

### III Produktivitet och effektivitet i den offentliga sektorn

av Richard Murray

Mitt IUI-projekt handlar om den offentliga sektorns produktivitet och effektivitet.<sup>1</sup> Eftersom den offentliga sektorns produktion inte åsatts marknadspriser kan vi bara mäta kostnadsproduktiviteten<sup>2</sup>

$$\text{kostnadsproduktiviteten} = \frac{\text{prestationer (fysisk produktionsvolym)}}{\text{kostnader (i fasta priser)}}$$

vilket är samma sak som den inverterade styckkostnaden.

Vad man egentligen vill mäta är *effektiviteten*, dvs relationen mellan intäkter och kostnader, eftersom den visar om man satsar sina resurser på rätt produkter. Men det finns ett samband mellan produktivitet och effektivitet, nämligen

$$\text{produktivitet} \times \text{pris} = \frac{\text{intäkter}}{\text{kostnader}} = \text{effektivitet}$$

Effektiviteten<sup>3</sup> kan alltså öka endera genom att produktiviteten ökar eller genom att produkternas pris relativt produktionsfaktorernas pris ökar. Om det relativa priset kan antas oförändrat, så mäter en produktivitetsökning också en effektivitetsökning. Detta gäller för företag lika väl som för offentliga myndigheter.

#### Resultat

De produktivetsmätningar som gjorts, och som jag nu skall sammanfatta, omfattar 70% av den offentliga sektorn. Vissa studier är gjorda för hela samhällssektorer såsom utbildning, socialvård, hälso- och sjukvård. Andra är gjorda myndighet för myndighet, t ex arbetsmarknadsverket, riksförsäkringsverket, försäkringskassorna, skatteförvaltningen, bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna. Resultaten är sedan sammanvägda för olika

<sup>1</sup> Materialet har redovisats i Bilaga 21 till den statliga långtidsutredningen 1987 och som IUIs Forskningsrapport nr 31, *Den offentliga sektorn – Produktivitet och effektivitet*, Stockholm 1987.

<sup>2</sup> Kallas ibland totalproduktiviteten.

<sup>3</sup> Observera att "priset" är ett relativpris.

ändamålsområden inom den offentliga sektorn och för hela den offentliga sektorn.

Resultaten för hela den offentliga sektorn perioden 1960–80 framgår av tabell 1. Den höga täckningen (70%) gör att jag vågar summera utvecklingen för hela sektorn: den stannar på -1,5% per år. Den är tämligen lika mellan stat och kommun.

Resultaten för några statliga myndigheter som studerats i detalj framgår av tabell 2. Dessa myndigheter utgör 30% av statsförvaltningen.

För att kunna mäta produktiviteten på det sätt jag angivit måste prestationerna (produkterna) identifieras och mätas. För icke prissatta verksamheter är frågan: vad är slutprodukten av alla de saker man gör på myndigheten?

Här är några exempel på ”prestationer” för olika myndigheter:

Arbetsmarknadsverket	Antal arbetssökande
	Antal elevveckor i AMU
Bostadsverket	Antal förvaltade bostadslån
	Antal behandlade nya lån
Domstolarna	Antal avklarade mål
Kriminalvården	Antal vårddygn
Kronofogdarna	Antal avslutade indrivningsärenden
Polisen	Antal uppklarade brott
	Antal utryckningar
	Antal bevakningstimmar
Vägväsendet	Antal axelparskilometrar
Sjukvården	Antal behandlade patienter
Utbildning	Antal elevveckotimmar
osv, osv	

Inom varje område, eller för varje myndighet, mättes många prestationer. Inom t ex socialförsäkringsväsendet mättes 25-talet olika prestationer, inom lantbruksverket dryga 40-talet, polisen närmare 20 osv. Allra flest prestationer har hälso- och sjukvården med över 300. (Uppdelningen innebär att man gör skillnad mellan t ex trafikbrott och kriminalbrott, som är olika resurskrävande att klara upp, mellan behandlingar på ögonklinik och kirurgisk klinik, mellan tullbevakning med bil och med kustkryssare.)

Prestationerna vägs sedan samman, i huvudsak i förhållande till hur pass *resurskrävande* de är. Ett *basår* väljs för jämförelserna (1980). Den sammanvägda prestationsvolymen ställs mot *kostnaderna i fast pris* (resursförbrukningen). Det betyder att produktivitetens utvecklingen anger hur mycket mer eller mindre resurser produktionen kräver ett visst år jämfört med om produktiviteten (styckkostnaden) varit densamma som år 1980. Om styckkostnaderna år 1980 speglar prestationernas *relativa* värde detta år och det

relativa värdet är oförändrat under perioden, blir produktivetsutvecklingen också ett mått på effektivitetsutvecklingen (enligt ovan förda resonemang).

### **Kritik av beräkningsmetoden**

Mot detta sätt att beräkna produktivitet kan en rad invändningar resas.

*”Prestationernas värde är inte oförändrat”*. Om värdet av exempelvis arbetsmarknadsutbildning ökar utan att utbildningen ändras (för företaget: priset på produkterna går upp) så ökar effektiviteten, trots att produktivitet – som den mätes – är oförändrad.

*”Kvalitetsförändringar fångas inte upp”*. Inom t ex hälso- och sjukvården och inom vägväsendet visar de specialstudier som gjorts på en positiv kvalitetsutveckling, som inte har beaktats i de produktivetsmått vi tagit fram. Inom andra områden ger kvalitetsindikatorerna ingen entydig bild. Kvalitetsproblemet är dock inte unikt för offentlig produktion. Det är också svårt att korrigera industrins produktionsvärde för kvalitetsförändringar som i den officiella statistiken registreras som prisökningar.

*”Systemförändringar – som är en viktig källa till produktivetsförbättringar – fångas inte upp”*. Denna typ av produktivetsförändringar tappas bort när produktivitet mäts i delaktiviteter, som sedan summeras med sina styckkostnader som vikt. En billig prestation får då en lägre vikt än en dyr. Ett exempel på detta skulle kunna vara en övergång från slutna till öppna anstalter inom kriminalvården om de ger samma vårdresultat, trots att de öppna anstalterna är billigare. För att en produktivetsvinst skall registreras måste de öppna anstalternas prestationer ges samma vikt som de slutna. Detta gör att man tappar bort sådana produktivetsvinster – i den mån de förekommer – som görs i det privata näringslivet, när man lägger ned förlustbringande produkter och tar upp lönsamma.

*”Den offentliga sektorn har så många mål att det inte går att sammanfoga prestationerna i ett enda mått”*. Myndigheterna har oftast många mål för den verksamhet som bedrivs: service skall produceras, hög kvalitet skall uppnås, fördelningen skall vara rättvis efter behov, samordning skall ske med andra myndigheters verksamhet, krav på rättssäkerhet skall säkerställas tillsammans med snabbhet i behandlingen. Alla dessa är kvalitetsegenskaper som i möjligaste mån skall inkorporeras i prestationsmättet. Detta är svårt, ofta omöjligt, om mixen förändras. Min bedömning är att mixen inte har ändrats så mycket att de resultat som studierna givit på något väsentligt sätt skulle ändras om man kunde korrigera för dessa förändringar.

### **Vilka slutsatser kan inte dras?**

En slutsats som *inte* utan vidare kan dras från våra produktivitetmätningar är att den offentliga sektorn är ineffektiv, dvs bedriver verksamheter som kostar mer än de är värda. Trots fallande produktivitet i många verksamheter kan värdet ändå vara större än kostnaderna. Eftersom vi helt enkelt inte vet produktionens värde, när varor och tjänster fördelas genom politiska beslut, så kan vi heller inte på något objektivt sätt avgöra om den är "lönsam".

En annan slutsats som *inte* kan dras är att den negativa produktivitetstveckling som uppmäts är ett specifikt svenskt problem. Utvecklingen verkar vara densamma i andra länder. Problemet är universellt och beror förmodligen på att produktionen inte har vinstkrav på sig och inte är utsatt för konkurrens och marknadens prövning.

En tredje slutsats som *inte* kan dras är att utvecklingen måste fortsätta på detta sätt. Ovan har redovisats exempel på myndigheter och områden som haft en långsiktigt ökande produktivitet. Statsförvaltningen har som helhet haft en positiv utveckling av produktiviteten under perioden 1975-84. I tabell 3 redovisas en beräkning av produktivitetstvecklingen i ett antal sektorer 1980-83. Dessa visar ett blandat mönster. Särskilt det sociala området uppvisar exempel på produktivitetstökningar.

En fjärde slutsats som *inte* kan dras från mitt material är att det skulle vara möjligt att kraftigt höja produktiviteten i den offentliga verksamheten. Beräkningarna säger ingenting om orsakerna.

En femte slutsats som man *inte* kan dra oreserverat är att den offentliga tjänsteproduktionen haft en ogynnsammare produktivitetstveckling än den privata. Det finns exempel på privat tjänsteproduktion som registrerat en långvarigt negativ produktivitetstveckling. Ett sådant är restauranger och hotell vars förädlingsvärdeproduktivitet minskat med 1,2% årligen mellan 1970 och 1985. Trots detta har branschen varit lönsam. Under perioden 1975-80 hade den statliga administrationen en produktivitetstveckling på +2,5% per år medan privat tjänsteproduktion bara hade en ökning med 1,2% per år. Långsiktigt har emellertid den privata tjänsteproduktionen haft en bättre produktivitetstveckling än den offentliga.

### **Kan konkurrensskyddad offentlig produktion utvärderas?**

Det avgörande hindret för att kunna utvärdera den offentliga sektorns effektivitet är alltså avsaknaden av en marknadsvärdering av den offentliga produktionen. En marknadsvärdering av den offentliga produktionen kan – som Pelikan påpekar i sin artikel – bara ske om (1) konsumenterna ensamma och individuellt med sin efterfrågan får styra produktionens inriktning, samt om (2) producenterna är många och fritt, med ny teknik får

tävla med varandra om att tillgodose konsumenternas önskemål.<sup>1</sup> Det första kravet åsidosätts ofta av politiska krav på att kunna modifiera efterfrågans inriktning (merit wants) eller fördelningen. Även med denna modifikation av (1) kan dock produktionens effektivitet mätas så länge fri konkurrens bland producenterna tillåts. I det senare fallet gäller dock produktivetsmätningen bara relativ effektivitet mellan de olika konkurrerande producenterna. Det som är typiskt för stora delar av den offentliga tjänsteproduktionen är dock den relativa avsaknaden av konkurrens bland många producenter, delvis på grund av tjänsteproduktionens speciella karaktär, men framför allt på grund av direkt konkurrensbegränsning med hjälp av lagstiftning och skatter. En adekvat studie av den offentliga produktionens effektivitet måste därför, som påpekas i Pelikans artikel, metodmässigt kunna jämföra resultaten från den existerande organisationen av produktionen med resultatet i en alternativ organisation, där ingen konkurrensbegränsning råder av den typ som kännetecknar offentlig produktion. Samma svårigheter föreligger naturligtvis när det gäller utvärderingen av effektiviteten hos privata företag, som arbetar på konkurrensskyddade marknader.

**Tabell 1 Produktivetsutveckling i den offentliga sektorn 1960–80**  
Årligt genomsnitt i procent

Tidsperiod	1960–65	1965–70	1970–75	1975–80	1970–80
Allmän- och utrikesförvaltning		-3,7	-5,5	+4,5	-0,6
Rätts- och polisväsende		-2,7	-6,1	+3,1	-1,6
Försvar			-0,1	-0,1	-0,6
Utbildning	-3,2	-6,3	+0,2	-3,2	-1,5
Hälso- och sjukvård	-3,6	-3,7	-1,4	-2,2	-1,8
Socialförsäkringar	-0,4	-2,6	-4,8	-0,2	-2,5
Socialvård			-2,8	-0,4	-1,6
Bostads- och samhällsplanering			+0,2	-8,9	-4,5
Kultur och rekreation	-5,4	+6,4	+0,7	-5,5	-2,4
Näringslivsfrämjande åtgärder	+1,5	+2,1	+0,1	+0,4	+0,2
Hela sektorn			-1,4	-1,6	-1,5

<sup>1</sup> Inom den sk cost-benefit-analysen antages att effekten av konkurrensmarknaderna kan simuleras.

**Tabell 2 Produktivitetstillväxten inom myndighetsområden för hela perioden och i femårsintervaller**  
Årlig procentuell förändring

	1960-65	1965-70	1970-75	1975-80	1960-80
Arbetsmarknadsverket <sup>a</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>d</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>d</sup>
Försäkringsväsendet	-1,2 <sup>b</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 registrerings- verket <sup>c</sup>			- 4,3	-3,2	-3,7 <sup>e</sup>
Samtliga (exkl PRV och SMHI)	-2,0	-3,3	- 5,2	+2,5	-2,0

<sup>a</sup> Omfattar arbetsförmedlingen, arbetsmarknadsutbildningen och arbetsmarknadsinstituterna

<sup>b</sup> 1963-65

<sup>c</sup> Ds Fi 1983:18

<sup>d</sup> 1965-80

<sup>e</sup> 1970-80

**Tabell 3 Styckkostnader och produktivitsutveckling för offentliga tjänster  
1980–83**

	1980	1983	1980–83
<i>Daghem</i>			
– styckkostnad per inskrivet barn, löpande priser	35 721	45 131	
– prisindex	1,00	1,37	
– produktivitsutveckling, per år			2,7%
<i>Familjedaghem</i>			
– styckkostnad per inskrivet barn, löpande priser	17 451	22 841	
– prisindex	1,00	1,37	
– produktivitsutveckling, per år			1,5%
<i>Fritidshem</i>			
– styckkostnad per inskrivet barn, löpande priser	25 149	30 658	
– prisindex	1,00	1,37	
– produktivitsutveckling, per år			4,0%
<i>Ålderdomshem</i>			
– styckkostnad per vårdplats	71 091	90 715	
– prisindex	1,00	1,29	
– produktivitsutveckling, per år			0,4%
<i>Social hemhjälp</i>			
– styckkostnad per omsorgstimme	65	82	
– prisindex	1,00	1,55	
– produktivitsutveckling, per år			7,1%
<i>Sjukhusvård</i>			
– styckkostnad per vårdtjänst	882	1 230	
– prisindex	1,00	1,26	
– produktivitsutveckling, per år			–3,3%
<i>Kommunal grundskola</i>			
– styckkostnad per elev	17 439	22 275	
– prisindex	1,00	1,25	
– produktivitsutveckling, per år			–0,7%
<i>Statliga vägar</i>			
– drift styckkostnad per vägkm	24 366	31 438	
– prisindex	1,00	1,34	
– produktivitsutveckling, per år			1,3%
<i>Kriminalvård i anstalt</i>			
– styckkostnad per vård dygn	576	725	
– prisindex	1,00	1,24	
– produktivitsutveckling, per år			–0,5%
<i>Arbetsförmedling</i>			
– styckkostnad per arbetsökande	1 416	1 476	
– prisindex	1,00	1,40	
– produktivitsutveckling, per år			10,3%

*Källor:* Statskontorsrapport 1985:36 och egna bearbetningar.