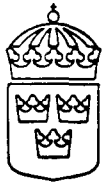
FINANS-
DEPARTEMENTET

ÅTERKOMMANDE KOSTNADS- OCH PRESTATIONSJÄMFÖRELSER

– en metod att främja effektivitet i offentlig tjänsteproduktion

Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi

Ds Fi 1984:19



FINANS-
DEPARTEMENTET

ÅTERKOMMANDE KOSTNADS- OCH PRESTATIONSJÄMFÖRELSER

– en metod att främja effektivitet i offentlig tjänsteproduktion

Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi

Ds Fi 1984:19

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1985

ISBN 91-38-08662-X

FÖRORD

I såväl forskningen som den allmänna debatten diskuteras olika metoder att höja effektivitet och produktivitet i den offentliga sektorn. Ofta förespråkas ökade inslag av konkurrens. En sådan kan åstadkommas på flera sätt. Ett är att stimulera till "tävlan" mellan olika producenter som tillhandahåller identiska eller i varje fall jämförbara prestationer.

I denna rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) redovisar docent Ernst Jonsson vid företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet, hur man kan utforma ett system för återkommande kostnads- och prestationsjämförelser inom offentlig tjänsteproduktion. Enligt studien har ett sådant system med framgång tillämpats vid försäkringskassorna. Liknande system skulle sannolikt kunna användas inom andra verksamheter med regional eller lokal tjänsteproduktion. För att illustrera hur det skulle kunna gå till och vilka resultat som kunde uppnås visas hur återkommande, effektivitetsfrämjande jämförelser skulle kunna utformas och användas i folktandvården och lantmäteriet. Författaren har i arbetet samverkat med referensgrupper inom respektive område.

Stockholm i december 1984

EXPERTGRUPPEN FÖR STUDIER
I OFFENTLIG EKONOMI

Bengt Åke Berg

INNEHÅLL

		Sid.
SAMMANFATTNING		1
1	MODELL ÖVER HUR MAN KAN FÅ EN EFFEKTIVITETS-FRÄMJANDE KONKURRENS INOM OFFENTLIG TJÄNSTE-PRODUKTION	3
2	ARBETS- OCH PRESTATIONSMÄTNING SOM METOD FÖR ATT UPPNÅ EN PRODUKTIVITETSFRÄMJANDE KON-KURRENS HOS FÖRSÄKRINGSKASSORNA - EN UT-VÄRDERING FÖR PERIODEN 1973 - 1980	11
3	RÄCKER DET MED INFORMATION FÖR ATT FRAMKALLA EN EFFEKTIVITETSFRÄMJANDE KONKURRENS? - EN JÄMFÖRELSE MELLAN LANTMÄTERIET OCH FÖRSÄKRINGS-KASSORNA	27
4	ÖVERGRIPANDE FÖRSLAG TILL KOSTNADS- OCH PRESTATIONSJÄMFÖRELSER INOM FOLKTANDVÅRDEN	37
5	ÖVERGRIPANDE FÖRSLAG TILL KOSTNADS- OCH PRESTA-TIONSJÄMFÖRELSER INOM LANTMÄTERIET	51
6	SAMMANFATTANDE KOMMENTAR	63
KÄLLFÖRTECKNING		65

SAMMANFATTNING

En samhällsteoretisk ansats, som under senare år fått stor genomslagskraft i den allmänna debatten, är den s.k. public choice-skolan. I denna ansats har man en illusionsfri syn på vad som motiverar politiker, byråkrater och företrädare för intresseorganisationer. Dessa söker främja sina egna intressen snarare än det allmännas bästa. I det syftet sägs exempelvis byråkraten sträva efter att maximera budgeten.

För att motverka expansionssträvanden och stimulera till effektivitet förespråkar public choice-skolan ökad konkurrens inom offentlig förvaltning. Det offentliga organet måste förlora sin monopolställning. I stället får det - föreslår man - konkurrera med privata företag eller andra offentliga organ om vem som ska få tillhandahålla tjänsterna ifråga. De som konkurrerar kan exempelvis få lämna offerter på produktionen av tjänsterna.

För att skapa en effektivitetsfrämjande konkurrens behöver man emellertid inte nödvändigtvis avmonopolisera den offentliga förvaltningen. I stället för att introducera marknadslösningar kan man söka stimulera offentliga organ, som tillhandahåller likartade tjänster, till att konkurrera sinsemellan om vem som är effektivast. För att framkalla en sådan konkurrens kan den politiska församlingen (eller dess ställföreträdare) göra återkommande produktivitets- och effektivitetsjämförelser. Därigenom ges särskilt de, som visar sig ligga illa till i jämförelsen, incitament att förbättra sitt läge.

Sedan år 1972 har försäkringskassorna en löpande arbets- och prestationsmätning. På basis därav gör riksförsäkringsverket återkommande produktivitetsjämförelser mellan försäkringskassorna. Resultaten av dessa jämförelser presenteras och diskuteras på årliga konferenser med företrädare för de olika försäkringskassorna. Uppenbarligen har detta system fört med sig en produktivitetsfrämjande tävlan bland försäkringskassorna. Trots att de i praktiken haft fri tillgång till anslagsmedel

har deras produktivitet ökat över tiden. Jämfört med vad som skulle ha hänt, om arbets- och prestationsmätningen inte införts, synes produktiviteten ha förbättrats med minst 10 % fram till år 1980. Enligt tillsynsmyndighetens bedömning finns det inget som tyder på att denna produktivitetsförbättring vunnits på bekostnad av en effektivitetsförsämring under perioden ifråga.

I syfte att framkalla en effektivitetsfrämjande konkurrens kan en central myndighet sålunda göra återkommande kostnads- och prestationsjämförelser mellan olika regionala enheter. Sådana jämförelser kan göras inom exempelvis lantmäteriorganisationen. En regional myndighet kan på motsvarande sätt göra effektivitetsjämförelser mellan olika lokala enheter, t.ex. folktandvårdskliniker inom ett landsting. Rapporten avslutas med ett övergripande förslag till hur sådana jämförelser kan läggas upp inom folktandvården respektive lantmäteriet. De båda förslagen har utarbetats i samverkan med referenspersoner inom respektive verksamhetsområde.

1 MODELL ÖVER HUR MAN KAN FÅ EN EFFEKTIVITETS-FRÄMJANDE KONKURRENS INOM OFFENTLIG TJÄNSTEPRODUKTION

Enligt ekonomisk teori strävar privata företag efter att maximera vinsten. Vad kännetecknar i stället offentliga, skattefinansierade organs beteende? Vad är det som bestämmer hur statliga eller kommunala myndigheters verksamhet utvecklas över tiden?

Enligt ett synsätt, som lanserats av olika forskare, har myndigheten en benägenhet att vilja expandera sin egen verksamhet. Det finns, som exempelvis historikern Parkinson framhåller, en inbyggd dynamik, som leder till att det offentliga organet blir allt större och större (11).[1)] Som skäl till det framhåller ekonomen Downs, att en snabbt växande organisation har lättare att dra till sig duglig personal. En växande och framgångsrik organisation kan även ge personal i ledande befattningar ökad makt, inkomst och status (2).

I en analys från år 1971 har den amerikanske ekonomen Niskanen utvecklat dessa tankegångar (8, 9). Han för fram en ekonomisk teori för det offentliga organet, den s.k. byrån. Byrån definieras som ett organ med en separat, identifierbar budget, som finansieras med hjälp av anslag från den politiska församlingen (den s.k. sponsororganisationen). I Niskanens teori är byråns handlande koncentrerat till en enda person, nämligen dess chef. Den byrå eller enhet, som han är ansvarig för, kan vara en myndighet eller del därav. Benämningen byrå-chef, som betecknar den verksamhetsansvarige, har alltså en annan innebörd än vad befattningen byråchef har.

---

1) I en separat förteckning i bilaga anges de källor, som undersökningen bygger på. Sifferhänvisningen inom parentes avser motsvarande källa i denna förteckning.

Egenintresse att växa

I sin teori utgår Niskanen från att byråns chef strävar efter att maximera sin egen nytta, som innefattar bl.a. lön, anseende, makt och den lätthet med vilken byrån kan förändras och administreras. Samtliga dessa faktorer - utom den sistnämnda - antas vara större, ju större byråns budget är. Dess chef har alltså ett egenintresse av att göra budgeten så stor som möjligt. Varje byråkratisk organisation har därför en inneboende tendens att begära allt vidare budgetramar för sin verksamhet och att göra den alltmer invecklad. Enligt Niskanens teori blir byrån visserligen svårare att administrera, ju större den blir. När byrån växer har dess chef emellertid möjlighet att avlasta administrativa arbetsuppgifter på nyinrättade befattningar.

Samtidigt som byråns chef antas vara budgetmaximerare, utgår Niskanen från att den politiska, anslagsbeviljande församlingen intar en passiv roll. Den har vare sig incitament eller möjlighet att erhålla information om den miniminivå, som är tillräcklig för att byrån ska kunna tillhandahålla den givna kvantiteten prestationer på ett effektivt sätt. Eftersom byrån har en monopolställning inom sitt område, har någon utomstående inte heller möjlighet att visa att arbetet kan utföras på ett enklare och billigare sätt. Enligt detta synsätt är det svårt för den politiska församlingen att stå emot de krav på ökade anslag som ställs. I praktiken tenderar byråerna därför bli för stora, dvs. jämfört med den effektiva miniminivån. Detta gäller inte minst deras stabsenheter.

Tulloch (1974) har presenterat en variant på denna teori. För att på längre sikt kunna ställa högre lönekrav har byråns ledning intresse av att den expanderar (18). I Sverige har nationalekonomen Ståhl likaså gjort gällande att byråkraten strävar efter att maximera storleken på sin egen organisation. Enligt Ståhl gynnas alla inom organisationen av att den växer. Deras välfärd ökar på två vägar:

- genom befordran till en högre befattning och lönenivå i den växande hierarkin,
- genom mindre arbete och trevligare arbetsförhållanden.

Tjänstemännen har däremot inte någon möjlighet att på direkt väg, via en ökad budget, höja sin lönenivå. Såsom Ståhl framhåller är lönenivån nämligen i stort sett given för en viss befattning (16).

Konkurrens främjar effektivitet

För att motverka strävan att maximera budgeten måste man, enligt Niskanen, närma byrå-chefens personliga intresse till allmännyttan. I det syftet föreslår han att man låter byråer, som tillhandahåller liknande prestationer, konkurrera sinsemellan om vem som ska få tillhandahålla en given kvantitet tjänster. I den avsikten får de avge offerter på vad den kvantiteten skulle kosta. Byråerna får därigenom större incitament att använda enklare och effektivare produktionsmetoder. Tack vare en sådan konkurrens skulle det parlaments- eller departementsorgan, som tar ställning till de olika byråernas budgetförslag, dessutom få större möjligheter att identifiera byråer som är ineffektiva. Enligt Niskanen kan byråns chef även ges en belöning av något slag för att uppmuntra honom att maximera inte den totala budgeten utan skillnaden mellan den godkända budgeten och minimikostnaden för att tillhandahålla byråns prestationer. Den chef, som lyckas reducera sin budget, kan exempelvis få behålla en del av budgetminskningen som bonus (8, 9).

Ståhl pläderar också för en ökad konkurrens inom den offentliga förvaltningen. Konkurrens kan erhållas genom att privata företag i ökad utsträckning får lämna offerter. Enligt Ståhl skulle privata företag kunna offerera t.ex. brandkårstjänster eller datatjänster till universitet. Därigenom avmonopoliseras den offentliga förvaltningen.

Ett mer långtgående förslag är att låta den sociala välfärden tillhandahållas av flera konkurrerande och ekonomiskt självständiga producenter. De skattemedel, som för närvarande går till det offentliga organet i fråga, ställs dessutom till konsumenternas förfogande i form av s.k. servicecheckar ("vouchers") på ett visst, fast belopp per år. Konsumenterna skulle sedan fritt kunna välja bland de producenter, som konkurrerar inbördes. Producenterna av exempelvis sjukvård får då lov att tjäna in sina intäkter genom att locka till sig patienter i konkurrens med varandra. Den producent som konsumenten väljer att anlita, får betalning i form av en servicecheck (16).

Icke-budgetmaximerande byrå

De förslag, som Niskanen och andra ekonomer lagt fram, syftar till att ta ifrån det offentliga organet dess monopolställning. Det ska få konkurrera med andra offentliga eller privata producenter om vem som ska få tillhandahålla en viss tjänst.

För att få en effektivitetsfrämjande konkurrens är det emellertid inte nödvändigt att avmonopolisera den offentliga förvaltningen. I stället för att introducera marknadslösningar kan man söka stimulera byråerna till att konkurrera sinsemellan om vem som är effektivast. De, som visar sig vara mindre effektiva, ges på så sätt incitament att förbättra sin position. I det följande presenteras en modell över hur en sådan konkurrens kan frammanas. Modellen utgår från samma grundantaganden som Niskanens teori.

För att kunna skapa en effektivitetsfrämjande tävlan måste den politiska församlingen (eller dess ställföreträdare, t.ex. ett centralt ämbetsverk) för det första kunna få löpande information om hur effektiv en viss byrå är i förhållande till andra byråer med likartade prestationer. För det krävs någon form av återkommande effektivitetsmätning, som tillåter en rangordning av de olika byråerna.

Publicera rankinglistor

För att framkalla en effektivitetsfrämjande konkurrens räcker det inte att enbart mäta och jämföra de olika byråernas kostnader och prestationer. Den politiska församlingen måste också förändra byrå-chefens incitament så att han strävar efter att förbättra byråns effektivitet (snarare än att maximera dess storlek). Hur ska det kunna gå till? Låt oss anta att byrå-chefens egen välfärd påverkas av samma faktorer, som Niskanen utgår ifrån. Om byrå-chefens lön, anseende och makt skulle påverkas i positiv riktning av ett effektivitetsfrämjande beteende, kan man i högre grad än tidigare få hans egenintresse att överensstämma med allmänintresset.

För att få en sådan påverkan kan sponsororganisationen börja tillämpa följande förfarande. Vid återkommande tillfällen (t.ex. en gång per halvår eller år) publicerar man en rankinglista över de olika byråernas effektivitetsläge. Denna rankinglista diskuteras sedan vid återkommande konferenser med företrädare för de olika byråerna.

Uppmärksamheten koncentreras på de effektivitetsskillnader, som föreligger mellan byråerna. För sponsororganisationen skulle konferensernas bakomliggande syfte vara att söka stimulera byråerna till att öka effektiviteten, särskilt de som ligger långt ner på rankinglistan. För att nå det syftet klargör sponsororganisationen uttryckligen:

- att befordringsmöjligheterna för byrå-chefen (inkl. underlydande chefer) kommer att vara gynnsammare ju högre upp på rankinglistan byrån ligger;
- att byråer, som varaktigt återfinns långt ned på rankinglistan, riskerar att bli utsatta för en särskild revision med syfte att komma åt orsakerna till den låga effektiviteten. För att få garanti för att effektiviteten förbättras kan sponsororganisationen även ha anledning att särskilt följa och kontrollera sådana by-

råers framtida utveckling. Byråer med permanenta effektivitetsproblem löper dessutom risk för att bli föremål för en hårdare budgetgranskning än andra byråer.

Morot och piska

I syfte att framkalla en effektivitetsfrämjande konkurrens knyts alltså ett system med belöningar och sanktioner till de löpande kostnads- och prestationsjämförelserna. Med hjälp av såväl morot ("pull") som piska ("push") ges byråerna incitament till att söka förbättra sin effektivitet. Ju högre upp på rankinglistan byrån kommer, desto större blir nämligen byrå-chefens:

- möjligheter till befordran och högre lön. För att få en ännu starkare koppling mellan löne- och effektivitetsnivå kan man som komplement införa särskilda premietillägg till de högst rangordnade. Dessa tillägg kan jämföras närmast med de vinstanknutna tantiem, som den verkställande direktören i privata företag vanligtvis har. Ju fler anställda, som får premietillägg, desto starkare blir troligtvis incitamenten till effektiv drift,
- anseende. Ju effektivare byrån påvisas vara, desto större anseende får byrå-chefen rimligtvis hos såväl sina medtävlare som hos sponsororganisationen. Vetskapen om att arbeta i en effektiv organisation kan dessutom höja självkänslan hos såväl byrå-chefen som hans underordnade,
- makt. Ju effektivare byrån är, desto mindre risk löper byrå-chefen att få sitt handlingsutrymme och sin makt inskränkt genom särskilda revisionsåtgärder från sponsororganisationens sida. Själva vetskapen om att sponsororganisationen har kontroll- och sanktionsmöjligheter stimulerar till effektiv drift.

Ju effektivare byrån är, desto lättare blir den dessutom att administrera. Även denna konsekvens är i linje med byrå-chefens personliga intresse.

Konkurrens om positioner

Modellen utgår från att jämförelser, belöningar och sanktioner ökar incitamenten till effektiv drift. Genom en kombination av sådana åtgärder är det alltså tänkbart att stimulera byråer, som tillhandahåller likartade prestationer, till en effektivitetsfrämjande konkurrens. De byråer, som vid en viss tidpunkt befinner sig på rankinglistans nedre del, kommer att sträva efter att avancera till dess övre del. Av det skälet söker de minimera - snarare än maximera - budgeten.

De byråer, som återfinns på rankinglistans övre del, har anledning att räkna med att de som finns längre ned söker förbättra sitt läge. Byråerna på listans övre del vill samtidigt bevara eller - om möjligt - förbättra sin position. För att inte försämra sin position kommer dessa byråer inte ha intresse av att maximera sin budget. Så länge som positionen på listans övre del inte hotas av byråerna längre ned, strävar de inte heller efter att minimera budgeten. Ju högre upp på rankinglistans övre del byrån ligger, desto mer uttalad blir denna strävan.

Enligt modellen strävar byråerna på rankinglistans nedre del alltså efter att minimera budgeten. Byråerna på listans övre del vill i varje fall inte maximera den. I den tävlan, som skapas, konkurrerar de olika byråerna om tätpositioner snarare än om kunder. Denna tävlan leder efter hand till:

- att den genomsnittliga effektivitetsnivån höjs;
- att skillnaderna i effektivitet minskar mellan byråerna.

Sammanfattning

Ekonomer förespråkar vanligtvis en ökad konkurrens för att förbättra effektiviteten inom den offentliga förvaltningen. För att få en effektivitetsfrämjande konkurrens är det inte nödvändigt att tvinga det offentliga organet (t.ex. ett ämbetsverk, en kommunal förvaltning) att tävla med andra producenter om vem som ska tillhandahålla en viss offentlig service. En sådan konkurrens kan också skapas med hjälp av återkommande produktivitets- och effektivitetsjämförelser mellan offentliga organ, som löpande tillhandahåller likartade prestationer. I kombination med ett system av belöningar och sanktioner kan sådana jämförelser få de olika organen att konkurrera om vem som är effektivast.

Den föreslagna modellen lämpar sig inte för offentliga organ (för t.ex. forsknings- och utredningsverksamhet), som producerar unika prestationer.

2 ARBETS- OCH PRESTATIONSMÄTNING SOM METOD FÖR ATT UPPNÅ EN PRODUKTIVITETSFRÄMJANDE KONKURRENS HOS FÖRSÄKRINGSKASSORNA - EN UTVÄRDERING FÖR PERIODEN 1973-1980

Kan ett system med bl.a. återkommande jämförelser mellan likartade myndigheter ha den avsedda, effektivitetsfrämjande effekten? För att få svar på den frågan utvärderas den löpande arbets- och prestationsredovisning, som försäkringskassorna haft sedan år 1972.

Verksamhet och organisation

Socialförsäkringarna (sjuk-, arbetsskade- och tandvårdsförsäkring, folkpension, tilläggspension, barnbidrag, bidragsförskott m.m.) administreras av tjugosex regionala, självständiga organ, s.k. försäkringskassor. Försäkringskasseförbundet är deras gemensamma intresse- och serviceorganisation.

Varje försäkringskassa har ett centralkontor och ett varierande antal lokalkontor. Vanligtvis finns det ett lokalkontor i varje kommun. Varje försäkringskassa leds av en direktör och en styrelse.

Såsom central förvaltningsmyndighet utövar riksförsäkringsverket (RFV) tillsyn över försäkringskassorna. Som tillsynsmyndighet - för den politiska församlingens (sponsororganisationens) räkning - har RFV ett övergripande ansvar för försäkringskassornas förvaltning.

Tillsynen har till uppgift att följa upp hur försäkringskassorna uppfyller kraven på rättssäkerhet, service, effektivitet och kostnadsmedvetenhet i sin verksamhet. Närmare bestämt skall RFV genom sin tillsyn sörja för:

- att försäkringskassorna tillämpar lagbestämmelser på ett riktigt och enhetligt sätt;
- att administrationen av de olika försäkringsgrenarna är så effektiv som möjligt. Med effektivitet avses "en lämplig avvägning mellan kraven på god service och låga förvaltningskostnader" (14).

Försäkringskassornas mätningar

Sedan år 1972 har försäkringskassornas lokalkontor ett system med prestationsmätning. Samtliga arbetsuppgifter mäts genom frekvensstudier. Vid dessa studier antecknar särskilda observatörer stickprovsmässigt (t.ex. var 6:e minut) vilket arbete som pågår. Arbetsuppgifterna förs ihop till ärenden, som åsätts standardtider (inkl. påslag för administration, dvs. personalledning, intern administration, posthantering, cirkulärläsning och samrådsgruppverksamhet).

År 1980 fanns det standardtider för tretton olika ärenden (t.ex. föräldrapenning, bidragsförskott och utbildningsbidrag). Dessa ärendetider baserades på frekvensstudier under två veckor året innan vid 13 lokalkontor. Sammanlagt utförde 62 observatörer 220 000 observationer på hur 290 personer utförde sina arbetsuppgifter (13).

Multipliceras antalet ärenden under en viss period med motsvarande standardtider framkommer det antal ärendetidsdagar, som lokalkontoren presterat. Antalet ärendetidsdagar kan ses som ett mått på lokalkontorens prestationsvolym (produktionsvolym) under den givna perioden. Detta antal är avsett att vara riktgivande för hur många anställda lokalkontoren ska ha.

År 1972 började man även registrera antalet utförda arbetsdagar vid central- och lokalkontoren. Arbetsdagarna registreras såväl inklusive (brutto) som exklusive (netto) frånvaro på grund av semester, tjänstledighet eller sjukdom.

Tack vare detta s.k. arbetsredovisningssystem blev det möjligt för tillsynsmyndigheten (riksförsäkringsverket):

- att jämföra de olika försäkringskassorna avseende de anställdas produktivitet. Som mått på produktiviteten introducerades den s.k. belastningsgraden, som är lika med kvoten mellan antalet ärendetidsdagar och antalet nettoarbetsdagar,
- att följa hur de anställdas produktivitet utvecklas över tiden.

Återkommande konferenser

En viktig del av riksförsäkringsverkets planering, styrning och samordning av försäkringskassornas verksamhet är de konferenser med företrädare för kassorna, som regelbundet anordnas. En till två gånger om året anordnar RFV konferenser med ordförandena i försäkringskassornas styrelser och direktörerna. Dessutom anordnas kvartalsvisa konferenser med försäkringskassornas direktörer. Vidare är det en till två gånger om året konferenser med försäkringskassornas avdelningschefer samt vissa sektionschefer (14).

Vid de återkommande konferenserna behandlas bl.a. produktivitets- och effektivitetsutvecklingen hos försäkringskassorna. Som underlag används bl.a. RFV:s analyser av personal- och ärendetidsvolymens förändring. Bland dessa intar RFV:s sammanställning över försäkringskassornas belastningsgrad en framträdande plats. De skillnader i produktivitet, som enligt denna sammanställning föreligger mellan de olika försäkringskassorna, analyseras och diskuteras.

Som komplement till produktivitetsanalyserna söker RFV även skaffa sig en översiktlig bild av hur effektiviteten utvecklas hos de olika försäkringskassorna. I det syftet gör RFV återkommande inspektioner hos olika försäkringskassor. De erfarenheter och iakttagelser, som RFV gjort på sina inspektioner, tas också upp på konferenserna.

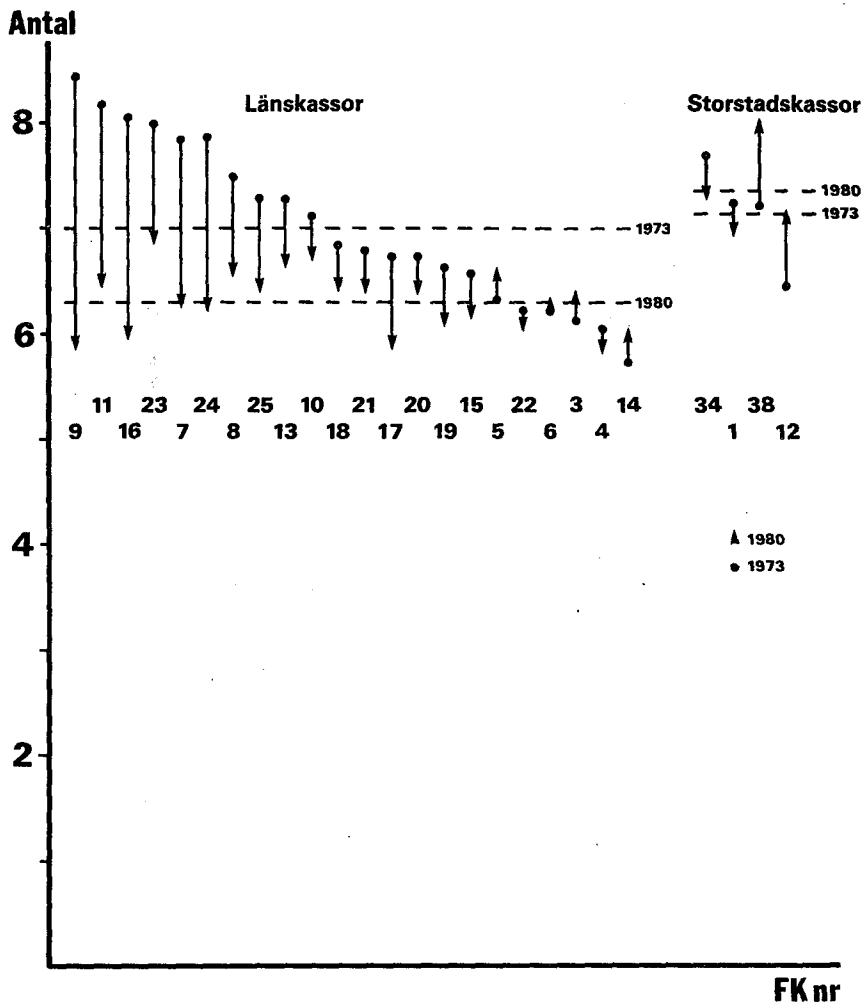
De analyser och jämförelser, som RFV regelbundet gör, har ett uttalat syfte att stimulera till effektivitetsförbättringar. I konsekvens med det finns det en underförstådd koppling mellan befordringsmöjligheterna och kassans relativa effektivitetsläge. Ju effektivare en försäkringskassa bedöms vara i förhållande till andra försäkringskassor, desto gynnsammare är utsikterna för befordran för kassans chefstjänstemän, dvs. direktör och avdelningschefer. Dessa tillsätts av riksförsäkringsverket.

Produktivitetsutvecklingen under perioden 1973-1980

Systemet med löpande arbets- och prestationsmätning har uppenbarligen fört med sig en produktivitetsfrämjande konkurrens, särskilt bland länskassorna (dvs. exklusive storstadskassorna). I denna konkurrens synes i synnerhet de försäkringskassor, som i utgångsläget visade sig ha en lägre produktivitet än genomsnittligt, ha strävat efter att förbättra sin position. Bl.a. följande förhållanden tyder på att så varit fallet:

- hos länskassorna har antalet anställda nästan genomgående ökat långsammare än ärendetidsvolymen mellan år 1973 och 1980. Räknat i fasta priser gäller detsamma för personalkostnaderna,
- antalet anställda per ärendetidsdag har sjunkit mer fram till 1980, ju högre antalet var år 1973 (fig. 1). Denna tendens går igenom hos såväl central- som lokalkontoren. Hos t.ex. försäkringskassa nr 16 har antalet nettoanställda per 1 000 ärendetidsdagar sjunkit från 8 år 1973 till 6 år 1980, dvs. med en fjärdedel,
- i fasta priser har förvaltningskostnaderna (inkl. lokal- och inventariekostnader) per ärendetidsdag i medeltal minskat med 14 procent under perioden 1973-1980 hos de länskassor som i utgångsläget hade högre kostnader än genomsnittligt. Hos de länskassor, som hade lägre kostnader än genomsnittligt, har kostnaderna per

Figur 1 Antalet nettoanställda per 1 000 ärendetidsdagar år 1973 och 1980 hos försäkringskassorna (FK). Vågrät linje = medelvärde.

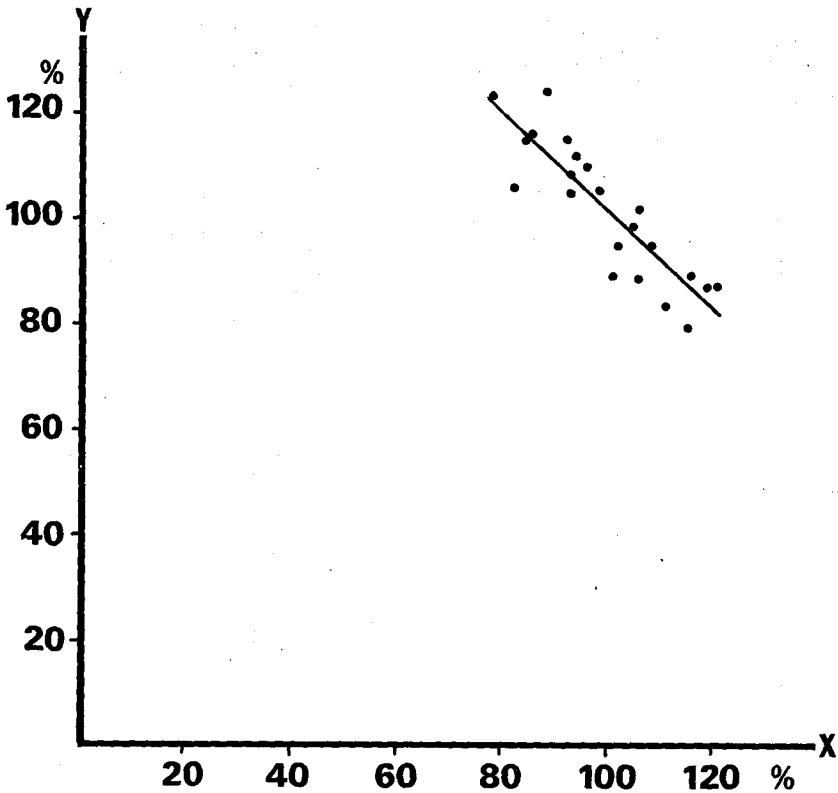


ärendetidsdag ökat med i genomsnitt 8 procent. Kostnadsminskningen hos de förstnämnda länskassorna är med andra ord betydligt större än kostnadsökningen hos de sistnämnda kassorna. Ju högre kostnaderna var år 1973, desto långsammare har de dessutom tenderat utvecklas fram till år 1980 (fig. 2). Som exempel hade kassa nr 9 15 % högre förvaltningskostnader per ärendetidsdag än genomsnittligt år 1973, dvs. X = 115 % i fig. 2. Fram till år 1980 har dess kostnadsutveckling varit 20 % långsammare än genomsnittligt, dvs. Y = 80 %. Kassa nr 4, som i utgångsläget hade 18 % lägre kostnader än genomsnittligt (dvs. X = 82 %), har i stället ökat sina kostnader 5 % mer än genomsnittligt fram till år 1980 (dvs. Y = 105 %). Drygt 3/4 av skillnaderna i procentuell kostnadsförändring fram till år 1980 förklaras av försäkringskassornas olika positioner i utgångsläget (dvs. år 1973). Ett liknande samband föreligger hos storstadskassorna. Av hänsyn till de speciella problem, som dessa kassors höga befolkningstäthet för med sig, synes de jämföra sig med varandra snarare än med länskassorna,

- de skillnader i produktivitet, som förelåg i utgångsläget, har halverats fram till år 1980, vilket gäller för såväl storstads- som länskassorna (fig. 3). De minskade skillnaderna beror i hög grad på att de försäkringskassor, som i utgångsläget hade högre kostnader än genomsnittligt, närmat sig eller t.o.m. kommit under 1980 års medelvärde. Dessa kassor har också haft det största utrymmet för att förbättra produktiviteten.

Under perioden 1973-1980 har nya direktörer utnämnts hos elva av de tjugotvå länskassorna. - Flertalet av dessa utnämningar inträffade under periodens senare del. Nio av de utnämnda direktörerna kom från försäkringskassor, som hade förbättrat sin position på rankinglistan under den studerade

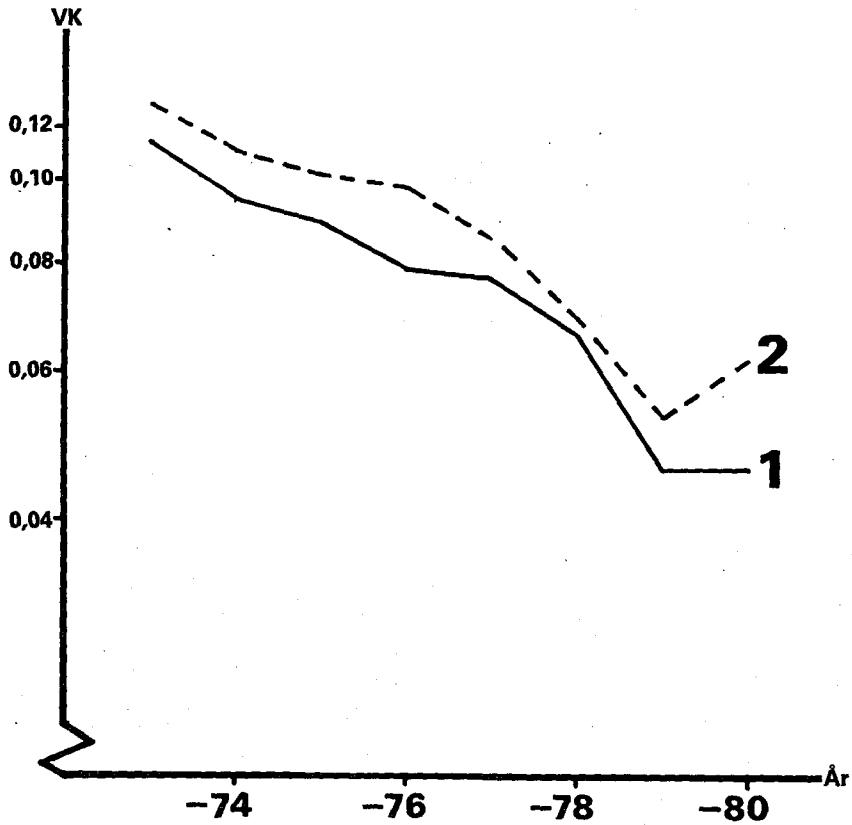
Figur 2 Samband mellan relativ förändring av förvaltningskostnaderna per ärendetidsdag i procent av genomsnittlig förändring 1973-1980 (Y) och förvaltningskostnaderna per ärendetidsdag år 1973 i procent av genomsnittligt värde (X) hos försäkringskassorna (exkl. storstadskassor).



$Y = 194{,}9 - 0{,}933\ x$

$R^2 = 0{,}77$

Figur 3 Den relativa spridningen (= variationskoefficienten) för antal nettoanställda per 1 000 ärendetidsdagar (1) respektive förvaltningskostnader per ärendetidsdag (2) hos försäkringskassorna (exkl. storstadskassor) under perioden 1973-1980. Semilogaritmisk skala.



Anm. Variationskoefficienten (VK) återger hur de tjugotvå enskilda observationerna i materialet avviker från sitt medelvärde. Ju högre denna koefficient är, desto större är den relativa spridningen kring medelvärdet.

perioden. I fem av fallen var det en mycket kraftig positionsförbättring.

Styrning från tillsynsmyndighetens sida?

Kan de minskade skillnaderna i produktivitet vara ett resultat av en aktiv styrning från tillsynsmyndighetens sida? De försäkringskassor, som haft en förhållandevis stor produktivitetsförbättring under den studerade perioden, skulle i så fall varit utsatta för en särskilt stor prutning på sina anslagsäskanden. Under denna period har riksförsäkringsverket emellertid inte utövat någon aktiv budgetstyrning. Tillsynsmyndigheten har inte heller haft någon laglig möjlighet att göra det. I motsats till vad som i allmänhet gäller för statliga utgifter har försäkringskassornas förvaltningskostnader under den period som studerats inte anslagsprövats. Budgeterna för de olika försäkringskassorna har fastställts vare sig av riksdagen eller riksförsäkringsverket. Varje försäkringskassa har i stället kunnat rekvirera de medel som behövts från riksförsäkringsverket.

Riksförsäkringsverket har inte heller utnyttjat sina möjligheter att inte medge försäkringskassorna att inrätta nya, högre befattningar. När det gäller den ekonomiska styrningen har RFV med andra ord intagit en förhållandevis passiv hållning under den period som studerats. Övervägande skäl tyder sålunda på att den påvisade produktivitetsförbättringen varit ett resultat av försäkringskassornas egna strävanden ("pull") snarare än av aktiv budgetstyrning ("push") från tillsynsmyndighetens sida.

Lokalkostnadernas utveckling under perioden 1973-1980

De produktivitetsjämförelser, som gjorts under årens lopp, har gällt främst personalvolymen hos de olika försäkringskassorna. Några motsvarande jämförelser har inte utförts beträffande kontorslokalernas storlek, utrustning och stan-

dard. Av bl.a. det skälet synes lokal- och inventariekostnaderna (= 12 procent av förvaltningskostnaderna) inte ha varit föremål för någon produktivitetsfrämjande konkurrens, vilket följande förhållanden pekar på:

- i fasta priser har försäkringskassornas lokal- och inventariekostnader per ärendetidsdag ökat med 17 procent under perioden 1973-1980 samtidigt som antalet nettoanställda per ärendetidsdag sjunkit med 9 procent,[1)]
- ökningstakten hos lokal- och inventariekostnaderna per ärendetidsdag har inte något påtagligt samband med hur höga respektive försäkringskassas förvaltningskostnader var i utgångsläget,
- de variationer i lokal- och inventariekostnader per ärendetidsdag, som förelåg mellan försäkringskassorna år 1973, har - i motsats till vad som är fallet för huvuddelen av förvaltningskostnaderna - inte minskat fram till 1980.

Produktivitetsförbättringens storlek

Hos försäkringskassorna har förvaltningskostnaderna (exkl. lokal- och inventariekostnader) per ärendetidsdag sjunkit med i medeltal 5 procent mellan år 1973 och 1980. Övervägande skäl talar för att denna produktivitetsförbättring

---

1) Denna kostnadsökning hänför sig helt till lokalkostnaderna. I lokal- och inventariekostnaderna ingår inte heller ADB-kostnaden. Av dessa skäl kan ökningen av dessa kostnader inte vara uttryck för en s.k. substitutionseffekt. Lokal- och personalkostnadernas motsatta utveckling kan med andra ord inte tillskrivas den kontorsautomatisering, som samtidigt ägt rum hos försäkringskassorna.

är en följd av den produktivitetsfrämjande konkurrens, som skapats med hjälp av den löpande arbets- och prestationsmätningen. Jämfört med vad som skulle ha hänt om denna mätning inte införts, är produktivitetsförbättringen troligtvis betydligt större än så. Hur stor är denna förbättring?

För att kunna svara på det måste man känna till den kostnadsökning, som skulle ha ägt rum om man inte haft någon prestationsmätning. Det har inte varit möjligt att ställa försäkringskassornas utveckling mot någon uttrycklig jämförelsenorm, t.ex. utvecklingen hos en kontrollgrupp (utan prestationsmätning) eller under en föregående tidsperiod. För att uppskatta produktivitetsförbättringens storlek används i stället en jämförelsenorm, som är underförstådd (implicit) i vissa försäkringskassors utveckling under perioden 1973-1980. Denna norm baseras på beteendet hos de försäkringskassor, som finns på rankinglistans övre halva vid undersökningsperiodens början. Försiktigtvis finns det anledning att räkna med att dessa kassor ökat sina förvaltningskostnader i högst samma takt som de skulle ha gjort i den tänkta situationen. Om utvecklingen hos dessa försäkringskassor används som måttstock, synes produktiviteten ha förbättrats med minst 10 procent fram till år 1980. Sammantaget motsvarar det att 1980 års förvaltningskostnader är minst 200 miljoner kr. lägre än eljest.

Såsom framgått har lokal- och inventariekostnadernas utveckling under perioden 1973-1980 inte haft något påtagligt samband med den relativa utgångsposition, som respektive försäkringskassa haft. Av det skälet kan dessa kostnaders utveckling betraktas som en alternativ jämförelsenorm. I ett tänkt läge utan prestations- och produktivitetsmätning skulle - enligt detta synsätt - förvaltningskostnaderna per ärendetidsdag ha ökat i ungefär samma takt (= 17 %) som lokal- och inventariekostnaderna per ärendetidsdag. Jämfört med denna tänkta utveckling är försäkringskassornas förvaltningskostnader år 1980 tjugo procent (motsvarande 400 miljoner kr.) lägre än vad de i annat fall skulle ha varit.

I början av den studerade perioden introducerades ett terminalorienterat datasystem vid försäkringskassorna. Mellan år 1973 och 1980 har ADB-kostnaden i fasta priser därigenom ökat från 2 till 12 kr. per ärendetidsdag. Den produktivitetsökning, som datasystemet fört med sig, ingår inte i någon av de båda alternativa besparingsberäkningarna. Den förenkling av informationsinsamlingen, som datoriseringen inneburit, har nämligen slagit igenom som sänkta standardtider. Genom datoriseringen har ärendetidsvolymen alltså blivit mindre än vad som annars skulle vara fallet.

Jämförelse med andra myndigheters produktivitetsutveckling

En jämförelse med myndigheter, som inte haft någon löpande prestationsmätning, tyder likaså på att försäkringskassorna haft en gynnsam kostnadsutveckling mellan år 1973 och 1980. Som exempel har kommunernas förvaltningskostnader utvecklats på rakt motsatt sätt:

- i fasta priser har kostnaderna för kommunernas förvaltning per invånare ökat med i genomsnitt 175 procent mellan år 1969 och 1979. Under samma period har de totala driftutgifterna per invånare ökat med 75 procent. Hos kommunerna har kostnaderna för administrationen alltså ökat betydligt snabbare än de totala driftutgifterna,
- skillnaderna i förvaltningskostnader per invånare mellan de olika kommunerna har tredubblats mellan år 1969 och 1979 (5).

Ett annat exempel är patent- och registreringsverket. Under perioden 1970/71 och 1980/81 har dess produktivitet minskat med 35 %, dvs. med 4 % per år. Mellan år 1972/73 och 1979/80 har antalet företagsbesök och skriftliga inspektionsmeddelanden likaså sjunkit med ca 35 % hos yrkesinspektionen. Under 1970-talet synes produktiviteten vidare ha sjunkit inom universitetsutbildningen (3).

Det är lättare att öka produktiviteten i en verksamhet som expanderar än i en som går tillbaka. Det kan nämligen vara svårt att anpassa personalvolymen nedåt i en verksamhet, som har en sjunkande produktion. Detta förhållande kan vara en bidragande orsak till att produktiviteten sjunkit under 1970-talet hos patent- och registreringsverket. I likhet med försäkringskassorna har övriga jämförda myndigheter däremot expanderat under 1970-talet. Vad dessa beträffar kan den skiljaktiga produktivitetsutvecklingen följaktligen inte sammanhänga med att verksamheterna utvecklats åt olika håll under 70-talet.

Effektivitets- visavi produktivitetsutvecklingen under perioden 1973-1980

Antalet ärendetidsdagar är ett mått på hur mycket prestationer (dvs. handlagda ärenden), som försäkringskassorna utför. Genom att jämföra hur prestationer och kostnader utvecklas kan man få en uppfattning om hur produktiviteten (dvs. förvaltningskostnaderna per ärendetidsdag) förändras över tiden. För att få en bild av effektiviteten måste man i stället fråga sig hur väl försäkringskassornas prestationer tjänar avsedda ändamål? Fullgör försäkringskassorna med andra ord sin verksamhet så att de uppnår de mål, som ålagts dem? För att kunna svara på den frågan räcker det inte med den kvantitativa information som arbets- och prestationsredovisningen ger. Därutöver behöver man en kvalitativ information om hur ärenden handläggs. Först därefter kan man bedöma effektiviteten, dvs. relationen mellan å ena sidan grad av måluppfyllelse och å andra sidan förvaltningskostnaderna.

Den produktivitetsförbättring, som i regel konstaterats hos försäkringskassorna under perioden 1973-1980, kan följaktligen inte utan vidare betraktas som en motsvarande förbättring av effektiviteten. Produktivitetsförbättringen kan nämligen tänkas ha åtföljts av en sjunkande ärendekvalitet i form av exempelvis:

- längre väntetider på beslut,
- högre frekvens av felaktiga beslut,
- mindre kontroll av försäkringsutbetalningar,
- mindre insatser för att rehabilitera långvarigt sjuka.

Det finns ingen statistik, som tillåter en ingående analys av hur försäkringskassornas effektivitet har utvecklats mellan år 1973 och 1980. På denna punkt får undersökningen nöja sig med att hänvisa till riksförsäkringsverkets bedömning. I sin löpande tillsyn över försäkringskassorna har RFV inte kunnat konstatera något, som tyder på att ärendehandläggningen systematiskt skulle ha försämrats (i form av t.ex. stigande balanser av obehandlade ärenden) under den studerade perioden.

Förslag till vidareutveckling av de återkommande jämförelserna

Ett system med återkommande produktivitets- och effektivitetsjämförelser måste vara enkelt att förstå och tillämpa. Av det skälet kan rangordningen av försäkringskassorna baseras på förvaltningskostnaderna per ärendetidsdag. För att kunna jämföra kassorna på ett mer ingående och heltäckande sätt är det emellertid nödvändigt att komplettera detta övergripande produktivitetsmått i två avseenden.

För att belysa vari produktivitetsskillnaderna ligger kan försäkringskassorna för det första även rangordnas efter olika kostnadsslag, dvs. efter personal-, lokal- respektive övriga kostnader per ärendetidsdag. De olika delproduktivitetsmåtten kan dessutom delas upp i en volym- och en priskomponent:

- antal nettoanställda per ärendetidsdag respektive personalkostnaden per nettoanställd,
- lokalyta i m^2 per nettoanställd respektive lokalkostnaden per m^2.

För att kunna göra effektivitetsjämförelser mellan försäkringskassorna är det för det andra nödvändigt att utveckla indikatorer på hur de fullgör sina olika uppgifter. Dessa jämförelser kan sedan presenteras på de årliga konferenser (med representanter för de olika försäkringskassorna), som riksförsäkringsverket regelbundet anordnar. På så sätt kan den konkurrens mellan försäkringskassorna, som de återkommande produktivitetsjämförelserna framkallat, utsträckas till att även omfatta hur effektivt de fullgör sina olika socialförsäkringsuppgifter. För att få den avsedda effekten bör effektivitetsjämförelserna dokumenteras i form av rankinglistor, som baseras på de olika indikatorerna. Sådana rankinglistor över servicenivån och ärendekvalitén kan exempelvis gälla:

- genomsnittlig väntetid på beslut om en viss försäkringsförmån,
- balans av obehandlade ärenden inom ett visst försäkringsområde i procent av antalet behandlade ärenden under en viss tidsperiod,
- relativ frekvens av en viss förebyggande åtgärd,
- relativ avkastning av en viss förebyggande åtgärd.

Med hjälp av sådana kompletterande rankinglistor blir det möjligt att bedöma om skillnaderna i produktivitet (enligt den övergripande rankinglistan) även återger skillnader i effektivitet.

Sammanfattning

De merkostnader, som arbets- och prestationsredovisningen för med sig, uppgår till uppskattningsvis en miljon kr. per år. Dessa kostnader utgör bara en bråkdel av den beräknade produktivitetsvinsten (minst 200 miljoner kr.). Arbets- och prestationsredovisningen har sålunda givit en utomordentligt god avkastning per insatt krona. Den konkurrens mellan för-

säkringskassorna, som de återkommande produktivitetsjämförelserna framkallat, bekräftar också att effektivitet främjas genom konkurrens.

3 RÄCKER DET MED INFORMATION FÖR ATT FRAMKALLA EN EFFEKTIVITETSFRÄMJANDE KONKURRENS? - EN JÄMFÖRELSE MELLAN LANTMÄTERIET OCH FÖRSÄKRINGSKASSORNA

Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser synes sålunda ha framkallat en produktivitetsfrämjande konkurrens mellan försäkringskassorna. Kan en sådan konkurrens framkallas av att enbart information lämnas om de produktivitetsskillnader, som föreligger mellan exempelvis olika regionala enheter? För att belysa den frågan görs i det följande en länsvis jämförelse mellan lantmäteriets och försäkringskassornas produktivitetsutveckling.

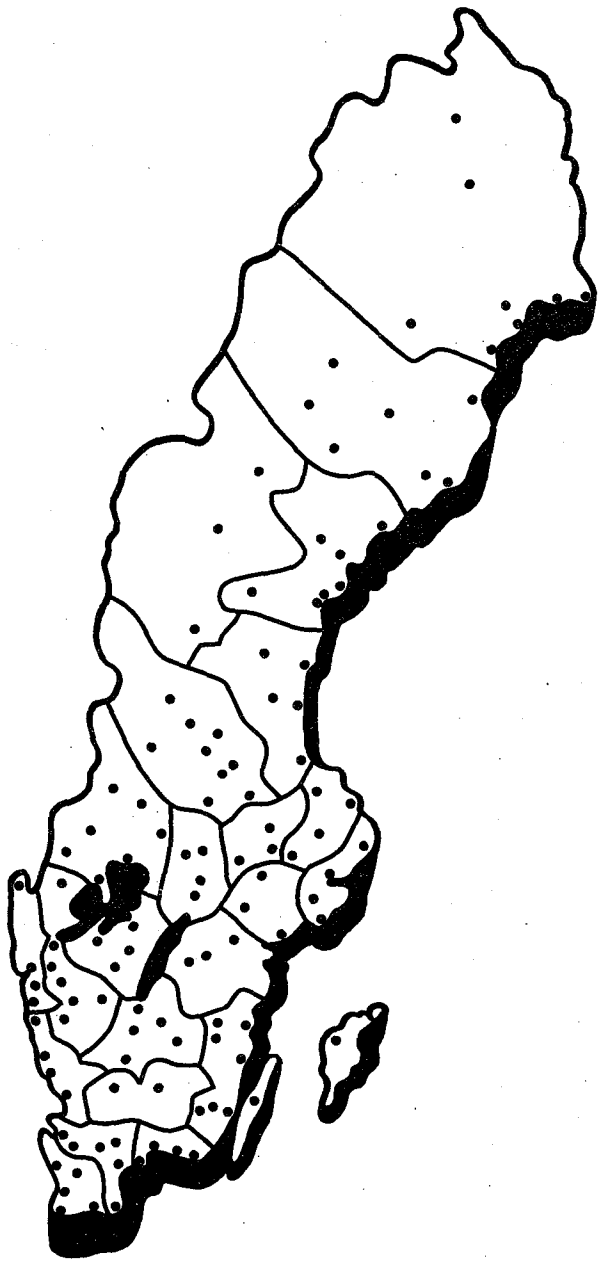
Lantmäteriets organisation och verksamhet

Lantmäteriverket (LMV) är central myndighet för fastighetsfrågor, mätning och allmän kartläggning. I varje län finns det en överlantmätarmyndighet (ÖLM) och inom varje län lokala enheter, s.k. fastighetsbildningsmyndigheter (FBM). Sammanlagt finns det 24 regionala och 110 lokala enheter (fig. 4). I maj månad 1983 fanns det 2 388 anställda inom lantmäteriorganisationen.

Lantmäteriets verksamhet är uppdelat på fyra program: uppdragsverksamhet, plangenomförande, landskapsinformation och försvarsberedskap. Av lantmäteriets kostnader (= 485 miljoner kr. för budgetåret 1982/83) faller 29 % på program nr 1, 45 % på nr 2, 19 % på nr 3 och 0,5 % på nr 4. Återstående kostnader avser uppgifter, som är gemensamma för de fyra programmen.

Lantmäteriets kostnader finansieras till 3/4 genom avgifter från kunder och till 1/4 genom anslag över statsbudgeten. Huvuddelen av kostnaderna inom program 1 (Uppdragsverksamhet) och program 2 (Förrättningsverksamhet) ska täckas genom avgifter enligt uppdrags- respektive lantmäteritaxan. Uppdragstaxan fastställs regionalt medan lantmäteritaxan

Figur 4 Lantmäteriets regionala och lokala organisation



Källa Lantmäteriverket

fastställs av regeringen efter förslag från lantmäteriverket.

Uppdragsverksamheten omfattar mätning, kartläggning, flygfotografering, laboratoriearbeten, värdering samt annan fastighetsekonomisk eller -rättslig service. Denna verksamhet bedrivs i konkurrens med olika konsultföretag (t.ex. Vattenbyggnadsbyrån och Kommunkonsult).

Förrättningsverksamheten omfattar fastighetsbildning, -bestämning och -samverkan. Denna verksamhet har lantmäteriet monopol på.

De anställda inom den regionala eller lokala lantmäteriorganisationen utför både uppdrag och förrättningar. Uppdrags- och förrättningsverksamheten är alltså inte åtskilda organisatoriskt sett (6, 7, 15).

Lantmäteriets prestations- och tidredovisning

De lokala och regionala enheterna inom lantmäteriet för statistik över antalet ärenden. För varje ärende redovisas också den tid, som lagts ned.

Inom förrättningsverksamheten redovisas produktionen (prestationerna) i antalet avslutade respektive slutförda ärenden och i antalet nybildade eller berörda fastigheter. Med avslutat ärende menas ett ärende, som genomförts och lett till ändring i fastighetsindelningen. I slutförda ärenden ingår dessutom avvisade, inställda, överflyttade eller sammanlagda ärenden.

Avslutade ärenden är av olika slag, exempelvis avstyckningar, sammanläggningar, fastighetsreglering eller -bestämning (15). I takt med ett minskat byggande av främst småhus har antalet avstyckningar sjunkit något samtidigt som antalet fastighetssamverkans- (= anläggnings- och ledningsrätts-) förrättningar ökat (20). Frånsett detta tycks fördelningen på olika typer av ärenden vara tämligen stabil över tiden.

Information om produktivitetsskillnader

Sedan några år tillbaka redovisar lantmäteriverket produktivitetsutvecklingen inom förrättningsverksamheten. Som produktivitetsmått används:

- o insatta persondagar per avslutat ärende, vilket vid en given ärendesammansättning är ett grovt mått på arbetsproduktiviteten,
- o kostnaden per avslutat ärende, som till 3/4 består av personalkostnader.

Sammanställningen är uppställd länsvis (tab. 1).

Någon ingående jämförelse och analys av de länsvisa produktivitetsskillnaderna görs inte från lantmäteriverkets sida. På de budgetkonferenser, som återkommer år från år, presenteras inte heller någon rankinglista över produktivitetsläget i de olika länen.

Med hjälp av lantmäteriverkets sammanställning kan varje län däremot själv bedöma hur det ligger till i jämförelse med övriga län. Det län, som finner sig ligga väl till i denna jämförelse, kan dock inte räkna med någon särskild belöning om det fortsätter att göra det. Det län, som fortsätter att ligga dåligt till, behöver ej heller vara rädd för någon sanktion från den centrala myndighetens sida.

Lantmäteriets produktivitetsutveckling jämfört med försäkringskassornas

I nuläget nöjer sig lantmäteriverket sålunda med att i huvudsak informera om de produktivitetsskillnader, som föreligger mellan de olika länen. Som figur 5 visar är det uppenbarligen inte tillräckligt för att framkalla en produktivitetsfrämjande konkurrens. I denna figur jämförs å ena sidan utvecklingen av arbetsproduktiviteten mellan budget-

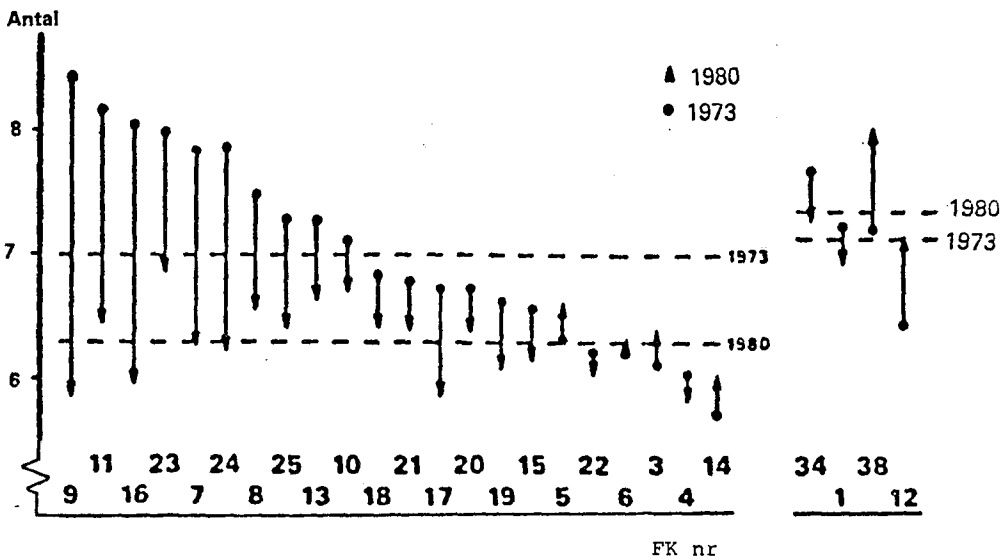
Tabell 1 Antal persondagar per avslutat ärende hos fastighetsbildningsenheterna i de olika länen år 1979/80 och 1982/83

Nr	Länsbeteckning	Antal persondagar per avslutat ärende 1979/80	1982/83
01	AB	13,0	10,4
03	C	7,2	7,7
04	D	9,2	13,0
05	E	8,2	7,2
06	F	7,5	8,1
07	G	6,9	7,3
08	H	7,9	8,8
09	I	5,2	8,1
10	K	6,8	7,6
11	L	7,5	8,7
12	M	7,7	8,2
13	N	6,7	8,5
14	O	6,8	8,1
15	P	6,2	8,5
16	R	7,4	6,5
17	S	8,9	9,4
18	T	7,1	8,8
19	U	7,4	8,7
20	W	12,6	14,7
21	X	8,7	8,6
22	Y	9,5	8,6
23	Z	9,0	9,4
24	AC	8,4	8,8
25	BD	7,2	7,9
Riket		8,3	9,1
Aritmetiskt medelvärde		8,0	8,8
Variationskoefficient		0,22	0,20

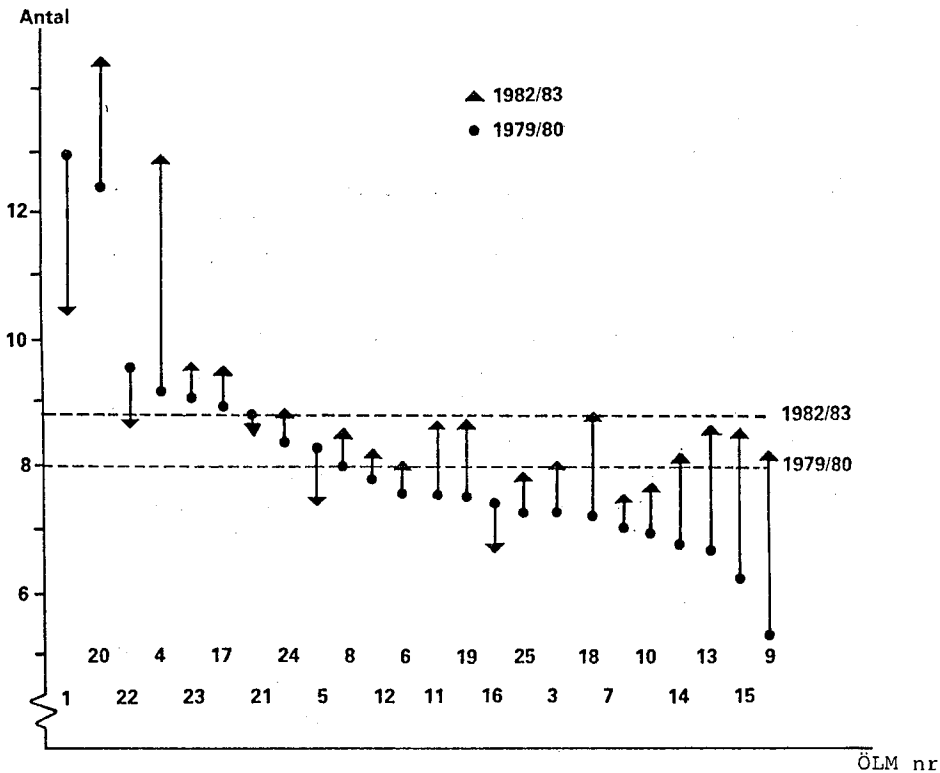
Källa Lantmäteriverket

Figur 5 Antal nettoanställda per 1 000 ärendetidsdagar hos försäkringskassorna (FK) år 1973 och 1980 samt antal persondagar per avslutat ärende hos överlantmätarmyndigheterna (ÖLM) under budgetåret 1979/80 och 1982/83.
Vågrät streckad linje = medelvärde.

A. FK



B. ÖLM


Antal
1982/83
1979/80
12
10
8
6
1982/83
1979/80
20 4 17 24 8 6 19 25 18 10 13 9
1 22 23 21 5 12 11 16 3 7 14 15
ÖLM nr

åren 1979/80 och 1982/83 hos de 24 länsenheterna inom lantmäteriet och å andra sidan arbetsproduktivitetens utveckling hos försäkringskassorna mellan åren 1973 och 1980. För dessa båda verksamheter är den regionala indelningen densamma frånsett Göteborg och Malmö, som har egna försäkringskassor (nr 38, 34).

Hos lantmäteriets länsenheter har produktivitetsutvecklingen varit den rakt motsatta som den som ägt rum hos försäkringskassorna:

- av försäkringskassorna hade de, som låg sämst till i jämförelser år 1973, den största produktivitetsförbättringen fram till år 1980. Av de länsenheter inom lantmäteriet, som hade lägst produktivitet år 1979/80, har däremot 2/3 av dem försämrat den ytterligare fram till år 1982/83,
- av de försäkringskassor, som låg på rankinglistans övre hälft år 1973, hade nästan alla förbättrat sin produktivitet fram till år 1980. För de regionala lantmäterienheter, som låg bäst till i jämförelsen år 1979/80, har produktiviteten däremot nästan genomgående sjunkit fram till år 1982/83. De enheter, som låg bäst till i utgångsläget, svarar för den relativt största produktivitetsförsämringen. Deras produktivitet har närmat sig den genomsnittliga nivån,
- hos försäkringskassorna har arbetsproduktiviteten ökat med i genomsnitt 10 % mellan år 1973 och 1980. Inom lantmäteriet har den sjunkit med i medeltal 10 % mellan år 1979/80 och 1982/83.

Sammanfattning

Eftersom de länsvisa produktivitetsskillnaderna inte finns redovisade före år 1979/80, har det inte varit möjligt att undersöka lantmäteriets utveckling under samma period som försäkringskassorna. Den skiljaktiga produktivitetsutveck-

ling, som konstaterats mellan dessa båda verksamheter, kan bl.a. sammanhänga med att olika tidsperioder jämförts. Lantmäteriets produktivitetsförsämring synes nämligen till en del bero på svårigheter att minska och anpassa personalvolymen till en vikande efterfrågan på förrättningar under senare år. Dessa svårigheter kan emellertid knappast förklara varför produktiviteten tenderat minska mest hos de enheter som låg allra bäst till i utgångsläget. En mer näraliggande förklaring synes vara att dessa inte haft tillräckligt starka incitament att söka behålla sin tätposition. För de enheter, som hade en lägre produktivitet än genomsnittligt, tycks det inte heller ha funnits något som genomgående kunnat motivera dem att förbättra sin position.

Den information om produktivitetsskillnader, som lantmäteriverket lämnar, synes alltså inte ha varit tillräcklig för att kunna framkalla en effektivitetsfrämjande konkurrens mellan de olika länsenheterna. För att det ska kunna uppnås måste informationen kompletteras med ett belönings- och sanktionssystem. Det är också nödvändigt att informationen presenteras i form av en rankinglista och diskuteras på återkommande konferenser. Hur sådana effektivitetsfrämjande jämförelser kan läggas upp inom lantmäteriet behandlas i kapitel 5.

4 ÖVERGRIPANDE FÖRSLAG TILL KOSTNADS- OCH PRESTATIONSJÄMFÖRELSER INOM FOLKTANDVÅRDEN

I syfte att framkalla en effektivitetsfrämjande konkurrens mellan lokala enheter kan en regional myndighet göra återkommande kostnads- och prestationsjämförelser. Inom varje landsting kan exempelvis folktandvårdsklinikerna jämföras med varandra. I det följande presenteras ett övergripande förslag till hur sådana jämförelser kan läggas upp. I illustrerande syfte baseras förslaget på de förhållanden, som gäller inom Stockholms läns landsting. Förslaget har utarbetats i samverkan med en referensgrupp vid dess tandvårdsförvaltning (19).

Det utarbetade förslaget är inte tillräckligt detaljerat och konkretiserat för att kunna prövas i praktiken. För det krävs en mer djupgående utredning.

Organisation

Folktandvården innefattar allmän tandvård (distriktstandvård) och specialisttandvård. Varje landsting synes ha någon form av regional distriktsindelning för den allmänna tandvården. Inom t.ex. Stockholms läns landsting finns det fem distrikt, som vart och ett har 14-24 distriktstandvårdskliniker. Det totala antalet sådana kliniker uppgår till 85 (tab. 2). Dessutom tillkommer 35 kliniker för specialisttandvård i form av tandreglering och åtta andra vårdgrenar.

Varje klinik leds av en klinikchef och varje distrikt av en distriktstandvårdschef. De 35 specialistklinikerna leds av en driftschef, som är jämställd med distriktstandvårdscheferna. Inom landstinget utövas ledningen av tandvårdsdirektören och tandvårdsnämnden.

Tabell 2 Timintäkt, timkostnad och grad av kostnadstäckning (= timintäkt dividerad med timkostnad) för vuxentandvården hos de allmänna tandvårdsklinikerna inom Stockholms läns landsting år 1983. Kronor.

I Nordöstra distriktet	Timintäkt	Timkostnad	Grad av kostnadstäckning
Hallstavik	298	380	0,78
Norrtälje	270	427	0,63
Rimbo	262	459	0,57
Åkersberga	228	378	0,60
Åkersberga sjh	261	432	0,60
Näsbypark	213	340	0,63
Viggbyholm	236	474	0,50
Vaxholm	205	386	0,53
Mörby	256	456	0,56
Djursholm	149	346	0,43
Bergshamra	179	332	0,54
Täby C	254	468	0,54
Vallentuna	264	456	0,58
Enebytorg	233	492	0,47
Täby kyrkby	237	485	0,49
Märsta	261	413	0,63
Sigtuna	303	434	0,70
Valsta	248	504	0,49
Sigma	213	360	0,59
Edsberg	225	326	0,69
Sollentuna	253	433	0,58
Väsby	248	465	0,53
Rotebro	179	419	0,43
Bollstanäs	220	382	0,58

Tabell 2 forts.

	Timintäkt	Timkostnad	Grad av kostnadstäckning
II Nordvästra distriktet			
Kungsängen	268	532	0,50
Jakobsberg	336	391	0,86
Kallhäll	241	394	0,61
Bro	277	423	0,65
Viksjö	240	383	0,63
Solna	200	431	0,46
Tuletorget	251	466	0,54
Tensta	205	429	0,48
Hallonbergen	212	423	0,50
Husby	232	434	0,53
Kista	289	472	0,61
Spånga	178	354	0,50
Vällingby	257	395	0,65
Stenhamra	352	514	0,62
III Östra distriktet			
Torsvik	236	469	0,50
Brevik	325	372	0,87
Hantverksgatan	226	360	0,63
Karlaplan	207	404	0,51
Gustavsberg	226	329	0,69
Bro sjh	245	465	0,53
Finntorp	211	469	0,45
Saltsjöbaden	243	470	0,52
Fisksätra	238	470	0,51
Ektorp	248	540	0,46
Orminge	246	323	0,76
Rosenlund	196	451	0,43
Högalid	179	276	0,65
Danvikstull	232	482	0,48
Bollmora	256	458	0,56
Trollbäcken	259	455	0,57
Älta	175	394	0,44

Tabell 2 forts.

	Timintäkt	Timkostnad	Grad av kostnadstäckning
IV Sydöstra distriktet			
Björkhagen	212	443	0,48
Farsta	201	382	0,53
Trångsund	209	397	0,53
Skogås	284	504	0,56
Handens sjh	244	452	0,54
Västerhaninge	250	440	0,57
Nynäshamn	205	392	0,52
Brandbergen	236	356	0,66
Ösmo	261	489	0,53
Jordbro	262	492	0,53
Gubbängen	218	401	0,54
Högdalen	207	384	0,54
Årsta	228	404	0,56
V Sydvästra distriktet			
Huddinge	250	520	0,48
Tumba C	257	436	0,59
Tullinge	219	448	0,49
Tumba sjh	263	416	0,63
Hallunda	253	412	0,61
Västertorp	266	392	0,68
Bredäng	203	448	0,45
Skärholmen	231	365	0,63
Alby	263	364	0,72
Salem	286	439	0,65
Gnesta	241	405	0,60
Järna	217	351	0,62
Södertälje	235	459	0,51
Mariehäll	326	420	0,78
Nykvarn	269	349	0,77
Hovsjö	282	387	0,73
Fjärilen	233	482	0,48

Källa Tandvårdsnämnden, Stockholms läns landsting

Försöksverksamhet med klinikvis verksamhetsplanering och budgetering

I syfte att skapa mer självständiga kliniker bedriver Stockholms läns landstings tandvårdsnämnd en försöksverksamhet i ett av de fem distrikten. Klinikledningen ska ges liknande befogenhet och ansvar som en företagsledare. För att underlätta kunskapsuppbyggnad och möjlighet till styrning av den egna kliniken kommer klinikledningen att förfoga över en rad hjälpmedel:

- verksamhetsplanering med särskilda vårdprogram. Vårdprogrammen är avsedda att utveckla tandhälsovården på kliniknivå,
- datorbaserad tid- och prestationsredovisning, som kan användas för att bl.a. ta fram kvantitativa norm- eller budgettal för behandling (i form av t.ex. medelbehandlingstid) av olika åldersgrupper. Med hjälp av denna redovisning kan framtagna normtal även följas upp,
- epidemiologisk basinformation om tandhälsan hos barn och ungdom (3-19 år) inom klinikens upptagningsområde,
- kvartals- eller månadsvis ekonomisk budgetuppföljning.

Den klinikvisa verksamhetsplaneringen och budgeteringen är avsedd att införas vid landstingets samtliga kliniker från och med den 1 januari 1985 (19).

Kostnads- och intäktsskillnader mellan klinikerna år 1983

För att det ska vara meningsfullt att göra återkommande jämförelser mellan klinikerna måste det föreligga kostnads- och prestationsskillnader, som kan reduceras med hjälp av en effektivitetsfrämjande konkurrens. Hur förhåller det sig i det avseendet med tandvårdsklinikerna inom Stockholms läns landsting? Låt oss för att belysa denna fråga betrakta vuxentandvården.

Tandvårdens prestationer utgörs av olika behandlingsåtgärder. Inom vuxentandvården (inkl. huvuddelen av specialisttandvården för vuxna) värdesätts prestationerna i pengar via de patientavgifter och försäkringsersättningar, som utgår enligt tandvårdstaxan. Intäkterna per tandläkartimme kan ses som ett mått på prestationsnivåns storlek per tidsenhet.

Flertalet kliniker bedriver såväl vuxen- som barntandvård. Kostnaderna för vuxentandvården särredovisas emellertid inte. Den kostnad per tandläkartimme, som återges i tab. 2, avser i stället den genomsnittliga timkostnaden inom såväl vuxen- som barntandvården. Av följande skäl är det rimligt att vänta sig, att barntandvårdens kostnader är högre än vuxentandvårdens:

- administrationen av den kollektiva profylaxen och övrig barntandvård medför - enligt vad som gjorts gällande - att behovet av assisterande personal är ca 20 % högre inom barn- än inom vuxentandvården,
- den organiserade barntandvården ställer större krav på väntrum, receptions- och arkivutrymmen än vad vuxentandvården gör (17).

Den kvot mellan timintäkt och timkostnad, som redovisas i tab. 2, underskattar följaktligen i någon mån den grad i vilken vuxentandvårdens kostnader täcks av intäkter. Hos de 85 klinikerna varierar timintäkten mellan 149 och 352 kr. och timkostnaden mellan 276 och 540 kr. I genomsnitt täcker vuxentandvården 58 % av sina kostnader. Denna andel, som alltså är något underskattad, varierar mellan 43 och 87 %.

I tab. 3 mäts den relativa spridningen kring klinikernas medelvärde av den s.k. variationskoefficienten, dvs. standardavvikelsen dividerad med aritmetiskt medelvärde. Som tabellen visar är det förhållandevis stora skillnader i timintäkt, timkostnad och kostnadstäckningsgrad mellan de olika klinikerna. Som jämförelse kan nämnas att kostnadsskillnaderna

Tabell 3 Aritmetiskt medelvärde (AM) och variationskoefficient (VK) för klinikernas timintäkt, timkostnad och kostnadstäckningsgrad för de fem tandvårdsdistrikten inom Stockholms läns landsting år 1983. Kronor.

Distrikt	Timintäkt	Timkostnad	Grad av kostnadstäckning
I Nordöstra			
AM	237	419	0,57
VK	0,15	0,13	0,14
II Nordvästra			
AM	253	432	0,59
VK	0,19	0,11	0,17
III Östra			
AM	232	423	0,56
VK	0,14	0,16	0,21
IV Sydöstra			
AM	232	426	0,55
VK	0,11	0,11	0,07
V Sydvästra			
AM	253	417	0,61
VK	0,11	0,11	0,17
I-IV Samtliga			
AM	241	422	0,58
VK	0,15	0,13	0,17

inom vart och ett av de fem distrikten är ungefär lika stora som de som förelåg mellan försäkringskassorna år 1973 (dvs. före prestationsmätningen).

Som tab. 3 visar varierar timintäkten, timkostnaden och kostnadstäckningsgraden betydligt mindre mellan de fem distrikten än mellan de 85 klinikerna.

Analys av kostnads- och prestationsskillnader mellan klinikerna

Syftet med återkommande kostnads- och prestationsjämförelser är att på sikt reducera den del av skillnaderna i kostnads- och prestationsnivå, som klinikerna har kontroll över. För att kunna veta hur stor denna del är måste man isolera den del av skillnaderna, som beror på faktorer utanför klinikens kontroll (t.ex. hög lokalhyra per kvm i en centralt belägen klinik, särskilt långa behandlingstider på grund av en hög andel utländska medborgare med språksvårigheter). Det är därför nödvändigt att inledningsvis fråga sig:

- vilka faktorer är det som bestämmer kostnadernas och prestationernas storlek inom den allmänna tandvården?
- i vilken utsträckning kan kliniken påverka dessa bestämningsfaktorer?
- varierar bestämningsfaktorernas värden mellan klinikerna?

Med hjälp av t.ex. multipel regressionsanalys kan man därefter söka fastställa vilka faktorer, som förklarar kostnads- och prestationsskillnaderna mellan klinikerna. Med ledning av den ekvation, som en sådan analys utmynnar i, är det möjligt att bedöma hur stor del av skillnaderna (i t.ex. intäkt per kostnadskrona), som är påverkbar från klinikernas sida. Det är denna del av skillnaderna, som kan vara möjlig att reducera med hjälp av en effektivitetsfrämjande konkurrens.

Jämförelsetal

Inom såväl vuxen- som barntandvården kan antalet färdigbehandlade patienter betraktas som ett mått på klinikens prestationsvolym. Inom vuxentandvården översätts prestationsvolymen till intäkter via patientavgifterna. Några sådana avgifter uttas inte inom barntandvården. I stället erhåller landstinget ett visst statsbidrag, som är baserat på antalet barn inom landstinget. Eftersom statsbidraget inte påverkas av hur mycket tandvård som ges kan det vara risk för att klinikerna söker minimera sina insatser. För att undgå denna risk är det önskvärt att barntandvårdens prestationer löpande värderas i pengar. I det syftet kan de olika behandlingar, som utförs inom barntandvården, skuggprissättas med utgångspunkt från tandvårdstaxan. Varje klinik tillskrivs sedan en viss mängd skuggintäkter alltefter hur många behandlingar som utförts inom budgetperioden.

Intäkterna av klinikens prestationer inom barn- och vuxentandvården ställs mot dess kostnader (inkl. avskrivning på inventariernas åter- eller nuanskaffningsvärden och real, kalkylmässig ränta på nedlagt kapital). Intäkten per kostnadskrona för budgetperioden får sedan utgöra det övergripande produktivitetsmått, efter vilket de olika klinikerna rangordnas. Produktiviteten beräknas för såväl barntandvården, vuxentandvården som kliniken i dess helhet.

För att mer ingående belysa vari produktivitetsskillnaderna ligger kan följande kompletterande jämförelsetal användas:

- intäkten per tandläkartimme (alternativt färdigbehandlad patient),
- kostnaden per tandläkartimme (alternativt färdigbehandlad patient),
- antal färdigbehandlade patienter per tandläkartimme.

Kostnadssidan kan analyseras närmare med hjälp av en rangordning baserad på följande jämförelsetal:

- o arbetskraftskostnaden per tandläkartimme,
- o lokalkostnaden per tandläkartimme,
- o utrustningskostnaden per tandläkartimme,
- o övriga kostnader per tandläkartimme.

För att få en fullständig bild över prestationsvolymens utveckling är det även nödvändigt att studera hur antalet icke färdigbehandlade patienter förändras över tiden.

De kliniker, som uteslutande ger specialisttandvård, särredovisas och jämförs sinsemellan.

Indikator på vårdkvalité

Om klinikerna jämförs och bedöms efter intäkten per kostnadskrona, ges de incitament att öka intäkterna och/eller reducera kostnaderna. I den mån kostnaderna reduceras vid oförändrad vårdkvalité är det fråga om en effektivitetsförbättring. Minskas kostnaderna däremot till priset av en kvalitéförsämring är så inte fallet.

Produktivitetsmätningen får alltså inte leda till att vårdkvalitén och tandhälsan försämras. Av det skälet är det nödvändigt att följa hur vårdkvalitén utvecklas över tiden. En tänkbar kvalitéindikator är antalet nytillkomna primär- eller sekundärkarierade eller kariesinitiala (= förstadium till karies) tandytor per person i en viss ålder. En försämrad behandlingskvalité bör rimligtvis på sikt kunna ge utslag på denna indikator på tandhälsan. Som exempel ger en försämrad behandling av primärkaries efter hand upphov till en högre frekvens av sekundärkaries (19). En kvalitéförsämring kan för övrigt tänkas föra med sig en överströmning av patienter till privattandvården med en sjunkande intäkt per tandläkartimme som följd.

Med hjälp av en kvalitéindikator kan tandhälsan för en viss åldersklass jämföras mellan olika kliniker. Hur tandhälsan utvecklas över tiden för en viss åldersklass kan likaså följas. Vetskapen om att tandhälsans utveckling följs upp för de olika klinikerna är avsett att verka förebyggande. Det ska inte kunna vara möjligt för en klinik att förbättra sin position på rankinglistan med hjälp av en försämrad vårdkvalité snarare än en förbättrad produktivitet. På så sätt kan en ensidig inriktning på produktivitetsförbättringar undvikas.

Jämförelser med andra landsting eller privattandvården

Med hjälp av kostnads- och prestations- (inkl. kvalité-)jämförelser kan man alltså utvärdera hur effektiva de olika klinikerna är i förhållande till varandra. Dessa interna jämförelser är avsedda att föra med sig en konkurrens, som stimulerar till effektivitetsförbättringar. I samma syfte kan man även göra externa jämförelser, dvs. med folktandvården inom andra landsting eller med privattandvården.

Vid effektivitetsjämförelser mellan den allmänna tandvården och privattandvården måste man ta hänsyn till de delvis skiljaktiga betingelser, som de arbetar under. Exempelvis fungerar folktandvården som en utbildnings- och inskolningsinstitution för tandvårdspersonal (17). För att kunna göra rättvisande jämförelser måste man isolera till vilken del eventuella kostnads-, intäkts- eller kvalitéskillnader är en följd av skiljaktiga driftsbetingelser.

Risk för skenbara produktivitetsförbättringar

Tandvårdstaxan är avsedd att vara neutral med avseende på arvode per tidsenhet. Tandläkarens val av behandling ska inte kunna påverkas av taxans storlek. Valet ska uteslutande göras från odontologisk synpunkt.

Nuvarande tandvårdstaxa synes inte vara helt åtgärdsneutral. Som exempel är fast protetik och vissa typer av tandtekniskt arbete överkompenserade. Trots att produktiviteten förbättrats kraftigt för dessa arbeten under 1970-talet, har inte taxan reducerats i motsvarande mån (17, 19). Så länge som så är fallet kan tandläkarens val snedvridas i riktning mot den behandling, som är överbetald.

Genom återkommande jämförelser inom den allmänna tandvården ges klinikerna incitament att öka intäkten per kostnadskrona. För att öka produktiviteten kan det vara frestande för dem att i ökad utsträckning välja behandlingar, som ger en överdrivet stor ersättning per tidsenhet. Dessutom kan klinikerna få intresse av att börja debitera för en åtgärd (t.ex. rådgivning om munhygien), trots att den kanske i huvudsak utförs samtidigt som annan behandling. För att förebygga en sådan snedvridning eller feldebitering kan det regionala tandvårdsorganet klargöra att det noggrant kommer att följa hur såväl antalet åtgärder per färdigbehandlad patient som deras sammansättning förändras över tiden. Vetskapen om denna uppföljning bör rimligtvis minska ett eventuellt intresse för skenbara produktivitetsförbättringar.[1)]

---

1) Om alla kliniker försöker genomföra skenbara produktivitetsförbättringar är det för övrigt utsiktslöst för någon av dem att förbättra sin position på rankinglistan. Även om en allmänt spridd insikt om det skulle kunna verka avhållande, finns det utrymme för ett taktiskt agerande från den enskilda klinikens sida:

- om var och en av klinikerna tror att övriga kliniker kommer att avhålla sig från att skenbart förbättra produktiviteten, kan den själv frestas att göra det i tron om att vara ensam om det,
- om var och en av klinikerna tror att övriga kliniker kommer att agera taktiskt och skenbart förbättra produktiviteten, kan den känna sig tvungen att även själv handla taktiskt.

Oavsett vilka förväntningar den enskilda kliniken har om övriga klinikers agerande, kan det alltså te sig rationellt för den att försöka förbättra produktiviteten på ett skenbart sätt.

Återkommande konferenser

För att kostnads- och prestationsjämförelserna ska kunna ha avsedd effekt är det nödvändigt att resultaten förs ut och diskuteras i organisationen. För det ändamålet kan det vara önskvärt med konferenser, som återkommer år från år. Det ligger nära till hands att utveckla de klinikledningsträffar, som för närvarande förekommer, i den riktningen. Detsamma gäller de återkommande sammankomster, som man nu har för distriktstandvårdscheferna. På de sistnämnda sammankomsterna kan man även presentera jämförelser mellan distrikten.

Incitamentsförstärkande faktorer

Enligt det föreslagna systemet kommer möjligheterna till befordran att vara större, ju bättre en klinik ligger till i jämförelse med andra kliniker. För att denna form av belöning ska kunna öka incitamenten till effektiv drift måste det finnas ett intresse för befordran hos den berörda klinikpersonalen. Enligt uppgift kan det finnas ett sådant intresse bland tandläkarna inom den allmänna tandvården. Som exempel kan en tandläkare sträva efter att bli klinikchef. En tandläkare, som redan är klinikchef, vill kanske bli chef för en större och modernare klinik eller distriktstandvårdschef. Det är främst vid jämförelser mellan klinikerna (snarare än mellan de fem distrikten), som förbättrade befordringsmöjligheter bedöms kunna verka effektivitetsfrämjande (19).

För att förstärka incitamenten till effektivitet kan man dessutom ha någon form av belöning (t.ex. bonus- eller premielön), som riktar sig till alla anställda och inte enbart till de som vill bli befordrade. Det är även tänkbart att belöna effektiva kliniker med fler konferensdagar för utbildning eller personalutveckling än mindre effektiva sådana. Samtidigt är det kanske inte de effektiva klinikerna, som är i störst behov av det.

Vid sådana typer av gruppackord belönas alla anställda om kliniken blir effektivare. Från deras sida upplevs det inte som lika rättvist ifall enbart klinikchefen får belöningen.

Sammanfattning

För att få olika folktandvårdskliniker att konkurrera om vem som är effektivast kan landstinget ha en kostnads-, intäkts- och kvalitémätning, som tillåter en rangordning av dem. Rankinglistan kan sedan presenteras på återkommande konferenser. För att förstärka incitamenten till effektiv drift kan de kliniker, som ligger bra till på denna lista, tilldelas någon form av monetär belöning.

Genom den föreslagna kostnads- och prestationsredovisningen får landstinget större möjligheter att jämföra och kontrollera hur de olika klinikerna fullgör sina uppgifter. Det blir därigenom även lättare för landstinget att decentralisera befogenhet och ansvar.

5 ÖVERGRIPANDE FÖRSLAG TILL KOSTNADS- OCH PRESTATIONS-JÄMFÖRELSER INOM LANTMÄTERIET

I syfte att framkalla en effektivitetsfrämjande konkurrens kan en central myndighet göra återkommande kostnads- och prestationsjämförelser mellan regionala enheter. Sådana jämförelser kan exempelvis göras inom lantmäteriorganisationen. I det följande presenteras ett övergripande förslag till hur sådana jämförelser kan läggas upp. Förslaget har utarbetats i samverkan med referenspersoner inom lantmäteriverket (20).

Innan de föreslagna kostnads- och prestationsjämförelserna kan prövas i praktiken måste ett mer detaljerat förslag utarbetas.

Regionala skillnader i produktivitet och handläggningstid under budgetåret 1982/83

Inom lantmäteriets förrättningsverksamhet varierade antalet persondagar per avslutat ärende mellan 6,5 och 14,7 i de olika länen år 1982/83 (tab. 1 på sid.31). En del av dessa skillnader synes sammanhänga med att sammansättningen av ärenden varierar mellan länen (20). Frånsett det är de länsvisa produktivitetsskillnaderna inom lantmäteriet betydligt större än de, som förelåg mellan försäkringskassorna före prestationsmätningens införande (en variationskoefficient på 0,20 jämfört med 0,12).

Under år 1982/83 varierade handläggningstiden per avslutat ärende mellan 4,4 och 14,5 månader (tab. 4). Som variationskoefficienten (dvs. standardavvikelsen dividerad med aritmetiskt medelvärde) visar varierar handläggningstiden mer mellan de olika regionerna än vad antalet persondagar per avslutat ärende gör. De regionala skillnaderna i handläggningstid är vidare betydligt större vad gäller fastighetsbildning för fritids- eller lantbruksändamål än när det

Tabell 4 Handläggningstid per avslutat ärende inom olika områden hos fastighetsbildningsenheterna i de olika länen under budgetåret 1982/83. Medianvärde i månader.

Län	Bostad	Fritid	Lantbruk	Annat	Samtliga
AB	5,6	7,4	5,9	5,1	6,2
C	4,4	7,3	4,1	6,5	5,5
D	6,9	11,0	12,1	8,6	8,9
E	4,9	11,1	7,6	5,9	7,8
F	4,4	6,6	8,6	7,0	5,9
G	3,0	-	5,6	31,5	5,6
H	3,9	4,9	5,5	7,9	4,4
I	5,8	23,3	16,8	9,3	14,5
K	4,2	7,9	4,0	4,5	5,3
L	4,3	5,3	4,6	5,8	5,0
M	4,0	3,4	4,9	4,5	4,8
N	4,4	5,6	8,3	7,0	5,8
O	5,4	9,0	6,5	8,9	6,4
P	4,7	8,9	8,7	10,0	7,3
R	3,3	6,6	5,8	7,3	5,2
S	4,7	8,2	7,3	7,1	7,1
T	4,2	7,6	8,9	7,6	6,4
U	7,1	9,8	9,4	11,8	8,9
W	7,5	15,7	10,6	10,7	11,6
X	4,7	11,2	7,6	11,6	8,5
Y	3,9	9,0	7,2	7,5	6,4
Z	7,0	14,2	9,6	11,9	10,8
AC	7,2	12,8	7,5	11,6	10,0
BD	5,2	10,2	7,9	7,9	8,5
Riket	4,9	10,1	7,2	7,7	7,1
Aritmetiskt medelvärde	5,0	9,4	7,7	9,1	7,4
Variations-koefficient	0,25	0,44	0,36	0,57	0,33

Källa Lantmäteriverket

gäller fastighetsbildning för bostadsändamål, vilket förklaras bl.a. av att förrättningar för bostadsändamål har prioriterats. Vad de olika åtgärdstyperna beträffar är de regionala skillnaderna i handläggningstid särskilt stora för sammanläggning och fastighetsbestämning (tab. 4 och 5).

Hur stor andel av inneliggande ärenden, som är äldre än två år, är ett annat mått på hur snabbt de handläggs. Enligt lantmäteriverkets verksamhetsplan ska denna andel högst uppgå till 15 %. Mellan år 1981/82 och 1982/83 sjönk andelen äldre ärenden från i genomsnitt 18 till 17 %. De regionala variationerna i frekvensen av äldre ärenden minskade likaså mellan dessa år. År 1982/83 varierade denna frekvens mellan 10 och 27 % (tab. 6). Det är sålunda förhållandevis stora skillnader i andelen äldre ärenden, som kvarstår mellan de olika länen. En del av dessa skillnader kan bero på den varierande ärendesammansättningen.

Hos de olika länen är det år 1982/83 en svag positiv samvariation mellan antalet persondagar per avslutat ärende och handläggningstiden per ärende (korrelationskoefficienten[1] R = 0,41). Det är likaså ett svagt positivt samband

---

1) Med hjälp av s.k. korrelationsanalys kan man undersöka om det föreligger ett statistiskt samband mellan två faktorer. Graden av samband mäts av den s.k. korrelationskoefficienten, som kan variera mellan 0 och 1 (positivt samband) eller mellan 0 och -1 (negativt samband). Denna koefficient ger besked om i vilken utsträckning variationer i den ena faktorn åtföljs av variationer i den andra faktorn. Vid ett positivt samband varierar de båda faktorerna åt samma håll och vid ett negativt samband åt motsatt håll. Ju närmare 1 (respektive -1 vid ett negativt samband) korrelationskoefficienten ligger, desto starkare är sambandet. Om det inte föreligger något samband alls mellan de två faktorerna, är korrelationskoefficienten lika med noll. Det finns i så fall inte någon systematisk tendens i det statistiska materialet.

Den statistiska analysen kan sålunda visa att vissa faktorer samvarierar. Analysen ger däremot inte något besked om orsaken till samvariationen. Slutsatser om orsakssamband är i stället resultat av en tolkning, som innebär att man går ett steg utöver den statistiska analysen.

Tabell 5 Handläggningstid per avslutat ärende för olika typer av ärenden hos fastighetsbildningsenheterna i de olika länen under budgetåret 1982/83. Medianvärde i månader.

Län	Avstyckning	Sammanläggning	Fastighetsreglering	Fastighetsbestämning	Anläggningsförrättning	Ledningsförrättning
AB	5,9	5,4	6,4	12,2	8,2	5,3
C	4,9	4,7	6,7	8,3	6,1	8,0
D	8,4	8,5	10,8	27,2	10,5	10,3
E	7,9	10,6	9,5	7,5	8,8	8,1
F	5,1	5,3	8,5	6,2	6,0	8,8
G	5,4	3,8	7,3	7,5	7,3	6,5
H	3,7	3,5	5,9	10,7	13,8	5,0
I	13,3	16,6	17,4	7,1	8,1	7,9
K	4,9	2,9	5,6	2,3	8,2	5,9
L	4,6	4,0	6,7	6,5	6,8	7,7
M	4,5	5,6	5,2	7,8	10,8	8,4
N	4,8	7,8	7,1	7,5	7,0	7,3
O	6,1	8,2	8,1	9,7	6,3	15,5
P	5,8	9,4	9,6	12,7	10,7	10,6
R	3,8	4,7	7,3	9,8	8,2	14,0
S	6,5	7,0	8,7	11,9	11,4	9,4
T	5,7	8,4	7,6	10,9	8,7	9,4
U	7,5	6,9	11,0	13,0	8,8	13,5
W	11,5	11,9	14,2	22,1	14,5	19,4
X	7,1	14,6	9,6	15,8	8,7	16,0
Y	5,6	6,3	7,9	9,1	10,6	7,3
Z	10,5	9,6	13,1	18,1	9,5	10,5
AC	9,7	5,2	12,6	19,7	12,2	13,3
BD	7,4	6,5	9,4	43,7	11,9	7,3
Riket	6,5	6,5	8,5	12,5	9,2	9,4
Aritmetiskt medelvärde	6,7	7,4	9,0	12,8	9,3	9,8
Variationskoefficient	0,36	0,46	0,32	0,66	0,25	0,37

Källa Lantmäteriverket

Tabell 6 Procentandel inneliggande ärenden äldre än två år hos fastighetsbildningsenheterna i de olika länen år 1981/82 och 1982/83.

Län	Procentandel ärenden äldre än två år	
	1981/82	1982/83
AB	21	19
C	14	13
D	14	13
E	12	10
F	19	19
G	15	17
H	9	11
I	24	23
K	15	17
L	25	20
M	16	16
N	20	21
O	19	18
P	23	20
R	19	15
S	21	21
T	10	10
U	13	15
W	34	27
X	17	19
Y	11	12
Z	14	17
AC	18	16
BD	20	20
Riket	20	18
Aritmetiskt medelvärde	18	17
Variationskoefficient	0,31	0,24

Källa Lantmäteriverket

mellan antalet persondagar per ärende och andelen äldre ärenden (R = 0,34). De regionala enheter, som är mest produktiva, tenderar alltså i viss mån även ha kortare väntetid på beslut och vice versa.

Analys av kostnads- och kvalitéskillnader

I tab. 4 redovisas den genomsnittliga handläggningstiden hos vart och ett av de 24 länen för ärenden gällande fastighetsbildning för bostads-, fritidshus-, lantbruks- eller annat ändamål. De län, som har längre handläggningstid än normalt för bostadshusärenden, tenderar även ha det för ärenden rörande fritidshus eller lantbruk (R = 0,58 respektive 0,53). En liknande tendens föreligger för handläggningstiderna för de olika ärendetyperna (tab. 5). Hos de olika länen är det en stark samvariation mellan:

- avstyckning och fastighetsbestämning (R = 0,96),
- avstyckning och sammanläggning (R = 0,73).

Samvariationen är svagare mellan å ena sidan handläggningstiden för avstyckning och å andra sidan handläggningstiden för fastighetsbestämning respektive ledningsförrättning.

De regionala skillnaderna i handläggningstid går alltså i viss mån i samma riktning för de olika typerna av fastighetsbildningsärenden. Detta förhållande kan vara ett tecken på att vissa av länen genomgående är effektivare än de andra. De återkommande skillnaderna i handläggningstid kan också bero på faktorer, som de regionala enheterna inte kan påverka. Handläggningstiden kan nämligen bli längre än normalt till följd av opåverkbara förhållanden som exempelvis:

- långa resvägar i vidsträckta och glesbyggda regioner,
- komplicerade planförhållanden,
- besvärliga fastighetsförhållanden (20).

Det är följaktligen nödvändigt att söka fastställa till vilken del existerande skillnader i kostnader eller kvalité (t.ex. handläggningstid) beror på faktorer utanför de regionala enheternas kontroll. Det är enbart den resterande delen av skillnaderna, som är möjlig att reducera med hjälp av återkommande kostnads- och prestationsjämförelser.

Jämförelsetal

På lokal nivå består lantmäteriets prestationer främst av avslutade ärenden. Varje sådant ärende kan innefatta en eller flera åtgärder. Som ärende skiljer sig exempelvis en avstyckning med fastighetsbestämning ifrån en avstyckning med fastighetsreglering. I lantmäteriets ärendestatistik tas hänsyn till det. Bland annat skiljer man på enkla och komplicerade åtgärder.

Den tidredovisning, som löpande görs inom lantmäteriet, kan användas som underlag för att ta fram norm- (standard-) tider för olika typer av ärenden. Som exempel kan tiden för att behandla ett normalt ärende beräknas utifrån vad som gäller i typiska lantmäteridistrikt. För komplicerade ärenden kan ett särskilt påslag sedan göras på den normala ärendetiden. De länsenheter, som har en särskilt stor andel komplicerade ärenden, tilldelas i så fall en motsvarande kompensation i ärendetid.

Med utgångspunkt från det verkliga antalet ärenden under ett visst år och motsvarande standardtider beräknas därefter antalet s.k. ärendetidsdagar. Detta antal kan ses som ett mått på prestationsvolymen på lokal eller regional nivå.

På såväl lokal som regional nivå kan intäkten per kostnadskrona användas som ett övergripande produktivitetsmått. Denna kvot måste vara större än 1 för att full kostnadstäckning ska nås.

I motsats till uppdragstaxan är lantmäteritaxan lika stor över hela riket och inte anpassad till opåverkbara variationer (beroende på t.ex. olika långa resvägar) i kostnadsnivån på lokal eller regional nivå. Av det skälet är det inte rimligt att vänta sig att de olika länen ska kunna nå samma grad av kostnadstäckning. Vid jämförelser mellan de olika länen måste hänsyn tas till detta förhållande. Det av statsmakterna uppställda målet om full kostnadstäckning inom förrättningsverksamheten gäller för övrigt endast på riksnivå, ej på lokal eller regional nivå.

Som kompletterande jämförelsetal kan användas:

- o intäkten per ärendetidsdag,
- o kostnaden per ärendetidsdag.

För att mer ingående belysa de regionala kostnadsskillnaderna kan också följande mått användas:

- o antal nettoarbetsdagar (dvs. efter avdrag för semester-, sjuk- och annan frånvaro) per 100 ärendetidsdagar,
- o personalkostnaden per ärendetidsdag,
- o lokalkostnaden per ärendetidsdag,
- o övriga kostnader per ärendetidsdag.

Indikationer på ärendekvalité

Om de olika länsenheterna rangordnas efter intäkten per kostnadskrona, stimuleras de att öka intäkterna eller att reducera kostnaderna. Samtidigt måste verksledningen (dvs. för LMV) klargöra att kostnadsreduceringar, som genomförts till priset av en försämrad kvalité på det utförda arbetet, inte kan leda till en förbättrad position på rankinglistan.

För att förebygga att ärendekvalitén försämras har verksledningen följaktligen anledning att noggrant följa hur

kvalitén utvecklas över tiden. För det ändamålet behövs någon indikator på hur väl ärendena handläggs i enlighet med gällande lagregler. Den grad, i vilken den s.k. juridiska kvalitén i behandlade ärenden har ifrågasatts, kan exempelvis tjäna som indikator:

- o relativ frekvens av besvär till fastighetsdomstolen,
- o relativ frekvens av besvär på fakturor för utförda förrättningsuppdrag. Dessa besvär görs till överlantmätaren,
- o relativ frekvens av skadestånd efter förrättningar (20).

Ärendekvalitén avser inte bara hur rättssäkert ärenden handläggs utan även hur snabbt de klaras av. Reduceras väntetiden på beslut utan att rättssäkerheten eftersätts, förbättras ärendekvalitén. I likhet med vad LMV redan gör kan som indikator på denna kvalitéaspekt användas:

- o genomsnittlig handläggningstid (t.ex. medianvärdet) i månader för olika typer av ärenden,
- o procentandel av inneliggande ärenden, som är äldre än två år.

Jämförelser med uppdragsverksamheten

Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser mellan de olika regionala lantmäterienheterna är avsedda att föra med sig en effektivitetsfrämjande konkurrens vad gäller förrättningsverksamheten. I samma syfte kan jämförelser även göras med produktivitets- och effektivitetsutvecklingen inom uppdragsverksamheten, som är utsatt för en marknadsmässig konkurrens.

För en och samma lokala eller regionala enhet kan intäkten per kostnadskrona inom förrättningsverksamheten jämföras med intäkten per kostnadskrona inom uppdragsverksamheten.

Lantmäteritaxans utveckling över tiden kan likaså jämföras med uppdragstaxans genomsnittliga utveckling i de olika regionerna. Eftersom de båda verksamheterna har likartade produktionsförutsättningar, ska lantmäteritaxan inte behöva höjas i en snabbare takt än uppdragstaxan.

Återkommande konferenser

För närvarande anordnar lantmäteriverket sex sammankomster per år för överlantmätarna, dvs. cheferna för de regionala enheterna. Vid två av dessa sammankomster behandlas budgetfrågor. Den rankinglista, som de systematiska kostnads- och prestationsjämförelserna är avsedda att utmynna i, kan presenteras och diskuteras på dessa båda budgetkonferenser.

Incitamentsförstärkande faktorer

Enligt det föreslagna rankingsystemet belönas effektiva enheter med förbättrade befordringsmöjligheter för deras chefer. En sådan belöning bedöms kunna öka incitamenten till effektiv drift inom lantmäteriorganisationen. Den, som är chef för en lokal enhet eller som är biträdande överlantmätare, vill kanske bli chef för en regional enhet (dvs. överlantmätare). Den, som leder en mindre regional enhet, eftersträvar måhända att bli chef för en större sådan enhet.

För att öka stimulanserna till effektiv drift kan framgångsrika lokala eller regionala enheter få behålla en del av intäktsöverskottet och själva besluta om dess användning. Denna del av överskottet kan exempelvis få användas till personalens utbildning eller rekreation. Inom uppdragsverksamheten tillämpas redan ett likartat system. Personalen får använda en del av dess intäktsöverskott för inköp av utrustning.

För att stimulera till effektivitet kan det även finnas ett intresse för att införa någon form av prestationsanknuten

lönesättning (20). I regeringens budgetproposition för år 1984/85 rekommenderas myndigheterna för övrigt att pröva sådan lönesättning (12).

Sammanfattning

De anställda inom lantmäteriets fältorganisation utför både uppdrag (t.ex. mätningar eller värderingar) och förrättningar (t.ex. fastighetsbildning). Uppdragen görs i konkurrens med olika konsultföretag. Lantmäteriet har däremot monopol på förrättningarna.

För att även få en effektivitetsfrämjande konkurrens inom förrättningsverksamheten kan lantmäteriverket göra återkommande kostnads- och prestationsjämförelser mellan de olika länsenheterna. Effektivitetsjämförelser kan dessutom göras mellan förrättnings- och uppdragsverksamheten.

6 SAMMANFATTANDE KOMMENTAR

Med hjälp av återkommande kostnads- och prestationsjämförelser är det möjligt att framkalla en effektivitetsfrämjande konkurrens mellan regionala eller lokala enheter inom offentlig tjänsteproduktion. Utöver lantmäteriet är det tänkbart att skapa en sådan konkurrens mellan de regionala enheterna inom följande verksamhetsområden:

- o arbetsförmedling
- o vägförvaltning
- o tullförvaltning
- o yrkesinspektion
- o taxering- och skatteuppbörd
- o exekutionsväsende (dvs. kronofogdemyndigheterna)
- o universitetsutbildning inom en viss linje (t.ex. ekonom-, läkar- eller juristlinjen)
- o länsbostadsnämndernas låne- och bidragsgivning
- o fredsutbildning inom ett visst vapenslag (t.ex. infanteri).

Inom en region (t.ex. ett län) kan en överordnad myndighet likaså göra jämförelser mellan olika lokala enheter. Frånsett folktandvården är bl.a. följande verksamhetsområden tänkbara för sådana jämförelser:

- o polisväsende (gällande t.ex. brottsförebyggande eller utredande verksamhet)
- o vägförvaltning
- o arbetsförmedling
- o exekutionsväsende.

Via jämförelser är det knappast möjligt att skapa konkurrens mellan olika landsting eller kommuner. För dessa finns det nämligen inte någon överordnad myndighet, som leder och samordnar verksamheten. Det är däremot tänkbart att göra effektivitetsjämförelser mellan de lokala enheter inom ett landsting (t.ex. sjukhuskliniker, öppenvårdsmottagningar) eller en kommun (t.ex. skolor, barndaghem), som tillhandahåller likartade prestationer. På motsvarande sätt kan t.ex. en lokal militär förvaltning (t.ex. ett regemente) jämföra utbildningsenheter (t.ex. kompanier) med likartade uppgifter.

KÄLLFÖRTECKNING

Skriftliga källor

1. Andersson, N. & Segerstolpe, L.P., 1972, Prestationsmätning inom tandvården, trebetygsuppsats vid Handelshögskolan i Stockholm

2. Downs, A., 1967, Inside Bureaucracy, Boston

3. Engellau, P. & Granholm, A., 1981, Byråkraternas egen byråkrati - förr och nu, Statskontoret, Stockholm

4. Jönsson, B., Faresjö, T. & Westerberg, I., 1983, Produktivitet i privat och offentlig tandvård, Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Finansdepartementet (DsFi 1983:27), Stockholm

5. Lane, J.E., Magnusson, T. & Westlund, A., 1982, Kommunernas byråkratisering, Tvärsnitt nr 1, Stockholm

6. Lantmäteriverket, 1983, Årsberättelse 1982/83, Gävle

7. Lantmäteriverket, 1983, Kort om verksamhetsplanen 1983/84, Gävle

8. Niskanen, W.A., 1971, Bureaucracy & Representative Government, Chicago

9. Niskanen, W.A., 1973, Bureaucracy: Servant or Master? The Institute of Economic Affairs, London

10. Nordman, P., & Pettersson, T., 1983, Minskad produktivitet i offentlig sektor - en studie av patent- och registreringsverket, Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (DsFi 1983:18), Stockholm

11. Parkinson, C.N., 1958, Parkinson's Law or the Pursuit of Progress, London

12. Riksdagen, 1983, Proposition 1983/84:100 Bilaga 15 Civildepartementet, Stockholm

13. Riksförsäkringsverket, 1979, Frekvensstudier LK 7903 - redovisning av resultat från frekvensstudier vid 13 lokalkontor under mars/april 1979, Stockholm

14. Riksrevisionsverket, 1978, Riksförsäkringsverkets tillsyn av de allmänna försäkringskassorna - revisionsrapport, Stockholm

15. Riksrevisionsverket, 1981, Försök att utveckla resultatanalys - några myndighetsexempel, P 1981:2, Stockholm

16. Ståhl, I., 1976, En ekonomisk teori för blandekonomin. Ingår i Skandinaviska Enskilda Banken, Erfarenheter av blandekonomin, Stockholm

17. Sundberg, H., 1984, Jämförelser mellan kostnader och intäkter inom folktandvård och privattandvård, Stockholm

18. Tulloch, G., 1974, Dynamic Hypothesis on Bureaucracy. Ingår i Fau, Public Choice, New York

Muntliga källor

19. Andersson, N., Nordgren, T. och Qvarlander, H., Tandvårdsnämnden, Stockholms läns landsting

20. Bäckström, L. och Johansson, T., Lantmäteriverket, Gävle

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) är en kommitté (B 1981: 03) under finansdepartementet. Dess uppgift är att bredda och fördjupa underlaget för framtida budgetpolitiska och samhällsekonomiska avgöranden.

I Ds-serien har utgetts följande rapporter

- Perspektiv på besparingspolitiken (Ds B 1982: 3)
- Inkomstomfördelningseffekter av livsmedelssubventioner (Ds B 1982: 7)
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 1. Budgetunderskottens teori och politik. Statens budgetfinansiering och penningpolitiken (Ds B 1982: 9)
- Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena (Ds B 1982: 10)
- Ökad produktivitet i offentlig sektor – en studie av de allmänna domstolarna (Ds B 1982: 11)
- Staten och kommunernas expansion – några olika styrmedel (Ds Fi 1983: 3)
- Enhetligt barnstöd? (Ds Fi 1983: 6)
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 2. Fördelningseffekter av budgetunderskott. Hushållsekonomi och budgetunderskott (Ds Fi 1983: 7)
- Minskad produktivitet i offentlig sektor – en studie av patent- och registreringsverket (Ds Fi 1983: 18)
- Driver subventioner upp kostnader? – prisbildningseffekter av statligt stöd (Ds Fi 1983: 19)
- Administrationskostnader för några transfereringar (Ds Fi 1983: 22)
- Generellt statsbidrag till kommuner – modellskisser (Ds Fi 1983: 26)
- Produktivitet i privat och offentlig tandvård (Ds Fi 1983: 27)
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 3. Budgetunderskott, portföljval och tillgångsmarknader. Modellsimuleringar av offentliga besparingar m. m. (Ds Fi 1983: 29)
- Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg (Ds Fi 1983: 30)
- Administrationskostnader för våra skatter (Ds Fi 1983: 32)
- Vem utnyttjar den offentliga sektorns tjänster? (Ds Fi 1984: 2)
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 4. Budgetunderskott, utlandsupplåning och framtida konsumtionsmöjligheter. Budgetunderskott, efterfrågan och inflation (Ds Fi 1984: 3)
- Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt – behov och tänkbara utformningar (Ds Fi 1984: 7)
- Är subventioner effektiva? (Ds Fi 1984: 8)
- Marginella expansionsstöd – ekonomiska och administrativa effekter (Ds Fi 1984: 12)
- Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard (Ds Fi 1984: 17)
- Parlamentet och statsutgifterna – hur finansmakten utövas i nio länder (Ds Fi 1984: 18)

Forts. fr. föreg. sida

I andra serier utgivna rapporter m. m.

- Besparingar genom avreglering (RRV Dnr 1982: 999)
- Vem skall betala jordbrukets rationalisering? Statskontorets småskrifter 9
- Inför omprövningen. Alternativ till dagens socialförsäkringar. Liber Förlag
- Statsförvaltningen behöver nya organisationsformer – förstudie (RRV Dnr 1983: 18)
- Kostnader för offentliga tjänster i Norden. KRON-projektet. (Statskontoret 1983: 48)
- Hur stor är den offentliga sektorn? Johan A. Lybeck. Liber Läromedel
- Varför blev det dyrare? Kostnadsutvecklingen för statliga reformer (RRV Dnr 1983: 334)

Liber
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-08662-X