

duktiviteten skapat. Men frågan är om man kan förlita sig på denna förmanliga prisutveckling även i framtiden<sup>2</sup>.

### 1.3 Går det att långsiktigt öka produktiviteten i offentlig verksamhet?

Den föregående produktivetsstudien tydde på att det borde finnas en produktivetspotential i offentlig sektor. Efter så stora och långvariga produktivetsminskningar – utan synbarliga kvalitetsförbättringar annat än punktvis – borde det finnas en stor potential att ta av. Är detta förklaringen till att många verksamheter visar en positiv produktivetsutveckling det senaste decenniet?

De statliga myndigheter, som haft en positiv produktivetsutveckling, har en slagsida åt stora, administrativa system. I dessa erbjuder datorisering en rationaliseringsmöjlighet. Även tidigare har investeringarna i datorer varit omfattande, dock utan att synbarligen bidra till att öka produktiviteten. Ett sätt att tolka utvecklingen under 1980-talet är att datainvesteringarna – både de tidigare och de mera nyligen gjorda – nu börjat bära frukt. En annan tolkning är att regelförenklingar och renodling av verksamheten gjort det möjligt för dessa myndigheter att öka produktiviteten. Skatteförvaltningen, försäkringskassorna m.fl. myndigheter erbjuder sådana exempel.

Men även andra sorters verksamhet har haft en positiv produktivetsutveckling. I domstolsväsendet erbjuder datorer små möjligheter till rationaliseringar. Ändå har produktiviteten fortsatt att öka något under 1980-talet efter att ha ökat kraftigt under det föregående decenniet. Flera statliga utbildningsaktiviteter har också haft en positiv produktivetsutveckling. Det gäller högskolans grundutbildning, arbetsmarknadsutbildning och arbetsmarknadsinstitut. I högskolans fall uppkommer en väsentlig del av produktivetsvinsten genom att de studerande pluggar effektivare och tar fler poäng. I de övriga utbildningarna hänger produktivetsökningen på ett ökat kapacitetsutnyttjande och en större kostnadsmedvetenhet. Två betydande statliga vårdverksamheter har också lyckats öka produktiviteten – Invandrarverket och Kriminalvårdsverket. I Invandrarverkets fall bygger produktivetsvinsten på en effektiv upp-

<sup>2</sup>Besparingen på 35 miljarder kronor är egentligen formulerad som en besparing i förhållande till hur prisnivån i hela ekonomin (BNP-deflatorn) utvecklas. Tanken är att den offentliga sektorn bara ska ges kompensation för de genomsnittliga prisstegringarna i ekonomin. Under perioden 1980–1992 har priset på såväl statlig som kommunal konsumtion minskat i förhållande till BNP-deflatorn – med 6 resp. 4 %. Fortsätter den utvecklingen betyder det att en mycket stor del av besparingen kan göras utan att det innebär någon minskning i reala resurser inom den offentliga sektorn!

handling och drift av flyktingförläggningar. I kriminalvården är produktiviteten starkt beroende av beläggningsgraden.

Genom DEA-studierna har vi erhållit en mer detaljerad bild av produktivetsförändringarna och produktivetspotentialen. Genomgående i dessa studier har varit att de enskilda produktionsenheterna – sjukhus, tingsrätter etc. – i genomsnitt närmat sig de bästa enheterna inom sitt område vad gäller produktivitet. Detta kallas i DEA-studierna för att den tekniska effektiviteten förbättras. En effektivare intern budgetprocess och ökade prestationskrav kan tänkas ligga bakom denna utveckling. Den återstående potentialen varierar starkt mellan olika områden. Resultaten tyder på att tingsrätterna i genomsnitt har en ganska ringa potential att öka sin produktivitet. Teatrarna däremot tycks i genomsnitt ha en mycket stor potential.

Samtidigt tyder ett par av DEA-studierna på att de bästa enheterna blivit mindre effektiva. Detta kallas i DEA-studierna för att produktionsfronten eller den tekniska utvecklingen gått tillbaka. Domstolarnas produktionsfront har däremot utvecklats positivt, samtidigt som tingsrätterna överlag ligger närmare produktionsfronten.

Vi har i den nu föreliggande studien kunnat belägga att flera delsektorer inom den offentliga sektorn haft en långvarig positiv produktivetsutveckling, och att detta även gäller sådana verksamheter, som avser vård, omsorg och utbildning, vilka inte så lätt låter sig mekaniseras och rationaliseras. Den närmast till hands liggande förklaringen till dessa exempel på ökande produktivitet torde vara att en återhållsammare budgetprocess i förening med ökade externa prestationskrav (fler patienter, fler skolbarn, fler domstolsmål osv.) framtingat ett högre kapacitetsutnyttjande och en större kostnadsmedvetenhet.

År 1984 utgör en vattendelare. Från och med detta år ökar utgifterna för den offentliga konsumtionen snabbare jämfört med perioden 1980–1983. Fram till och med år 1983 ökar produktiviteten i den offentliga sektorn. Från och med år 1984 börjar den falla och detta fortsätter till och med år 1990. Åren 1991 och 1992 växlar ökningen av offentlig konsumtion ned till en lägre takt. Produktiviteten ökar båda åren. Detta understryker vikten av att hålla hårt i de offentliga budgetarna. Samma erfarenhet fanns i den tidigare produktivetsstudien för den statliga administrationen. Under perioden 1970–1980 växlade den reala kostnadsökningen ned från 6,5 % per år 1970–1975 till 1,8 % per år 1975–1980. Samtidigt vände produktivetsutvecklingen från minus 5,2 % per år till plus 2,5 % per år (Statskontoret, 1985).

Hälso- och sjukvården utgör ett särskilt kapitel. Det är en osedvanligt kunskaps- och teknikintensiv offentlig verksamhet. Produktiviteten har – så som den mätts – visserligen fortsatt att falla, om än i mycket långsammare takt än tidigare. Å andra sidan har kvaliteten i vården förbättrats

starkt. Denna kvalitetsförbättring har inte kunnat innefattas i produktivitetens mått.

Det är möjligt att det bara är via kvalitetsförbättringar, som den egentliga produktiviteten kan förbättras i hälso- och sjukvården. Om så är fallet erbjuder det beslutsfattarna ett problematiskt framtidsperspektiv. Om kvaliteten ökar så ökar också produktiviteten, men inte på ett sådant sätt att man skulle spara pengar. Ökad kvalitet kostar, både genom att nya och bättre behandlingsmetoder kostar mer och genom att nya grupper kan behandlas. Om det är på detta sätt skulle det innebära att man har att välja mellan att antingen fortsätta att stimulera kvalitets- och produktivetsförbättringarna i hälso- och sjukvården och att tillföra verksamheten mera pengar eller att försöka spara pengar men då stoppa kvalitetsförbättringarna eller i värsta fall försämra kvaliteten.

Mycket talar för att detta är den situation som är för handen. I vår studie av kvalitetsutvecklingen inom sjukvården medförde flertalet nya behandlingsmetoder kraftigt ökade kostnader, både genom att kostnaden per vårdtillfälle ökade och genom att möjligheten att behandla nya grupper av patienter ökade. Men mot detta talar samtidigt två iakttagelser, som inger en smula hopp. De går ut på att ökad kvalitet inte alltid medför högre kostnad per vårdtillfälle. Den första iakttagelsen i vår studie av hälso- och sjukvårdens kvalitetsutveckling gäller flera betydelsefulla exempel på att förbättrad kvalitet i vården kan gå hand i hand med sänkta kostnader. Den andra iakttagelsen är att det förefaller som om kvalitetsförbättringen till största delen har inträffat under 1980-talet, då kostnaden per vårdtillfälle ökade långsammast och t.o.m. minskade vissa år. Under 1960- och 1970-talen var kvalitetsförbättringarna inte lika stora. Kostnaden per vårdtillfälle ökade däremot kraftigare under dessa årtionden. Detta kan tyda på att såväl budgetstyrning som styrning av teknikutvecklingen inom hälso- och sjukvården har en självständig betydelse, som under gynnsamma omständigheter kan frambringa en såväl bättre som billigare vård.

Potentialen till ökad produktivitet i den offentliga sektorn tycks finnas. Men den realiserar inte av sig själv. För att realiserar krävs ett idogt och målmedvetet arbete. Det gäller främst att ge myndigheter och kommunala verksamheter sådana arbetsbetingelser att det befördrar produktivetsutveckling. Den traditionella budgetstyrningen ger inte rätt incitament. Denna fokuserar enbart på finansiering. Myndigheter och kommunala verksamheter har numera lärt sig budgetdisciplin och det är sällan budgetar och anslag överskrids. Det vittnar om att de signaler som den politiska nivån ger den verkställande nivån faktiskt slår igenom. Å andra sidan underskrids heller inte budgetar och anslag och myndigheter och kommunala förvaltningar har inga incitament att begära mindre anslag nästkommande år. Tvärtom har de alla skäl i världen att argumentera för ökade anslag eftersom det då blir lättare att hålla sig inom dess ramar.