

**Ingvar Ohlsson, Margareta Blohm  
och Richard Murray:**

**Offentliga tjänster  
– sökarljus mot produktivitet  
och användare**

Under de senaste decennierna har den offentliga sektorn i Sverige expanderat snabbt och kraftigt ökat sin andel av BNP. Detta har ökat behovet av forskning om denna sektors utveckling och effektivitet. Boken *Offentliga tjänster – sökarljus mot produktivitet och användare* (Ds Fi 1986:13) är en delrapport från den forskning härom som bedrivs inom ramen för "Studier i den offentliga sektorns tjänsteproduktion" (SOST). I boken presenteras beräkningsmetoder och empiriska skattningar om hur de offentliga tjänsternas produktivitet har förändrats och hur dessa tjänster utnyttjas av företag och privatpersoner.

Kapitlen 1, 2 och 4 som skrivits av Margareta Blohm innehåller förutom en litteraturoversikt även produktivetsstudier. Litteraturoversikten sammanfattar på ett klart och redigt sätt viktiga bidrag om produktivetsmätning av offentlig verksamhet i utländska undersökningar. I produktivetsstudierna ges en detaljerad beskrivning av totalproduktivitetens utveckling för den svenska offentliga sektorn under perioden 1960–80. Studierna avser delsektorer såsom hälso- och sjukvård, utbildningsväsende, statlig förvaltning etc och omfattar verksamheter som svarar för 70 procent av hela den offentliga sektorns kostnader. För vissa delsektorer har dock, p g a databrist, beräkningar bara kunnat göras under perioden 1970–80. Hur de olika sektorstudiernas resultat sammanställs till en aggregerad produktivetsutveckling redogors för i kapitel 6 som författats av Richard Murray. Den aggregerade produktiviteten visar sig ha minskat med i genomsnitt 1,5 procent per

år mellan 1970 och 1980.

Att produktivetsmätning av offentlig verksamhet är förknippad med många besvärliga metodproblem framgår tydligt i kapitlen 3, 5 och 7 som skrivits av Ingvar Ohlsson. Detta gäller inte minst när man skall försöka integrera produktivetsstudiernas resultat med nationalräkenskapsstatistiken. I nationalräkenskaperna utgår man från att produktiviteten är oförändrad i den offentliga sektorn. Om hänsyn tas till att produktiviteten i denna sektor skulle ha sänkts skulle det innebära inte bara att sektorns andel av BNP blir lägre utan också att man registrerar en långsammare BNP-tillväxt. I dessa kapitel redogörs vidare för hur man kan beräkna fördelningsprofiler för de offentliga tjänsterna. De resultat som därvid framkommer är både fördelningspolitiskt och lönepolitiskt intressanta. Hur de offentliga tjänsterna används av olika befolkningsgrupper påverkar ju i hög grad fördelningen av den totala välfärden i samhället.

Bokens huvudresultat är att man funnit en sjunkande produktivitet inom alla delsektorer utom en (vägsektorn). Vilka är då orsakerna till dessa resultat? Författarna pekar på framför allt två yttre omständigheter som kan ha påverkat produktiviteten negativt. För det första att samhällsförhållandena har blivit mer komplicerade t ex genom tillkomst av nya lagar och förordningar. Detta menar man har gjort det svårare att utföra tjänsteprestationer vid givna resursinsatser och medverkat till en ökande byråkratisering av de offentliga verksamheterna. För det andra skulle den snabba tillväxten av dessa verksamheter i kombination med en bristande anpassning av den offentliga sektorn till snabba yttre förändringar ha gett upphov till kvardröjande negativa effektivitetseffekter. En tredje orsak som omnämns är att reala anställningsförmåner av olika slag vad gäller hälsovård, arbetsmiljö o d fått en allt större betydelse.

Klart är att dessa omständigheter mycket väl kan ha haft en ogynnsam inverkan på effektiviteten i den offentliga tjänsteproduktionen. Detta utesluter dock inte att en viktig förklaring till den sjunkande produktivitet som beräknats ligger i den

beräkningsmetodik som använts. Man har genomgående mätt de offentliga tjänsteprestationerna på basis av enkla volymindikatorer såsom antal vård dagar, elevtimmar, avslutade ärenden etc vilket betyder att kvalitetsändringar i de uppmätta prestationerna vanligtvis inte kunnat beaktas. De reala resursinsatserna har däremot beräknats på sedvanligt sätt utifrån redovisade kostnader som deflaterats med prisindex. Om detta sätt att mäta resursinsatserna innebär att kvalitetsförbättringar av resurserna beaktas är risken uppenbarligen stor för att man systematiskt underskattar tjänsteproduktionens produktivitet utveckling.

En illustration till att valet av prestationsmättet spelar stor roll för den registrerade produktivitet utvecklingen är att vägsektorn är den enda delsektor som redovisar en klart stigande produktivitet. De prestationsmätt man har använt för denna sektor är personkilometer eller tonkilometer gods. Därmed synes till icke obetydlig del kvalitetsändringar ha beaktats såtillvida att en ökande effektivitet i transportarbetet kommer att återspeglas i dessa mått. Det skall dock tilläggas att författarna är väl medvetna om problemet med kvalitetsändringar. Man har också i vissa fall då det ansetts möjligt att identifiera och kvantifiera kvalitetskomponenter sökt i efterhand korrigera för kvalitetsändringar. Dessa korrigeringar har dock icke nämnvärt påverkat de kalkylerade produktivitetstalen, vilket antagligen berott på att bara en begränsad del av den totala kvalitetsändringen kunnat kvantifieras.

Sammanfattningsvis ger denna bok en god inblick i problematiken att beräkna offentliga verksamheter omfattning och produktivitet och i hur man kan använda beräkningsresultaten för makroekonomisk analys. Även om många problem beträffande mätning av effektiviteten i offentlig tjänsteproduktion ännu långt ifrån är lösta är boken utan tvivel ett välkommet bidrag till debatten och forskningen inom området.

Docent *Göran Eriksson*  
Nationalekonomiska institutionen  
Stockholms universitet