

Produktivitet i offentlig verksamhet – eller medmännisklighet och omsorg?

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi har undersökt hur produktiviteten utvecklats inom ett stort antal offentliga verksamheter. Nils-Olof Christoffersson anser att dessa studier är angelägna och användbara. De ligger emellertid på en alltför aggregerad nivå och borde inte ha knutits till nationalräkenskaperna.

Inledning

Den offentliga sektorns resurser och resultat debatteras livligt för närvarande. Det är ingen överdrift att säga att offentlig verksamhet är under attack utifrån, men även sektorns egna banérförare ifrågasätter numera alltmer de traditionella sätten att utföra uppgifterna. Förnyelse och omprovning är nyckelorden.

Ofta grundar sig åsikterna i debatten på teori och ideologi, mindre ofta på empiri. Därför är det välkommet att Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) initierat och låtit genomföra ett stort antal undersökningar av produktiviteten inom offentliga verksamheter.

Syftet med denna uppsats är att diskutera användbarheten av sådana undersökningar. Huvudtesen är att de, precis som utredarna själva framhåller, främst tjänar syftet att vara signaler. Något kan behöva

göras, men ett svar på frågan vad kräver ytterligare utredning.

Det är naturligt att undersökningar av det här slaget möter invändningar. Den offentliga sektorn har många tillskyndare och försvarare som anser sig angripna, från politiker till fackrepresentanter och arbetare på fältet. Jag kommer att diskutera kritiken av ESO-undersökningarna. På vissa punkter kommer jag att kritisera kritikerna, men jag har också egen kritik att komma med.

Den offentliga sektorns effektivitetsproblem

Effektivitet är ett mått på hur väl en verksamhet omvandlar resurser till resultat och effekter. Man kan på goda grunder anta, att enigheten är ganska stor om att offentlig verksamhet bör vara effektiv. Det är bra om man kan få ut mera av givna resurser eller om man kan nå samma resultat till en lägre kostnad.

Detta är också ESOs utgångspunkt. Svårigheterna är emellertid stora att mäta eller på annat sätt bedöma effektivitet i offentlig verksamhet. I allmänhet måste man lita till indirekta bevis. ESOs undersökningar utgår från att produktivitet är

**NILS-OLOF
CHRISTOFFERSSON,**
*Ph D, är revisionschef vid
Kommunförbundets
revisionsavdelning i Malmöhus län.
Hans forskningsområde är
utbildningsekonomi.*

en indikator på effektivitet, samtidigt som den är lättare att mäta. Med produktivitet menas relationen mellan utförda tjänster eller prestationer och insatta resurser.

Produktivitet är inget självändamål. Det räcker inte att vara produktiv. Man måste också producera sådant som är nyttigt och eftersträvat. I privat verksamhet är vinsten ett tecken på effektivitet. När "vinsten" består av kunniga, friska, rent av lyckliga människor, är det emellertid svårt att avläsa effektiviteten i ett bokslut.

Argument för att driva verksamheter i offentlig regi är att de ofta har kollektiva inslag, att externa effekter förekommer och att det finns en önskan att åstadkomma en rättvis fördelning. Man kan, något förenklat, uttrycka det så att verksamhet är offentlig just därför att det är svårt att vara effektiv. Offentlig verksamhet är komplicerad och effektivitet uppstår inte automatiskt som en följd av "marknadskrafter".

Svårigheterna att vara produktiv och effektiv (och att utvärdera sin effektivitet) ligger således redan i verksamheternas natur. Därtill kommer att dessa svårigheter växer med samhällsproblemen. Social utslagning, arbetslöshet, splittrade hem, osv, gör det svårare för t ex skola, socialvård och arbetsförmedling att lösa sina uppgifter.

Vaga och komplexa, ibland motstridande mål bidrar till att göra produktivitet och effektivitet problematiska i offentlig verksamhet. Effektivitet är ju "måluppfyllelse per krona", men var finns goda och mätbara kriterier? Sektorn har vuxit snabbt, vilket redan det skapar svårigheter. Varuproduktion blir ofta effektivare genom att stordriftsfördelar kan utnyttjas. Offentlig verksamhet kännetecknas däremot i många fall snarare av stordriftsnackdelar.

Länge kunde en växande offentlig sektor utan större svårigheter finansieras ur en snabbt växande ekonomi. Med lägre ekonomisk tillväxt kom överföringsproblemet. Det blev allt svårare att öka be-

skattningen av den privata sektorn för att finansiera den offentliga. Resurserna räcker inte till allt som vi önskar oss, inkl den gemensamma förbrukningen. Ekonomin växer inte lika snabbt som problemen och ambitionerna.

Det är mot denna bakgrund man måste se ESOs produktivetsstudier. En fråga som inställer sig är naturligtvis, om det är möjligt att fånga offentliga verksamheters effektivitet i enkla produktivetsmätningar. Säger de något väsentligt?

ESO's produktivetsstudier – syfte, ambitioner, metoder

Studier kring den offentliga sektorns tjänsteproduktion (SOST) utgör paraplyprojekt för ESO-studierna. Man har initierat och genomfört undersökningar av produktivetsutvecklingen inom hälso- och sjukvården, sociala sektorn, vägsektorn, armén och flygvapnet samt utbildningsväsendet. Statskontoret har på uppdrag av ESO analyserat 12 statliga myndighetsområden representerande 30 procent av hela statsförvaltningen. Projektledare för SOST är docent Ingvar Ohlsson. Han har sammanfattat produktivetsstudierna i ESO-rapporten *Offentliga tjänster – sökarljus mot produktivitet och användare* (Ohlsson [1986]).

En viktig utgångspunkt för undersökningarna har varit den nuvarande utformningen av nationalräkenskaperna (NR). Värdet av den offentliga tjänsteproduktionen likställes där med kostnaderna för densamma. Det är liktydigt med att anta att produktiviteten är konstant över tiden. NR utgår således från att det inte är möjligt att rationalisera och därmed öka produktiviteten i offentlig verksamhet. Å andra sidan skulle inte heller produktiviteten ha minskat.

Syftet med studierna är att komplettera NRs redovisning av offentlig sektor så att beskrivningen blir mera realistisk. Kort uttryckt har undersökningarna gått ut på att mäta offentliga verksamheters "pro-

Tabell 1 Offentlig konsumtion och bruttonationalprodukt enligt två olika antaganden om offentlig produktivitet. Miljarder kronor, 1980 års priser.

	1970	1975	1980
Privat konsumtion	230.892	259.903	270.049
Investeringar	113.590	121.556	111.891
Export - import	-23.429	-19.827	- 9.997
Offentlig konsumtion			
a) oförändrad produktivitet	111.594	129.914	153.156
b) 1,5 % produktivetsminskning per år	129.368	140.560	153.156
Summa BNP			
a) Oförändrad produktivitet	432.647	491.546	525.099
b) 1,5 % produktivetsminskning per år	450.421	502.192	525.099

Kalla Ohlsson [1986] s 172.

duktion" och relatera denna till resursinsatsen och på det sättet testa hypotesen att produktiviteten i offentlig verksamhet är oförändrad över tiden.

Ambitionen har varit att så långt möjligt behandla offentliga tjänster på samma sätt som de privata i NRs beskrivning av företagssektorn. Offentliga nyttigheter kan emellertid inte värderas med hjälp av marknadspriser. Man måste nöja sig med ett mått på mängden prestationer. ESO har alltså beräknat s k kostnadsproduktivitet genom att relatera prestationsvolym till resursåtgång.

Distinktionen mellan effekter och prestationer är viktig. Ambitionen i ESO-studierna är inte att undersöka resultat och effekter av olika verksamheter. Vad man är intresserad av är tjänsten när den så att säga lämnar verksamheten. Att den sedan konsumeras av någon eller några och därmed har effekter, lämnas i dessa undersökningar därhän.

Antal behandlade patienter eller antal läkarbesök kan vara ett prestationsmått, men inte t ex människors hälsotillstånd. Inom skolans värld är ökade kunskaper och färdigheter eftersträfvade effekter, medan antalet lektioner kan vara ett prestationsmått.

Undersökningarnas resultat

Definierat som antal presterade tjänster per kostnad har produktiviteten i de flesta offentliga verksamheter sjunkit med några procent per år mellan 1960 och 1975. Sjukvård och utbildning, dvs områden som visar upp de kanske mest dramatiska förändringarna under perioden, hör till dem som har sämst produktivitet utveckling. För de 12 undersökta statliga förvaltningsområdena har trenden numera brutits; under perioden 1975-1980 visar de flesta en svagt positiv utveckling. Detta anses bero på nedskärningar i statens budget. Sjukvård, socialvård och utbildning visar en fortsatt minskning i produktiviteten även mellan 1975 och 1980.

Som ett pedagogiskt räkneexempel visar Ingvar Ohlsson hur bruttonationalprodukten utvecklats åren 1970-1980, dels enligt det nuvarande antagandet om oförändrad produktivitet i offentliga sektorn, dels om man i stället utgår från ESOs beräknade genomsnittliga produktivetsminskning om 1,5 procent per år. Resultatet framgår av *Tabell 1*.

Uttryckt i 1980 års priser måste alltså BNP för 1970 räknas upp jämfört med BNP beräknat på det traditionella sättet.

Antagandet om oförändrad produktivitet leder till en överskattning av BNP så länge som produktiviteten i offentlig tjänsteproduktion sjunker (och på motsvarande sätt till en underskattning under perioder då produktiviteten stiger). Beräkningarna tyder på att kostnaderna för den offentliga sektorns prestationer år 1980 hade varit 21 miljarder kronor lägre om produktiviteten då hade varit densamma som 1970.

Nationalräkenskaper och marknadstänkande

Genom den starka knytningen till NR har ESO öppnat portarna på vid gavel för al-lehanda invändningar. Kritikerna menar att det ekonomiska tänkande, som man forknippar med NR, inte är relevant vid en analys av verksamheter som har andra mål än att vara ekonomiskt lönsamma.

Casten von Otter är en av representanterna för denna kritik. Han har skrivit en rapport till LO-kongressen 1986. Den ingår i LOs skriftserie "Offentliga samtal" och har titeln *Kan man rationalisera folkhemmet?* (von Otter [1986]). Det kan man, menar von Otter. Men han är starkt kritisk till att knyta en granskning av resursanvändning i offentlig verksamhet till "marknadsekonomiska antaganden och värderingar".

"Den offentliga sektorn finns för att arbetarorelsen och andra avvisat detta satt att tänka när det gäller vissa viktiga samhälls-områden. Med otaliga teoretiska och erfarenhetsmässiga invändningar har man hävdad att marknaden är långt ifrån perfekt och att den offentliga sektorn behövs inom vissa områden som en motvikt. Vore det marknadsekonomiska sättet att mäta resultatet rimligt, funnes det knappast heller några skäl för en offentlig produktion." (von Otter [1986] s 47).

Kritiken med innebörd att ESO använder ett alltför marknadsekonomiskt tänkande är egentligen lite paradoxal. Nationalekonomin är traditionellt indelad i makroteori och mikro teori. Tidvis har man hävdad

att dessa båda hänger dåligt samman. Det är mikro teorierna, som mest anknyter till ett marknadstänkande. Makroteorierna till vilka NR med användningsområden hör, kännetecknas mera av en planerings-ansats. I varje fall gäller detta tillämpningen inom ESO.

Med de använda metoderna får ESO ett mått på genomsnittlig totalproduktivitet för alla i en verksamhet använda produktionsfaktorer. Kostnadsutvecklingen beräknas med hjälp av faktorprisindex. Frågan är emellertid hur intressant ett sådant genomsnitt egentligen är. Ibland hade det nog varit bättre med ett mått på t ex arbetskraftens produktivitet. I andra sammanhang vore det mera intressant att beräkna utvecklingen av hur väl olika verksamheter använder resurskronorna. För ett sådant syfte är det rimligare att deflatera med konsumentprisindex. Detta hade också haft fördelen av att vara betydligt enklare än ESOs omständliga procedur, som man för övrigt inte kunnat konsekvent fullfölja, såvitt jag förstår.

Ett exempel kan kanske belysa vad jag menar. I skolans värld är "genomsnittlig totalproduktivitet" detsamma som den sammanvägda produktiviteten av lärare, lokaler och material, m m. En undersökning av t ex lärarnas produktivitet skulle kanske säga mer. Om lärarlöner ökar mer än övriga faktorpriser ger detta inte utslag annat än om konsumentprisindex användes som deflator. Oförändrad totalproduktivitet, i ESOs mening, kan alltså ge en falsk bild av att allt är gott och väl, samtidigt som samma mängd kronor ger allt färre lektioner.

De som läser och försöker dra slutsatser av ESO-studierna, måste hålla i minnet att de bara fokuserar *en* aspekt på effektivitet och ekonomi i offentlig sektor. (Detta är man noga med att framhålla även inom ESO). Undersökningarnas resultat måste alltså sammanvävas med annan kunskap, för att man skall kunna komma med rekommendationer och presentera underlag för beslut. Det är med

andra ord viktigt att diskutera vad som *inte* finns med i studierna. Ett sätt är att använda marknadsmodellen som analysinstrument. Genom att beskriva ett ekonomiskt effektivt fungerande system, ger den möjligheter att analysera förutsättningar för effektivitet och egenskaper hos effektiva lösningar på ekonomiska problem. En sådan analys skall inte sammanblandas med förslag att privatisera offentlig verksamhet.

Idealt sett borde den offentliga tjänstproduktionens värde bedömas med hjälp av konsumenternas värdering. I brist på marknadspriser mäter ESO produktionen i volym och inte i värde. I det sammanhanget kunde det kanske ändå löna sig att fundera något litet på hur marknadsvärdet – "skuggpriset" – på de offentliga tjänsterna hade sett ut, om det hade varit möjligt att göra en konsumentvärdering.

* Ett marknadspris kan drivas upp både från kostnadssidan och från efterfrågesidan. Krafter som kan påverka det tänkta priset för offentliga tjänster är bl a följande. Vissa offentliga tjänster har överflyttats från informell ekonomi – familj, släkt och vänner – till formell. Därmed uppstår fördyringar, dels genom att tjänsterna måste ersättas med lön, dels genom att arbete beskattas. Som bl a Becker [1971] och Burenstam Linder [1969] påpekat blir tid i en modern industriell ekonomi en allt knappare resurs. Det krävs en allt större ersättning för att få disponera någons tid. Därtill kommer fördyringar som består i att produktionsförhållandena inom sektorn blir allt svårare och samhällsproblemen allt mera komplicerade.

Från efterfrågesidan påverkas det tänkta "priset" bl a av hur behoven av offentliga tjänster utvecklas, och hur inkomstkänsliga dessa tjänster är. Det finns all anledning att anta att tjänsternas inkomstelasticitet är hög, kanske i synnerhet när låglönegrupper får sina ekonomiska villkor förbättrade.

ESO bortser alltså från att vi nu med all sannolikhet värderar offentliga tjänster mera än förr. "Värdeproduktiviteten" behöver inte ha sjunkit. Antingen den politiskt beslutade ökningen av offentliga tjänster motsvarar "konsumentvärderingen" av desamma eller ej, är det emellertid mycket troligt, att man som resultat av expansionen får en minskande produktivitet även mätt med ESOs metoder.

Förhållanden som kan bidra till detta är avtagande avkastning hos produktionsfaktorerna. Man tvingas t ex att anlita mindre erfarna och kunniga medarbetare. Andra faktorer kan vara förekomsten av stordriftsnackdelar.

Är det lämpligt att knyta produktivitetsstudier till nationalräkenskaper?

Jag tycker att kritiken för ett otillbörligt "marknadstänkande" hos ESO-gruppen skjuter bredvid målet. Detta hindrar emellertid inte att jag själv hyser betänkligheter mot den starka knytningen till nationalräkenskaperna, fast av andra orsaker.

Den av Richard Murray författade bilagan till LU 87 får väl anses exemplifiera användningen av ESO-studierna i en makroanalys (Murray [1987]). Den analys och de slutsatser som presenteras är emellertid som regel inte beroende av knytningen till NR. Intressant är det naturligtvis att jämföra den beräknade BNP-utvecklingen om man antar, respektive inte antar, oförändrad produktivitet. För övriga resonemang och slutsatser betyder knytningen till NR ingenting i stort sett.

ESO kanske menar att knytningen till NR ökar undersökningarnas legitimitet, prestige och trovärdighet. När det gäller trovärdigheten verkar det dock som om motsatsen är fallet. Många blir misstänk samma mot undersökningarna just på grund av att de kopplats till NR.

Värre är emellertid att kopplingen till NR ibland snedvrider analysen. NR be-

handlar t ex utbildning som konsumtion. Det gör även ESO-studien av utbildningsväsendets produktivitet.

Exemplet utbildning

Utbildning är en mångdimensionell verksamhet. I vissa stycken kan den karakteriseras som konsumtion. Den ekonomiskt mest betydelsefulla aspekten på utbildning är emellertid att den utgör en investering i kunskapskapital. I utbyte för en ansträngning nu ger den avkastning i framtiden, även i inskränkt ekonomisk betydelse. Utbildade människor får högre lön än icke utbildade, och sett ur samhällets synvinkel är kunskapskapitalet en nödvändig förutsättning för en hög BNP.

Alla redovisningssystem, företagens, kommunernas och NR, är upplagda så att det inte går att utläsa vare sig kunskapsinvesteringens eller kunskapskapitalets storlek. Ändå är dessa av utomordentligt stor betydelse för produktion och ekonomisk standard. Och betydelsen ökar, något som avspeglar sig i alla de diskussioner som nu förs om kunskapsföretag, kunskapsintensiv produktion, osv. Kunskap anses vara Sveriges viktigaste konkurrensfördel gentemot nya industriländer (De Geer, m fl, [1986] samt Sveiby & Risling [1986]).

Kostnader för lärare, lokaler, material, m m, utgör uppoffringar för utbildning. Elevernas egen tid och ansträngning är emellertid också en uppoffring, sett från samhällets synpunkt liksom från elevernas. Samhället förlorar produktion och eleverna inkomst. Elevtiden har en klart ekonomisk innebörd och kan, med vissa svårigheter dock, mätas i pengar.

Med hänvisning till NR avvisar Ingvar Ohlsson emellertid tanken att eleverna skulle vara "medproducenter". I konsekvens med NRs synsätt betraktar ESO-studien inlärningstillfällena som utbildningsväsendets produkt och eleverna som konsument. (Ohlsson, [1986] s 94). Eleverna använder emellertid denna produkt som input i sin egen inlärning. Systemet,

d v s lärare, elever, lokaler, material m m producerar kunskap. En makrostudie av utbildningsväsendets produktivitet är därför, enligt min uppfattning, missvisande om inte elevtiden ingår som "produktionsfaktor". En mikrostudie däremot skulle mycket väl kunna avgränsas till att enbart gälla vissa faktorer, t ex lärarkostnaderna.

ESO-studierna motiverades med att NR behandlar offentliga tjänster på ett otillfredsställande sätt. Man är emellertid selektiv med sina korrigeringar. Att betrakta elever som arbetskraft är olämpligt för en mängd av de analytiska ändamål som NR är avsedda för, anser Ingvar Ohlsson. Jag håller inte med. För en mängd analytiska ändamål vore det mycket bättre att behandla utbildning som en investering och elevtiden som en kostnad.

Detta gäller för övrigt inte bara kunskapsproduktion i offentlig regi. Utifrån analyser av ekonomisk tillväxt kommer man ofta till slutsatsen att industrin investerar för lite. Under 1970-talet sjönk industriinvesteringarna, men samtidigt steg industrins investering i kunskapskapital, d v s marknadsföring, forskning och utveckling. För att få en totalbild av investeringarnas utveckling måste man ta med även investeringar i kunskapskapitalet, industrins såväl som utbildningsväsendets och forskningens. (De Geer, m fl, [1986].)

En ortodox tillämpning av NR när det gäller produktivitetsanalyser av offentlig sektor gör resultaten mindre intressanta. Anledningen är att åtskilligt av det som traditionsenligt exkluderas ur NR är själva motivet för produktion av tjänster i offentlig regi. Jag kan inte annat än se det som en nackdel att t ex miljöeffekter och kunskapsinvesteringar är dolda poster.

Min slutsats är inte att principerna för NR bör göras om med utgångspunkt från offentlig tjänsteproduktion. Vad jag menar är att ESO-studierna kunde blivit mycket intressantare utan kopplingen till NR.

Kvalitet

Begreppet kvalitet har en framträdande roll både i ESO-studierna och i kritiken av desamma. Av ESO-rapporterna är intrycket närmast, att en bedömning och invägning av kvalitet i resultaten är den finputsning som återstår. För åtminstone vissa av kritikerna däremot är kvalitet viktigast av allt i offentlig tjänsteproduktion. Utan invägd kvalitet blir, menar man, produktivitetsstudier helt ointressanta.

Vad som speciellt slår mig när det gäller diskussionerna kring begreppet kvalitet är hur oerhört vidsträckt och opreciserat det är. Mycket av det som kallas kvalitet är kanske snarare nya tjänster. Det är fallet när en verksamhet tillföres nya uppgifter. Inlärningstillfällena inom utbildningsväsendet kan t ex till sitt innehåll förändra sig så radikalt, att det kan vara berättigat att tala om delvis nya prestationer.

En dryg del av den kostnadsexplosion som vi bevittnar inom offentlig sektor, har säkert sin upprinnelse i att verksamheterna ställs inför allt fler och allt utförligare specifikationer och krav; inklusive försök att precisera kvalitet. I det långa loppet förändrar och fördyrar sådant verksamheterna, kanske utan att man vid slutet räknar med kostnadskonsekvenser.

Ett bra exempel är återigen skolan. Det är omvittnat att läroplanerna blir allt mer innehållsrika, något som i sin tur leder till att tiden inte vill räcka till och att mer resurser måste sättas in för att nå resultat. Till trängseln bidrar även att lektionstimmar i ökande utsträckning användes för diverse i och för sig angelägen samhällsinformation från polis, organisationer, osv.

Vid beslut om läroplansförändringar beräknas, i bästa fall, de direkta kostnadskonsekvenserna, t ex för timtalsförändringar, information och lärarfortbildning. Indirekta, som t ex de ovan nämnda trängseleffekterna, tar man sällan någon

hänsyn till. De flyter in i verksamheten som obehagliga överraskningar. Egentligen är det fråga om icke beslutade förordningar.

Vilka krav kan vi ställa på offentlig tjänsteproduktion?

Verksamhetsföreträdare brukar, fullt begripligt, reagera mot alla undersökningar som påstår att de skulle kunna använda resurser bättre. Till verksamhetsföreträdare räknar jag, förutom tjänstemännen, även politiker med specialinriktning, t ex utbildningsministrar och skolstyrelserepresentanter.

Några vanliga argument är (förenklat):

- vi har blivit så mycket bättre (kvalitet!),
- allting är ju så komplicerat,
- allt är så mycket svårare nu,
- det går inte att mäta - i varje fall inte i pengar,
- utredaren är inte vetenskaplig,
- du begriper inte vad vi sysslar med. Egentligen!

Som framgår av vad vi diskuterat ovan kan det ligga korn av sanning i dessa argument. Samtidigt utgör de emellertid lätt åtkomliga undanflykter. Ingen tycker om kontroll och kritik. Verksamhetsföreträdare strävar efter att undandra sig en ekonomisk bedömning.

För dem är det enklast att verksamheten inte är mät- och utvärderingsbar. Istället för att undersöka sambandet mellan resurser och resultat vill man sätta likhetstecken mellan de båda. "Om vi bara får mera resurser så ska vi nog också kunna prestera bättre".

Till produktivitetsundersökningarnas förtjänster hör just att de ifrågasätter myten att resurser är lika med resultat. För det är en myt. Undersökningar på skolans område tyder t ex på att vi skulle kunna få en bättre skola för pengarna. (Detta

diskuteras i Christoffersson [1982] och [1984].) Det finns mycket luft i offentlig verksamhet. Både skattebetalare och kunder/konsumenter av offentliga tjänster har rätt att kräva en god resurshushållning.

Kritiken från verksamhetsföreträdare gentemot ESO lagges som regel så mycket som möjligt av bevisbördan på utredarna. Istället borde de ålägga sig att tydligare bevisa sin sak. Skolans företrädare måste förklara varför undervisningen kostar allt mer. Sjukvårdens representanter måste kunna beskriva vad vi får ut av den allt dyrare sjukvården, osv.

Det finns många ekonomiska logiker. En sådan påbjuder kostnadsjakt. En annan brukar sammanfattas i begreppet företagskultur. Detta synsätt har vunnit insteg även i offentlig sektor. Innebörden är, kort uttryckt, att entusiastiska medarbetare utgör grunden för framgång. Alla skall känna till och dela organisationens mål, mänskliga energier skall mobiliseras, alla sträva åt samma håll, osv.

Kontroll och krav brukar inte precis väcka entusiasm. Möjligen kan man formoda, att ESO-undersökningarna sluter samman leden inom offentlig sektor och därmed ökar sammanhållningen. Man får en gemensam fiende.

Detta är emellertid att rikta den mänskliga energin åt fel håll. Det talas idag, apropå resursknappheten, mycket om "social nedrustning" att "smärtgränsen har uppnåtts", "cynism" osv. ESO kan knappast lastas för att pengarna inte räcker. Istället borde undersökningarna tas som intäkt för behovet av att mobilisera människors entusiasm, kunskap och uppfinningsrikedom för att lösa problemet med att få resurserna att räcka till.

Krav måste ställas, om inte för annat så av demokratiska skäl. Offentliga sektorn måste hållas ansvarig för sin resursanvändning. Samtidigt måste mänskliga resurser mobiliseras.

Vad producerar egentligen den offentliga sektorn?

En anledning till misstänksamheten mot ekonomisk analys av den offentliga sektorns resursanvändning är ekonomernas språk. Det stöter många att höra ord som "producera", "kunskapskapital" och "effektivitet" användas i samband med t ex vård och omsorg. Ekonomiska termer verkar demoraliserande, anser man.

Till detta har jag två kommentarer. Ekonomi, för det första, handlar om att använda resurser så bra som möjligt. Även höga ändamål kostar pengar. För det andra bör man göra klart för sig att de ekonomiska termerna ibland är metaforer. Mer bokstavligt talat ägnar sig t ex skolan och sjukvården ingalunda åt produktion. Undervisning, vård och omsorg kännetecknas mest av det mänskliga innehållet i roller och relationer. "Produktionen" består av mötet mellan människor: läraren – eleven, läkaren – den sjuke, vårdaren – åldringen, osv. Det säger sig självt att enbart *antalet* sådana "producerade" möten inte är avgörande för resultaten.

Det intressanta är den offentliga sektorns effektivitet. Motivet för att undersöka ett surrogat, nämligen produktivitet, är att det skulle vara lättare. Jag tror inte att det stämmer för alla aktiviteter i offentlig regi. När det gäller tjänster med starka inslag av omsorg och personliga relationer, är det kanske lättare att undersöka kostnadseffektivitet, dvs resultat per krona.

Det viktigaste syftet med ESOs produktivitetsstudier sägs vara en makroanalys på NR-nivå. Jag tror att det är fel inriktning om man vill öka den offentliga sektorns effektivitet. Viktiga iakttagelser försvinner i ett statistiskt brus vid alltför höga aggregeringar. Det har t ex visat sig att man med hjälp av stora aggregat knappast kunnat (statistiskt) förklara effektivitetsfaktorer i skolan. Ju närmare "produktionsprocessen", dvs undervisningen i klassrummet, man undersöker skolans ef-

ektivitet, desto mera kunskap får man (Christoffersson [1984]). Det skulle förvåna om inte något av detsamma också gäller sjukvård, barnomsorg och äldre-
vård m m.

En annan och mycket viktig anledning att undersöka effektivitet på den nivå där tjänsterna "produceras", är den strategiska att sådana undersökningar förmodligen lättare accepteras av verksamhetsföreträdare, t ex politiker, linjechefer och "arbetare på golvet". Det måste vara lättare att med den typen av undersökningar få engagemang och därmed frigöra de nödvändiga mänskliga energierna.

Produktivitet eller medmänsklighet? Vi behöver "produktiv" medmänsklighet. ESOs produktivitetsstudier kan, rätt tolkade och i kombination med annan kunskap, vara ett medel på vägen mot detta mål. Man har emellertid genomfört undersökningarna på ett sådant sätt, att det är alltför lätt för den som företräder offentlig sektor att vifta bort resultaten.

Referenser

- Becker, G S, [1971], *Economic Theory*. Alfred A Knopf, New York.
- Burenstam Linder, S, [1969], *Den rastlösa välfärds-människan. Tidsbrist i överflöd - en ekonomisk studie*. Bonniers förlag, Stockholm.
- Christoffersson, N-O, [1984], *Effektiv Skola. Förslag till ett forskningsprogram i utbildningsekonomisk mikroteori*. Skolöverstyrelsen, Stockholm.
- Christoffersson, N-O, [1982], *Utbildningsekonomien forskningsöversikt*. Skolöverstyrelsen, Stockholm.
- De Geer, H, Ekstedt, E, Elvander, N, Henning, R, Lyttkens, L, Norgren, L, Sjölund, M & Wikstrom, S, [1986], *I framtidens kölvatten, Samhällskonflikter 25 år framåt*. Liber, Stockholm.
- Murray, R, [1987], *Den offentliga sektorn - produktivitet och effektivitet*. Bilaga 21 till LU 87. Liber, Stockholm.
- Ohlsson, I, [1986], *Offentliga tjänster - sökarljus mot produktivitet och användare*. ESO, DsFi 1986:13. Liber, Stockholm.
- Sveiby, K-E & Risling, A, [1986], *Kunskapsföretaget, Seklets viktigaste ledarutmaning*. Liber, Stockholm.
- von Otter, C, [1986], *Kan man rationalisera folkhemmet?* LO, Stockholm.