

SVEN-OLOV LARSSON

Produktivitet och kvalitet Genmäle till Mellander och Roos

I sitt inlägg kommenterar Erik Mellander och Pontus Roos [1995] min artikel i *Ekonomisk Debatt* nr 4 (Larsson [1995]), och min ESO-rapport (Ds 1994:23), som syftar till att finna en metod att justera mått på produktivitet i offentlig sektor för kvalitetsutvecklingen i densamma. Inläggets författare (MR) ger både ett erkännande av behovet av en teoretiskt välgrundad metod och några omdömen om den föreslagna metoden. Detta genmäle klargör utgångspunkterna för min metod (av MR förkortad *LKP*) och förklarar varför mina slutsatser skiljer sig från MR:s.

Bakgrunden till ESO-rapporten var att en betydande mängd data om produktivitetens utvecklingen i offentlig sektor publicerats i flera omgångar. Hänsynstagande till kvalitetsutvecklingen var bristfälligt. Det saknades såväl data om kvalitetsutvecklingen som en metod att väga sam-

man sådana data med produktivitetsutvecklingen. Det bör finnas en överensstämmelse mellan produktion av data och metoder för att använda dessa. Därför fanns det anledning att satsa på metodutveckling innan större insatser på datafångst påbörjas.

En metod för kvalitetsjustering av produktivitetsdata blir meningsfull när det föreligger både en definition av vad som menas med kvalitet och en norm för värdering av förändringar i denna kvalitet. Om en produktivitetshöjning kan tolkas som en sänkning av kostnad per producerad enhet borde en kvalitetshöjning kunna översättas i liknande termer. Det stämmer exempelvis med de justeringar av prisindex för kvalitetsutveckling som görs.

MR tar upp två centrala frågor. De påpekar att utgångspunkterna för en värdering inte är klart redovisade: "Larsson tar alltför lätt på det faktum att offentliga tjänster inte prissätts på en marknad". Därför ägnar jag ett första avsnitt av mitt genmäle åt denna fråga.

MR finner det vidare besynnerligt att jag inte ägnat mig åt frågan om hur kvalitet, sådan den definierats i *LKP*, skall

Fil lic SVEN-OLOV LARSSON är universitetslektor vid Institutionen för samhällsvetenskap, Mithögskolan, Östersund.

kunna skattas empiriskt. Svaret på detta ligger delvis i det som anförts inledningsvis, delvis i kapitel 4 i min ESO-rapport. Uttalandet kräver ytterligare precisering av mina utgångspunkter, som ges i det andra avsnittet nedan. Däri ligger också skälet till att jag inte kan medge att en konsumtionsteoretiskt grundad LKP kan ersättas med en produktionstekniskt grundad modell så som MR hävdar.

Beslutsfattare och konsumenter

Frånvaron av marknadspriser sammanhänger givetvis med att det handlar om politiskt och administrativt beslutad resursfördelning. Analysen förutsätter att de offentliga resurserna fördelas av en beslutsfattare, som optimerar någon form av målfunktion. Det kan handla om att inom en given budgetram erhålla en bästa kombination av kvantitet och kvalitet hos den produkt (-grupp) som man ansvarar för. Det förutsätter existensen av en värdeskala (nyttofunktion) som omfattar beslutsfattarens ansvarsområde.

Den organisationsmodell som alltmer vinner insteg i kommunal såväl som statlig förvaltning, beställar- utförarmodellen, renodlar beställarfunktionen, som här är köpare och representant för slutkonsumenten, medborgaren. Även utan denna modell är det rimligt att tänka sig ett optimeringsbeteende, men åtskillnaden mellan produktions- och konsumtionsbeslut blir mindre tydlig. Det kan i sig ses som ett problem att köpare och konsument inte är samma subjekt, men frågor om representativitet och relation mellan kollektiva och individuella beslut behandlas inte här.

Med förutsättningen om ett optimerande köpbeteende blir det rimligt att dra paralleller med konsumtionsteorin. Där har Lancaster [1991] mest konsekvent behandlat kvalitetsfrågorna. Parallellen innebär att kvaliteten hos den offentliga sektorns produkter eller prestationer be-

skrivs i termer av egenskaper och frekvenser av sådana.

MR påpekar att analysen förutsätter effektivitet i konsumtionen, här dessutom i form av beslut i två steg (Ds 1994:23, s31). Detta kan kanske uppfattas som djärvt i fråga om offentlig sektor, men torde i realiteten inte var mer djärvt än motsvarande antagande vid analys av privat resursfördelning. Effektivitet i produktionen behöver inte förutsättas av skäl som framgår nedan.

Kvalitet

LKP använder Lancasters linjära "konsumtionsteknologi" som form för beskrivning av kvalitet. Den offentliga prestationens innehåll av mätbara egenskaper anges i form av frekvenstal. Kvalitetsförändring innebär förändring av dessa frekvenstal. I Lancasters framställning är dessa frekvenstal "objektiva", vilket kan uppfattas så att de är tekniskt bestämda i produktionsprocessen. Jag väljer istället att uttrycka mig på följande sätt: "Kvalitet uttrycks här alltså som varans innehåll av olika objektiva, kvantifierbara egenskaper, 'produktkvalitet'. I detta kapitel låter vi det vara synonymt med 'uppfattad kvalitet'" (Ds 1994:23, s 23).

Beställaren förutsätts besluta utifrån sin egen uppfattning om kvalitet, inte utifrån producentens. Skillnad mellan "objektiv" och uppfattad kvalitet kan vara betydande både vad avser frekvenstal och vilka egenskaper som värderas. Jag har förvisso inte tagit upp de värderingsproblem, som denna dikotomi kan medföra, men det bör vara rimligt att skilja mellan konsument- och producentperspektivet på kvalitet. Förändringar i uppfattad kvalitet kan bero både på förändringar åstadkomna av producenterna och på förändrad information och kunskap om produkten. I en förlängning av resonemanget ligger också att diskutera betydelsen av förändrade förväntningar på den offentliga prestationen.

MR drar slutsatsen att denna metod inte kan användas för värdering av nya egenskaper hos produkter. Den slutsatsen håller inte. *LKP* förutsätter att analysen görs *ex post*, dvs när alla relevanta egenskaper är kända. Det är inget som hindrar att frekvenstal i tidigare perioder antar värdet noll. Därmed kommer även nya egenskaper in i analysen. Tillkomst av nya egenskaper är för övrigt ett huvudtema i Paysons [1994] långsiktiga analys av konsumentvarumarknaden i USA. Den har också Lancasters konsumtions-teori som utgångspunkt.

Slutsatser och fortsatt utveckling

Utrymmet medger inte att jag berör allt i MR:s innehållsrika kommentar. Jag noterar bla att de anvisar ett förenklat sätt att göra beräkningar. Det är tacksamt, men det informationsinnehåll som ligger i de härledda priserna går därmed förlorat. Tyvärr ser jag deras strävan att ersätta den "konsumtionsteknologi" jag lånat från Lancaster med ett produktionstekniskt synsätt som mindre lyckat. Värderingen av kvalitetsförändringar måste ses från ett konsument- eller beslutsfattarperspektiv. I *LKP* finns det inbyggt. Det möjliggör bla att en fortsatt diskussion om betydelsen av skillnaden mellan "objektiv" och uppfattad kvalitet.

Den metod jag föreslår kräver fortsatt utveckling parallellt med att Mellander, Roos m fl arbetar vidare utifrån sina utgångspunkter. Detta förutsätter också ett fortsatt meningsutbyte om olika metoders styrka och svagheter. Ett problem som vi har gemensamt är bristen på data. Jag arbetar för närvarande med en analys av statliga förvaltningars årsredovisningar för budgetåret 1993/94. För den som vill få en samlad bild av dessa förvaltningars produktivitets- och kvalitetsutveckling ser inte resultatet ut att bli särskilt uppmuntrande. Där finns mycket arbete att utföra!

Referenser

- Ds 1994:23 *Kvalitet och produktivitet – teori och metod för kvalitetsjusterade produktivitetensmåttn*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Finansdepartementet, Stockholm.
- Larsson, S-O, [1995], "Produktivitet, kvalitet och politik", *Ekonomisk Debatt*, årg 23, nr 4, s 346–351.
- Lancaster, KJ, [1991], *Modern Consumer Theory*, Edward Elgar, Aldershot.
- Mellander, E & Roos, P, [1995], "Några aspekter på produktivitet och kvalitet. Kommentarer till Larsson", *Ekonomisk Debatt*, årg 23, nr 5, s 413–421.
- Payson, S, [1994], *Quality Measurement in Economics. New Perspectives on the Evolution of Goods*, Edward Elgar, Aldershot.