

en mycket ringa del av urvalet (2 %) och av hela den offentliga sektorn. Under perioden 1981–1991 minskade produktiviteten i kultursektorn med 2,9 % per år. Det är ungefär samma nedgång i produktiviteten inom kultursektorn som under det förra decenniet, fastän denna i den förra studien bara representerades av folkbiblioteken.

1.2 Har utvecklingen vänt?

Två resultat i denna studie av de offentliga sektorns produktivitet utveckling under 1980-talet framstår som mer intressanta än andra. För det första tycks visserligen produktivetsminskningen fortgå, men takten i produktivetsminskningen är bara tredjedelen jämfört med det föregående decenniet. För det andra har nästan alla statliga myndigheter som undersökts lyckats fortsätta att öka produktiviteten under 1980-talet och därmed fortsätta en utveckling som påbörjades redan 1975.

Med tanke på att den kommunala verksamheten utgör en så stor del av den offentliga sektorns produktion av tjänster – 76 %¹ – är utvecklingen av produktiviteten i den kommunala verksamheten mycket viktig för att klara framtida offentliga åtaganden inom en allt snävare finansieringsram. Av 1992 års långtidsutredning bedömdes produktiviteten i den kommunala sektorn behöva öka ett par procent per år under 1990-talet. Andra utredningar – Produktivitsdelegationen och Lindbeck-kommissionen – har gjort samma bedömning. I det s.k. saneringsprogrammet ingår en post på 35 miljarder kronor, som är så mycket som den offentliga konsumtionen skall bidra till besparingarna med.

Att vända den negativa produktivetsutvecklingen till en överlag positiv har kommunerna ännu inte lyckats med. Inom den kommunala sektorn finns dock ett par anmärkningsvärda och hoppningivande resultat.

För det första har alltså produktivetsnedgången minskat kraftigt. Hälso- och sjukvården väger tungt i den kommunala sektorn och där begränsas den registrerade produktivetsminskningen till 0,8 % per år under 1980-talet, att jämföras med minus nästan 2 % per år under 1970-talet. Utsträcks perspektivet att omfatta de två första åren av 1990-talet så ökar produktiviteten dessa år 1,8 % per år. Samtidigt noteras under 1980-talet mycket betydelsefulla kvalitetsförbättringar i vården, vilka borde läggas till produktionsvärdet. Av skäl som framgår i den särskilda rapporten om kvalitetsutvecklingen inom hälso- och sjukvården (Ds 1994:22) är detta inte så enkelt att göra. Kanske kan man spekulera i att produktivetsutvecklingen under 1980-talet i så fall skulle ha varit positiv. Tyvärr lättar dock inte kvalitetsförbättringar på finansieringsbehovet.

¹Andelarna avser år 1990.

Ett anmärkningsvärt resultat är att dag- och fritidshemmens produktivitet ökat under sammanlagt 22 år, från 1970 till 1992. Produktivitetens ökning under 1970-talet var inte så stor – sammanlagt ca 3 %. 1980–1992 är produktivitetens ökning däremot imponerande 36 %. Detta är en typ av verksamhet, som bedömts ej kunna öka produktiviteten, i varje fall inte utan att det går ut över kvaliteten. Det finns emellertid många vägar att åtminstone marginellt öka produktiviteten utan att det behöver gå ut över kvaliteten, särskilt om utgångsläget är en mycket dyr barnomsorg (Murray, 1989).

Det andra intressanta resultatet gäller den statliga administrationen. Under slutet av 1970-talet vände produktivitetens utvecklingen i den statliga administrationen. I den tidigare studien av produktivitetens utvecklingen ökade produktiviteten med dryga 2 % per år 1975–1980 i ett urval som motsvarade ca 30 % av den statliga administrationen. Det är inte möjligt att bestämma vändpunkten på året när eftersom denna studie gjordes på grundval av mätningar vart femte år. Den fortsatta utvecklingen i detta urval följdes upp och visade på en fortsatt produktivitetens ökning t.o.m 1984 (Murray, 1987, s. 49).

I den nu föreliggande studien bekräftas den positiva utvecklingen i början av 1980-talet. Denna utveckling är dock starkt avhängig de första årens dramatiska produktivitetens ökning inom arbetsmarknadsverket (arbetsförmedling, arbetsmarknadsutbildning och arbetsmarknadsinstitut). Över hela 1980-talet ökar produktiviteten med 0,7 % per år. Utsträcks perioden att omfatta även åren 1991 och 1992 blir utvecklingen än mer positiv. Samtidigt förstärks bilden av att produktivitetens ökningarna är hänförliga till början och slutet av perioden och till stor del till de dramatiska produktivitetens ökningarna inom arbetsmarknadsverket, som upprepas vid ingången till den begynnande lågkonjunkturen i början av 1990-talet. Detta förhållande skall dock inte skymma det faktum att så gott som samtliga statliga myndigheter i vår studie under 1980-talet har redovisat en ökad eller oförändrad produktivitet.

I denna studie kan vi följa produktivitetens förändringarna från år till år. I den tidigare studien fanns bara mätningar för vart femte år. En intressant iakttagelse är att hela produktivitetens förändringen över en längre period ibland hänför sig till utvecklingen under ett eller ett par år. Under flera år förändras inte produktiviteten så mycket, men så följer ett eller ett par år av starkt stigande eller fallande produktivitet. Sådana iakttagelser gör det möjligt att tränga djupare in i förklaringar till utvecklingen, än om man bara har tillgång till den genomsnittliga utvecklingen under perioden. Detta projekt har trots tillgången till årsvisa data inte haft tid att göra närmare analyser av dessa variationer, utan överlämnar uppslaget till efterkommande utredare och forskare. Vissa iakttagelser har dock varit möjliga att göra. Inom Arbetsmarknadsverkets område har plötsliga språng uppåt i produktiviteten ägt rum, vilket sammanhänger med ett starkt ökat

kapacitetsutnyttjande. En väsentlig del av kronofogdemyndigheternas produktivitetsökning inträffade i slutet av perioden när dessa dels påfördes en ny uppgift – den summariska processen – dels erfor en starkt ökad efterfrågan i form av inkommande ärenden. En mycket stor del av högskolans produktivitetsökning inträffade 1982/83 då högskolans kostnader minskade kraftigt – minus 13 %. Vi har därför granskat kostnadsutvecklingen detta år extra närgånget, dock utan att finna anledning att ifrågasätta siffrorna. Men något bra svar på vad som hände har vi heller inte.

När å andra sidan produktivitetsökningen är mera jämn är det skäl till att söka andra förklaringar, såsom en fortgående rationaliseringsverksamhet, en framgångsrik datorisering, regelförenklingar, ett stigande efterfrågetryck, skalfördelar eller en hård budgetprövning.

Den uppnådda uppbromsningen i produktivitetsminskningen är inte tillräcklig för att lösa ekvationen med den offentliga sektorns finansiering. Därtill krävs en positiv produktivitetsutveckling i den offentliga sektorn som helhet. Om saneringsprogrammets besparing på 35 miljarder kronor läggs ut som en produktivitetsökning över en tioårsperiod innebär det att produktiviteten måste öka med ungefär 1 % per år. Detta låter inte som något oöverstigligt mål. Men därtill skall läggas att efterfrågan på och behovet av offentliga tjänster samtidigt ökar. Den ökningen måste också antingen hållas tillbaka eller rymmas inom den krympande ramen. Produktivitetsdelegationen räknade i en baskalkyl med oförändrade utgifter per capita i resp. åldersgrupp. Då skulle den offentliga konsumtionen öka med 1–1,2 % årligen fram till år 2000, för att därefter plana ut (SOU 1991:82, s. 158). I våra beräkningar finner vi att den offentliga sektorns samlade produktion, bruttoproduktionsvärdet, ökade med 1,4 % per år under 1980-talet. Båda dessa iakttagelser tyder på att produktiviteten måste öka med drygt 2 % per år för att ekvationen skall gå ihop. Alternativt måste den offentliga sektorn finansiera sina tjänster med ökade avgifter.

Å andra sidan: om man hade lyckats hålla produktiviteten oförändrad 1980–1990 så skulle den offentliga konsumtionen 1990 ha varit 14,5 miljarder kronor lägre. Dvs. att en mycket stor del av saneringsprogrammet avseende offentlig konsumtion skulle då redan ha varit avklarad. Så mycket betyder alltså även en blygsam produktivitetsförändring på litet längre sikt.

Till dessa observationer beträffande utvecklingen av den offentliga sektorn skall emellertid effekten av den offentliga sektorns relativprisutveckling läggas. Mellan åren 1980 och 1990 har priset för såväl statens som kommunernas konsumtion blivit 11 % lägre i förhållande till näringslivets totala pris på arbetskraft. Jämförelsen bygger på att det är priset på resurserna i den offentliga sektorn i förhållande till priset på arbetskraften i näringslivet (lön plus kollektiva avgifter) som har betydelse för hur skattekvoten utvecklas. Denna prisutveckling har således hjälpt till att minska det finansieringsproblem som den sjunkande pro-