offentliga sektorn: att en verksamhet uppdras åt en för ändamålet skapad myndighet. Istället infordras anbud från flera myndigheter, som får konkurrera om uppdraget. Det är möjligt att man ska inskränka sig till myndigheter som arbetar inom området, men ibland behöver man inte göra denna begränsning. Om det exempelvis gäller att bygga ut kapaciteten att operera höftleder behöver man inte som nu först besluta detta, därefter uppdra åt något sjukhus att göra detta för att därefter invänta notan. Istället kan man ta in anbud från sjukhusen i området på en viss specificerad operationskapacitet och anta det fördelaktigaste. (Anbudena kan naturligtvis också komma från privata producenter.) I ett annat fall kan man begära in anbud utan att rikta sig till utpekade organisationer. Om länsstyrelsen, lantmäteriverket, domänverket eller riksskatteverket ger den bästa offerten på fastighetstaxeringen är kanske ovidkommande, om huvudsaken är att jobbet utförs till lägsta kostnad med given kvalitet.

Det är ofta svårt att tala om vilken kvalitet man vill ha som beställare. Det har fått motivera produktion i egen regi, i tanken att det skall vara lättare att inom sin egen förvaltning kommunicera kvalitetskrav. Upphandlas tjänsterna i konkurrens får detta problem en annan lösning. Beställaren har då möjlighet att välja den kvalitet som är önskvärd utan att behöva formulera kraven verbalt. Det förutsätter givetvis att konkurrensen är livlig.

Effektiviseringen av produktionen genom separering av beställar- och producentfunktionerna kan komma i konflikt med krav som kan ställas på en organisation som förmår välja de rätta sakerna att producera. En långtgående delegering av beställarfunktionen till lokala organ kan vara mycket effektiv för att avpassa produktionen av tjänster till medborgarnas önskemål. En sådan långtgående

delegering kan emellertid visa sig oförenlig med en effektiv entreprenad- eller anbudsupphandling, eftersom den förutsätter viss kompetens och förhandlingsstyrka.

2. Uppföljning av produktionen i offentlig sektor sker huvudsakligen bara ifråga om resursförbrukningen och knappt det. Närmast är det anslagsförbrukningen som följs upp. Om medelsförbrukningen underskrider anslaget vet man inte om detta beror på a) att produktionen effektiviserats, b) att priser och löner stigit mindre än förväntat, c) att produktionsmålen inte uppnåtts eller d) att anslagen beräknats för generöst. Ett företag kan i alla fall avläsa resultatet i vinsten och följer vanligen upp såväl produktionsutvecklingen som pris- och kostnadsutvecklingen.

Det är förödande för motivation och inläring att inte få någon feed-back. Det är ett genomgående tema inom all förvaltningsforskning att feed-back saknas eller är bristfällig. Det gäller på alla nivåer från verksledning till skrivbiträden. Stora företag går heller inte fria från detta problem.

Det säger sig självt att man inte kan styra produktivitetsutvecklingen om verksledningen varken vet hur produktionsvolymen utvecklas eller hur resursförbrukningen förändras. Och det är verkligheten inom den offentliga sektorns producerande enheter likaväl som för deras uppdragsgivare.

I slutet av 1960-talet inleddes försök med s.k. programbudgetering. Den syftade till att styra myndigheterna med produktionsuppdrag istället för med detaljerade föreskrifter om hur myndigheternas resurser skulle användas. Dessa försök förde utvecklingen framåt i många avseenden men misslyckades på följande två strategiska punkter: 1) Man lyckades inte beräkna den samlade produktionsvolymen för en myndighet. Myndigheterna redovisade en solfjäder av produktionsstatistik, resursförbrukning och

styckkostnader. Det gick inte att skaffa sig en sammanfattande överblick av myndighetens resultat. 2) Man lyckades inte göra åtskillnad mellan myndighetens prestationer och dessa prestationers effekter. När man skulle mäta effekterna stötte man på sådana svårigheter att man fick ge upp.

Sedan dess har inga samlade försök gjorts att ta fram mått på myndigheternas produktion. De nu genomförda studierna av produktivitetens utvecklingen visar att det är möjligt om man ställer rimliga krav (avpassade efter hur måtten skall brukas) på precision och är beredd att använda dessa mått som ett bland flera uppföljnings- och utvärderingsinstrument. Görs detta blir det möjligt att ge både uppdragsgivare, verksamheter och "verkstadsgolv" feedback.

Produktivitetens utveckling är bara ett sätt att följa upp produktionen. Produktivitets- och styckkostnadsjämförelser mellan likartade organisationer, kvalitetsjämförelser m.m. är andra exempel på systematisk uppföljning.

Resursförbrukningen är mindre komplicerad att mäta. Men faktum kvarstår att myndigheter - statliga såväl som kommunala - i stort sett undantagslöst inte kan beräkna och skilja den reala resursförbrukningen från pris- och löneförändringar.

Vad som behövs för att råda bot på denna brist på uppföljning av produktionen är vad som skulle kunna kallas produktivitetsstyrning (productivity management). Utan ett program för produktivitetsstyrning är alla effektiviserings- och moderneringsprogram i övrigt en ren chanstagning. Vill det sig väl resulterar de i ökad produktivitet. Vill det sig illa faller produktiviteten. Hur det går och vad som var en lyckad och vad som var en misslyckad satsning det får vi aldrig reda på.

Av synnerligt stor betydelse är att följa upp och värdera kvalitetsförändringar. Obeaktade kvalitetsförändringar är den lucka i produktivitetmätningarna som var och en som inte finner resultaten passande kan smita ut igenom. Påstådda kvalitetsförbättringar kan legitimera en dålig produktivitet utveckling. Kostsam kvalitetsförbättring kan vara helt bortkastad ur kundens eller uppdragsgivarens perspektiv.

Vad ska den organisation göra som saknar marknadsavkänning? Man kan ta efter statistiska centralbyråns sätt att hantera kvalitetsförändringar i prisindex och volymeräkningar. Det går ut på att sammanföra producenter och konsumenter under en opartisk ledning för att diskutera, beskriva, värdera och om möjligt mäta kvalitetsförändringarna. I sammanhanget kan inte med nog emfas påpekas hur viktigt det är att beställaren - riksdag/regering - är tydlig i sina kvalitetskrav och inte strör tjusiga målsättningar och högtflygande ambitioner omkring sig.

Jag skulle vilja hävda att den privata tjänsteproduktionen har ett nästan lika stort behov av produktivitetstyrning. Visserligen ger vinsten en feed-back men den är mångtydig. Beror en ökad vinst på ökad produktionseffektivitet, lägre priser på råvaror eller på ökade priser på produkten man säljer? Där om vet man inget förrän såväl produktionsvolym som real resursförbrukning kan mätas. Och någonting motsvarande de produktivitetmätningar som gjorts inom den offentliga sektorn finns ännu inte för näringslivets tjänsteproduktion.

3. Resultatuppföljning är nyckeln till såväl produktion på entreprenad som till delegering, slopande av detaljstyrning och incitament. Utan mått på output, vad man får för pengarna, kan man varken sluta avtal om åtaganden, delegera uppdrag, släppa resursanvändningen fri eller belöna efter förtjänst.

Den offentliga sektorn skiljer sig i ett mycket viktigt avseende från näringslivet genom avsaknaden av vinst. Vinsten utgör lockelsen och drivkraften för företagets ägare. Företagets ledning och anställda kan ges andel i vinsten. De människor som arbetar i näringslivet har därigenom ett incitament att effektivisera produktionen. Motsvarande incitament saknas i den offentliga sektorn. Men med resultatmått i form av prestations- och produktivitetsutveckling blir det plötsligt möjligt att belöna personal och ledning efter uppnådda resultat.

Detta har två innebörder som båda är viktiga. Den ena innebörden är att göra en feedback väldigt tydlig. Det kan räcka som sporre. Den andra innebörden är naturligtvis att personalen blir delaktig i det resultat som den varit med om att skapa. Därigenom kan personalen bli mer motiverad att förbättra resultatet.

Det finns mycket att säga om hur incitamenten bör utformas och vilka hänsyn som måste tas inom den offentliga sektorn. Men det skulle föra för långt att göra det här. Däremot finns det anledning att framkasta en förmodan att om man på bred front skulle utnyttja incitament i förening med långtgående delegering inom den offentliga sektorn så skulle det utlösa en stor, idag illa utnyttjad potential av verksamhetslust, engagemang och uppfinningsrikedom bland de offentliganställda, som omgående skulle radera hindrande byråkrati.

4. Den offentliga förvaltningens ledande organisationsprincip är att en uppgift skall ges åt en och endast en för ändamålet skapad myndighet. Ett motiv för denna ordning är att medborgarna skall bli behandlade lika. Även om flera myndigheter finns med samma uppgift är en myndighet alltid ensam producent inom ett geografiskt område. Detta har en lång rad nackdelar. Har verksamheten inte skalfördelar kommer stordriftens nackdelar att tynga produktionskostnaderna. Myndigheten blir monopolist och inga möjligheter ges till konkurrerande anbuds-förfarande eller ens till kostnadsjämförelser. Toppbelastning och lågsäsong kan inte förenas för att utjämna kapacitetsutnyttjandet. Nya uppgifter drar med sig en ny myndighet med egen överbyggnad och administration. Revirtänkandet mellan myndigheter blir starkt.

Att bryta mot denna organisationsprincip kan t.ex. öppna möjligheter att ge kronofogdemyndigheterna rätt att ta jobb inom varandras områden eller att fastighetstaxeringen läggs ut på ett flertal olika myndigheter, att byggnadsstyrelsen delas i flera fristående (och konkurrerande) myndigheter, att riksskatteverket får ta över uppgifter som ligger på tider då skatteförvaltningen har lågsäsong, att lägga ut nya uppgifter på redan existerande myndigheter istället för att skapa nya etc.

Förutsättningen för att att en dylik mera flexibel organisation skall ge effektivitetsvinster är att man skaffar sig en betydligt bättre kunskap om produktionsmöjligheter och produktionskostnader än man har idag. Förmågan att kalkylera kostnader och dimensionera organisation efter behov, göra prognoser på ärendemängder och liknande är idag ganska dålig helt enkelt därför att myndigheterna inte har särskilt stor anledning att vara duktiga på detta. Bakom "ensam-myndighetsprincipen" ligger också motivet att kunna utkräva ansvar. Om flera myndigheter delar på ansvaret kan det kräva incitament och belöningar för att samordna myndigheterna.



5. Trots aktningsvärda försök att frigöra myndigheterna från detaljstyrning hindras de fortfarande av många regler och krav på samordning med andra myndigheter från att agera fritt och självständigt. Organisationsstrukturen är ofta fastlagd i instruktionen och kan bara ändras av riksdagen. Myndigheterna kan inte på egen hand bedriva chefsrekrytering. Personal- och lönepolitiken är gemensam för statliga myndigheter och ger inte den enskilda myndighetens verksamhet stora möjligheter att agera på egen hand. Det ger myndigheterna mycket små möjligheter att belöna personalen individuellt eller kollektivt för goda arbetsinsatser. Det förekommer fortfarande att anslag är specificerade med avseende på olika resursslag. Lokalkostnader får inte användas till material och materialanslag inte till personal och personalanslag inte till annat än personal. Myndigheterna är inte fria att köpa tjänster var de vill, lokaler t.ex. Myndigheter som vill investera i rationaliseringsyfte får inte ta upp lån på eget bevåg.

I samma mån som man kan ta fram bra resultatindikatorer för myndigheternas verksamhet kan man släppa på dessa begränsningar. Då behövs inte begränsningarna längre för att förhindra att myndigheterna använder de anslagna medlen till annat än de avsedda ändamålen. Därmed skulle en stor portion verksamhetslust kunna få utlopp.

6. Slutligen kan inte nog poängteras behovet av fri etableringsrätt och konkurrens. Dels kan myndigheter ges möjlighet att konkurrera med varandra. Det har vi redan varit inne på ifråga om anbud på olika uppdrag. Och vidare kan medborgarna/brukarna ges möjlighet att välja vilken myndighet de vill gå till. Den valfriheten har medborgarna när det gäller tandvård, där t.o.m. möjligheten att välja en privat tandläkare

finns, och den borde kunna utsträckas till många andra områden. Varför skulle föräldrar inte kunna få välja daghem, ungdomar gymnasier, sjuka sjukhus osv.? Det fordrar en del andra organisatoriska förändringar, men är ju inte svårare att arrangera än vilken annan privat tjänsteproduktion som helst. Dels kan privata företag ges möjlighet att konkurrera med myndigheter - på lika villkor, dvs med samma subventioner och samma behandling när det gäller tillstånd och skatter. Och självfallet ska då myndigheterna ges möjligheter att ge sig ut och söka nya marknader och konkurrera med privata företag. Myndigheterna besitter ett mycket stort kunnande, en stabil och ganska lågt avlönad personal - det borde bli en farlig konkurrens för det privata näringslivet. Svårigheten är naturligtvis att hålla den politiska favoriseringen i schack.

Konkurrensen har betydelse för att pressa kostnader och frammana god kvalitet. På längre sikt är innovationer det viktigaste, dvs att nya produkter lanseras, att ny produktionsteknik och nya sätt att organisera produktionen prövas. Det är kanske i det senare avseendet som en konkurrens från privata företag kan visa sig betydelsefullast. Så länge den offentliga sektorn fungerar så långsamt och tungrott så har privata företag ett stort försteg att förverkliga nya produkter och ny produktionsteknik. Det är en konkurrens som den offentliga sektorn tacksamt bör ta till vara och uppmuntra. Att starta en ny busslinje på prov kan vara svårt för en kommun eller ett landsting eftersom det inte är säkert att den blir en framgång och det då kan bli svårt att lägga ned den igen. Men ett privat bussbolag kan ju få pröva.