

Den viktigaste källan till bristande tillförlitlighet gäller de årsvisa variationerna.

Den förra omgången produktivetsstudier avsåg en längre period – 1960–1980 – och därtill en period som var mycket ofullständigt dokumenterad i början. Mätningarna gjordes bara för var femte år. De nu föreliggande studierna har gjorts på årsbasis, vilket medger intressanta iakttagelser.

För det första framgår det mycket tydligt att resultaten för femårs- eller tioårsintervaller är känsliga för valet av begynnelse- och slutår. Produktiviteten ökar och minskar, ibland mycket kraftigt mellan enskilda år. Detta gäller såväl enskilda sektorer som hela urvalet. Detta gör det mindre lämpligt att mäta produktivetsutvecklingen i fem- eller tioårsperioder. Den bör helst följas årsvis.

En andra iakttagelse är att konjunkturcykeln gör sig gällande i mätningarna. Under år med hög eller stigande arbetslöshet, ökande antal konkurser, gymnasieelever och fler studenter och hårdare studiekraav och samtidigt en hårdare budgetprövning så ökar produktiviteten. Under relativt goda år ökar bruttoproduktionsvärdet i långsammare takt, samtidigt som budgetprövningen är frikostigare. Produktiviteten i den offentliga sektorn beskriver under 1980-talet en vågrörelse. I början av 1980-talet går den upp, från mitten av 1980-talet ned för att sedan åter öka i början 1990-talet. Den mest rättvisande uppfattningen om den långsiktiga produktivetsutvecklingen får man om man jämför produktiviteten i samma konjunkturfas.

Kasten i produktivetsutvecklingen mellan de enskilda åren gör emellertid också att man bör ifrågasätta underlaget. Periodiseringen av kostnader och prestationer är viktig för att resultatet på årsbasis skall bli korrekt. Över en period av flera år är den exakta periodiseringen inte lika viktig. Ett eller kanske ett par år i följd kan prisindex för en myndighet avvika från genomsnittet för den statliga förvaltningen, vilket kan föranleda tillfälliga förändringar i den registrerade produktiviteten. Över en period av flera år avviker dock myndighetens prisutveckling för olika resursslager sällan från statsförvaltningen i genomsnitt.

1.5.3 NR-ansats och DEA-metod

Vid sidan av produktivetsstudierna med s.k. NR-ansats har också s.k. DEA-studier (panelstudier av produktivitet via produktionsfronter) gjorts. Detta ingick i uppdraget och bottnar i ett intresse för en metodutveckling beträffande produktivetsmätningarna. DEA-studierna görs på urval av produktionsställen (daghem, sjukhus, tingsrätter etc.) och kräver därför uppgifter om kostnader, resursförbrukning och prestationer på det enskilda produktionsstället.

DEA-studier låter sig inte alltid göras. De förutsätter en mångfald produktionsenheter och produktions- och kostnadsdata för dessa var för sig. Även när det finns många produktionsenheter inom ett område har det senare villkoret utgjort ett hinder för att genomföra studier inom den offentliga sektorn. Produktions- och kostnadsdata finns mycket sällan för enskilda produktionsenheter i svensk offentlig förvaltning, vilket är mycket överraskande för den som trott att talet om resultatenheter haft en konkret innebörd. Bristen på data har gjort att vi bara kunnat genomföra fyra DEA-studier: sjukhus, teatrar, tingsrätter och åklagardistrikt.

DEA-studier låter sig heller inte göras när en sektor varit utsatt för omorganisationer, när det är av vikt att innefatta gemensamma over-head-kostnader, när olika produktionsnivåer (åklagardistrikt, regionåklagare, riksåklagare) skall aggregeras och när antalet produkter är mycket stort eller har förändrats över tiden.

DEA-studierna har den stora fördelen att man inte behöver vikter för prestationerna (eller för resursinsatserna om dessa är flera). DEA-studierna är därför mera förutsättningslösa än NR-studierna. NR-ansatsen är i stället att använda aggregerade prestations- och kostnadsdata för en hel sektor (hela grundskolan, all sjukvård etc.) och att väga ihop prestationer till en produktionsvolym och resurserna till en real kostnad.

Det är intressant att notera att DEA-studierna och NR-studierna på samma områden ger så likartade resultat. Detta beror självklart till stor del på att valda prestationer och resurser är desamma. Beräkningsmetoderna är dock så olika att man inte a priori väntar sig att resultaten skall bli så lika. Detta är en värdefull erfarenhet. Valet av metod kan anpassas till den föreliggande situationen utan att man behöver riskera avvikande resultat. Särskilt i situationer där prestationerna inte kan definieras och särskiljas klart (som beträffande teatrar) är DEA-metoden att rekommendera. Den kan även innefatta kvalitetsdimensioner som eljest inte kunnat vägas in i prestationsvolymen.

Begränsningarna till trots ger DEA-studier när de låter sig genomföras mycket värdefull information som NR-studierna inte kan ge. En DEA-studie kan skilja på teknisk utveckling (produktionsfrontens förändring) och förändring i teknisk effektivitet (graden av teknisk effektivitet i förhållande till produktionsfronten). Tolkningen av produktionsfronten är dock komplicerad när den går bakåt. Teknisk utveckling skall inte gå bakåt. Produktionsfronten visar bara "best practice", dvs. vad de bästa produktionsställena åstadkommer med sina resurser. Även de bästa kan bli sämre. Och även andra faktorer än teknikutveckling kan påverka produktionsfronten, såsom regleringar, styrsystem och samhällsförutsättningar för produktionen. DEA-studierna kastar ytterligare ljus över de iakttagna produktivitetsförändringarna och möjligheterna att framgent öka produktiviteten även om de p.g.a. av databrister även i de studier som genomförts inte kunnat utnyttjas till sin fulla potential.

De DEA-studier som gjorts visar att den tekniska effektiviteten utvecklats positivt på alla områden – tingsrätter, åklagardistrikt, teatrar och sjukhus – medan den "tekniska utvecklingen", representerad av produktionsfronten, gått bakåt i två fall (sjukhus och teatrar), och framåt i ett fall (tingsrätter). I ett fall korsar produktionsfronten år 1990 produktionsfronten år 1980 (åklagardistrikt), vilket gör det svårt att dra några entydiga slutsatser om teknikutvecklingen. Att den tekniska effektiviteten förbättrats samtidigt som produktionsfronten gått tillbaka betyder att de enskilda produktionsenheterna var för sig lyckats bli effektivare i förhållande till vad som är möjligt, men att vad som är möjligt successivt minskat, lika för alla produktionsenheter inom en sektor. Inom teaternas värld och för åklagardistrikt tycks det fortfarande finnas en potential att öka produktiviteten genom att närma sig produktionsfronten, medan denna produktivitetspotential förefaller vara ganska liten inom de övriga sektorerna.

1.6 Program för förbättring av dataunderlaget

En rad erfarenheter har gjorts beträffande kvaliteten i de dataunderlag som behövs för produktivetsberäkningarna. Dessa erfarenheter talar för att inga principiella eller metodologiska hinder finns för produktivetsberäkningar, men att underlagen kan förbättras avsevärt.

Den mest frapperande erfarenheten är att så litet hänt i fråga om kostnads- och prestationsredovisningen, sedan mitten av 1980-talet då de förra produktivetsstudierna gjordes. Vissa, begränsade framsteg har gjorts. Det finns skäl, för den som haft stora förhoppningar, att kalla detta ett förlorat årtionde, vad beträffar kostnads- och prestationsredovisningen i offentlig sektor. Tragiskt nog var det under detta årtionde som det talades mycket om resultat, uppföljning och utvärdering. Brister som redovisades utförligt i de tidigare studierna har inte åtgärdats. På flera stora statliga förvaltningsområden kan man exempelvis inte redovisa olika verksamhetsgrenars kostnader. Utvecklingen av ungdomsskolans resultat är fortfarande lika litet känd, trots att man debatterat saken med stor frenesi i årtionden. Myndigheter verkar inte ha något intresse av kontinuitet i prestationsredovisningen, av att redovisa styckkostnader på ett systematiskt sätt eller av att belägga påstådda kvalitetsförbättringar. Man periodiserar inte investeringsutgifter, redovisar inte kostnader för verksamhetsgrenar, skiljer inte mellan utgifter av olika realekonomiska slag, känner inte prisutvecklingen på de produktionsfaktorer som man använder, bemödar sig inte om att få prestationer och kostnader redovisade för samma perioder m.m. Även i nationalräkenskaperna uppdagas brister när underlaget sätts på prov genom att utnyttjas för produktivetsberäkningar. Något bättre sätt

att pröva kvaliteten i nationalräkenskaperna än att utnyttja dessa för produktivetsberäkningar torde inte finnas.

Dessa erfarenheter föranleder avslutningsvis i rapporten ett förslag till program för att förbättra kvaliteten i dataunderlagen för produktivetsberäkningarna. Detta program är så mycket angelägnare som man har mycket stor nytta av produktivetsberäkningar, dels vid resultatstyrning av myndigheter, dels vid uppföljning av hela sektorer som skolan, hälso- och sjukvården etc., dels som underlag vid utvärdering och slutligen i samband med bedömningar av hela den offentliga sektorns utveckling och finansieringsbehov.