

Med nya mått mätt
– en ESO-rapport om indikationer
på produktivitsutveckling i
offentlig sektor

Magnus Arnek

*Rapport till
Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi
2014:7*



REGERINGSKANSLIET

Finansdepartementet

Rapportserien kan köpas från Fritzes kundtjänst.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2014

ISBN 978-91-38-24177-6

Förord

Frågan om hur effektivt den offentliga sektorn omvandlar resurser till resultat har länge varit föremål för diskussion. Att mäta produktiviteten i sektorn är dock svårt. Under 1980- och 1990-talet gjordes vissa metodologiska framsteg inom området. Bland annat publicerade Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) ett antal rapporter där produktiviteten skattades i olika offentliga verksamheter. Sedan dess har data och metoder förfinats ytterligare men mätproblemen är fortfarande mycket stora. I en ESO-antologi som presenterades förra året (ESO 2013:8) diskuterades denna utveckling och tänkbara vägar framåt. En möjlighet som då lyftes fram var att komplettera de traditionella beräkningarna som ofta utgår från nationalräkenskaperna med en indikatorbaserad modell. Sådana modeller har på senare tid använts också i andra länder.

I denna rapport till ESO presenterar Magnus Arnek en indikatorbaserad modell för Sverige och visar hur den skulle kunna tillämpas på ett relativt omfattande datamaterial som finns tillgängligt inom kommunsektorn.

I rapporten relateras ett antal kvalitetsindikatorer till den reala kostnadsutvecklingen i berörda verksamheter under perioden 2002 till 2012. Bland annat framgår att de genomsnittliga reala styckkostnaderna har ökat inom flertalet verksamhetsområden samtidigt som indikatorerna tyder på oförändrad eller svagt förbättrad kvalitet. Detta skulle kunna tolkas som en svag produktivitetsutveckling inom dessa områden. Flertalet av kvalitetsindikatorerna baseras dock på attityd- eller brukarundersökningar som mäter upplevd kvalitet och därmed påverkas av brukarnas förväntningar. Sådana förväntningar tenderar att höjas i takt med att den ekonomiska tillväxten förbättrar den allmänna levnadsstandarden.

Det blir därför svårt att entydigt avgöra om produktiviteten över tid har ökat, minskat eller är oförändrad. Författarens centrala slutsats är emellertid att indikatoransatsen med tiden kommer att

bli allt mer värdefull. Inom vissa delområden är tillgången på tillförlitliga indikatorer bättre och möjligheterna att mäta produktivitetens utvecklingen redan relativt god. Inom andra områden har datainsamlingen just påbörjats. I takt med att tillgången på indikatorer ökar kommer metodens tillförlitlighet succesivt att förbättras. I framtiden kan modellen komplettera andra metoder och bli ett värdefullt instrument för att bättre kunna följa och styra den offentliga sektorns utveckling.

Arbetet med denna rapport har följts av en referensgrupp med stor kunskap inom området. Som brukligt i ESO-sammanhang svarar författaren själv för de slutsatser som presenteras. Det är min förhoppning att rapporten ska ge en bra grund för det fortsatta arbetet med att mäta produktivitetens utvecklingen i offentlig sektor.

Stockholm i oktober 2014

Hans Lindblad
Ordförande i ESO

Innehåll

Sammanfattning	7
Summary	13
1 Inledning.....	19
2 Teoretisk referensram	25
2.1 Resursomvandlingskedjan	25
2.2 Begreppen effektivitet, produktivitet och kvalitet.....	29
2.3 Vilka problem finns med att följa upp produktivitetsutvecklingen i offentlig sektor?.....	35
3 Internationella indikatorbaserade uppföljningsansatser... 41	41
3.1 Productivity Commission	42
3.2 Social and Cultural Planning Office	44
3.3 Europeiska centralbanken	46
4 Den kommunala sektorn	49
4.1 Uppdrag och ekonomiska förutsättningar	49
4.2 Faktorer som påverkar kommunernas kostnader	53
4.3 Kostnadsutveckling.....	58

5	Empiriskt upplägg.....	61
5.1	Metod.....	61
5.2	Data.....	64
5.3	Omräkning av kostnader till fasta priser	66
6	Resultat.....	69
6.1	Resultat från de indikatorbaserade uppföljningarna	69
6.2	Resultat från de multivariata sambandsanalyserna	90
7	Diskussion	101
	Referenser.....	115
	Bilaga 1: Förteckning av indikatorer avsnitt 6.1.....	117
	Bilaga 2: Indikatorer avsnitt 6.2 multipel regressionsanalys..	127
	Bilaga 3: Verksamhetsspecifika kommunala kostnadsindex...	137

Sammanfattning

I den här rapporten görs ett försök att bedöma produktivitetsutvecklingen i centrala delar av den primärkommunala sektorn, dvs. de 290 kommunerna, under perioden 2002–2012. Bakgrunden till rapporten är en kombination av tre faktorer. För det första bristen på sektorsövergripande bedömningar av produktivitetsutvecklingen i kommunerna. Kommunsektorn utgör en betydande andel av BNP, ca 15 procent, och står inför ett utmanande finansieringsproblem de kommande decennierna. En djupare förståelse för vilka produktivitetsförbättringar som är möjliga att åstadkomma i de kommunala verksamheterna är därför önskvärd. Detta kräver i sin tur kunskap om hur produktiviteten i sektorn faktiskt ser ut och har utvecklats de senaste decennierna. Den andra faktorn som motiverar denna rapport är den generella diskussionen om hur produktivitetsutvecklingen i den offentliga sektorn egentligen ska kunna mätas. Under lång tid tillämpades en praxis som innebar att värdet av sektorns produktion likställdes med värdet av produktionsfaktorerna, dvs. kostnaderna. I grunden svarar dock denna praxis inte på frågan vad de betydande medel som förbrukas i offentlig sektor egentligen åstadkommer. Den senaste tioårsperioden, eller snarare drygt detta, har en ny ansats slagit igenom inom EU. Denna ansats innebär radikalt förbättrade möjligheter att uppskatta produktivitetsutvecklingen i offentlig sektor. Det återstår emellertid en hel del metodutvecklingsarbete innan denna nya metod på allvar kommer att kunna användas. Den tredje bakgrundsfaktorn till denna rapport kan sägas vara en kombination av två fenomen. Dels att det under den senaste 5–10 årsperioden skett en närmast explosionsartad utveckling av tillgängliga data rörande den kommunala sektorns produktionsvolym, resursförbrukning samt uppnådda resultat och kvalitet. Dels förhållandet att det internationellt utvecklats systematiska indikatorbaserade metoder som använder denna typ av data för att följa upp utvecklingen av

effektivitet, produktivitet och kvalitet i offentlig sektor. Denna studie har tagit fasta på dessa förhållanden och konstruerat en enkel indikatorbaserad uppföljningsmodell av produktivitet och kvalitet.

I modellen används kommunernas genomsnittliga kostnad per utförda prestationer som grov indikator och en slags första approximation av produktiviteten i den kommunala tjänsteproduktionen. Med prestation avses här tillhandahållna tjänster såsom förskola, skola och annan utbildning. Att kostnaderna ökar i förhållande till mängden utförda prestationer, dvs. en stigande genomsnittskostnad per prestation, kan under vissa förutsättningar tolkas som en relativt svag produktivitetsutveckling. En sådan utveckling är i så fall inte alls oväntad mot bakgrund av det välkända fenomenet Baumols kostnadssjuka, som innebär att personalintensiva tjänster tenderar att öka i pris vis-a-vis andra varor och tjänster. Genomsnittskostnader som stiger fortare än den allmänna prisnivån kan emellertid även förklaras av helt andra faktorer än svag produktivitetsutveckling, t.ex. av ambitionshöjningar och höjd kvalitet i verksamheterna. Därför är det centralt att på något sätt kunna justera den observerade kostnadsutvecklingen för denna möjlighet. Detta görs i studien genom att inom varje område som studeras följa utvecklingen av ett antal kvalitetsindikatorer.

Ett generellt resultat är att de genomsnittliga kostnaderna per prestation (barn, elev, invånare etc.) ökat i reala termer i flertalet av de kommunala verksamheterna, oavsett vilket index som används för att justera kostnadsutvecklingen.¹ Undantaget är äldreomsorgen där den reala kostnadsökningen är väsentligt mindre, till och med negativ om SKL:s verksamhetsspecifika kostnadsindex används. Resultatet att styckkostnaderna per prestation för flertalet verksamheter ökat realt sett är i linje med tidigare studier av SKL och Svenskt Näringsliv. Betyder då detta att produktiviteten faktiskt minskat i verksamheterna? Inte nödvändigtvis. Det som ser ut som fördyringar av verksamheterna kan i stället vara ett uttryck för kvalitetshöjande resursförstärkningar.

Detta reser frågan om de ökade kostnaderna i flertalet av verksamheterna är förknippade med förbättrad kvalitet, och vice versa i äldreomsorgen där resurserna de facto har minskat. På övergripande plan visar de kvalitetsindikatorer som finns till-

¹ I studien används dels av SKL framtagna verksamhetsspecifika kostnadsindex, dels KPI, för att fastprisberäkna kostnaderna.

gängliga under den studerade tidsperioden en oförändrad eller i vissa fall något förbättrad kvalitet i de olika verksamheterna. Det gäller också äldreomsorgen. Omvänt går inte att se att kvalitet och uppnådda resultat är bättre för grundskolan än något annat område, trots en relativt stor kostnadsökning. Ökande genomsnittskostnader för de tjänster som tillhandahålls och oförändrad eller marginellt förbättrad kvalitet, indikerar som redan nämnts, vid en första anblick negativ produktivitetsutveckling: verksamheterna blir dyrare men inte bättre. Detta är dock sannolikt en förhastad slutsats. Anledningen har att göra med svårigheter att hantera eventuellt förändrade förväntningar på verksamheterna. Förväntningarna på service, kvalitet, produkters funktionalitet m.m. tenderar att höjas i takt med att den ekonomiska tillväxten förbättrar levnadsstandarden för flertalet människor. Detta är en aspekt som måste beaktas när man studerar en verksamhets kvalitetsutveckling över tid, speciellt när det handlar om attityd- eller brukarundersökningar där den subjektiva eller upplevda kvaliteten mäts. Om det är så att medborgarnas förväntningar och krav på de kommunala verksamheterna ökat under den studerade tidsperioden, vilket sannolikt är fallet, kan den oförändrade eller i vissa fall marginellt förbättrade kvaliteten i praktiken innebära att verksamheternas kvalitet har ökat, och att de ökade resurserna möjliggjort detta. Huruvida detta är fallet eller inte går inte att avgöra på basis av de övergripande data som ligger till grund för denna studie. Den övergripande slutsatsen blir därför att det är svårt att avgöra om de ökande genomsnittskostnaderna per prestation, såsom vi här definierat prestationer, är associerade med ökad kvalitet i verksamheterna. Därmed går det heller inte att avgöra om produktiviteten ökat eller minskat.

Ett av syftena med den här studien har varit att testa en i Sverige hittills oprövad ansats för att övergripande bedöma produktivitetsutvecklingen i offentlig sektor. Det finns enligt min uppfattning en hel del som talar för att denna ansats är värd att bygga vidare på. Det är angeläget att på ett övergripande plan, för hela sektorer, få en uppfattning om hur relationen ser ut mellan insatta resurser och den kvalitet och de resultat som uppnås. Genom att använda utvecklingen av den genomsnittliga (reala) kostnaden per prestation som en första approximation av produktivitetsutvecklingen i olika verksamheter, går det att fånga in stora delar av den offentliga sektorns utveckling i detta avseende. Kompletteras detta mått sedan med utvecklingen av relevanta kvalitetsmått eller

indikatorer, går det att teckna en bild av hur relationen mellan insatta resurser och uppnådda resultat har utvecklats över tid. För att använda ett slitet uttryck – ansatsen gör det möjligt att se skogen och inte bara en massa träd. Detta får bedömas vara ett steg i rätt riktning. Vidare har testet av den indikatorbaserade ansatsen varit framgångsrikt i den bemärkelsen att studien faktiskt gått att genomföra för en rad kommunala verksamheter. Nödvändiga kostnadsdata har i regel varit tillgängliga för de studerade områdena. Tillgången på data för att kvalitetsjustera den observerade kostnadsutvecklingen har däremot lämnat en del att önska, och varierat markant mellan områdena. Generellt är sambandet mellan resurser och kvalitet vare sig särskilt skarp eller heltäckande. Hur väl det går att uttala sig om utvecklingen inom de olika områdena varierar dock, något som i mångt och mycket bestäms av vilken kvalitetsinformation som funnits tillgänglig och hur länge. Inom vissa sektorer, t.ex. grundskolan och gymnasieskolan, är tillgången på indikatorer bakåt i tiden väsentligt bättre än för andra områden. Inom exempelvis funktionshinderområdet har indikatorer i stort sett saknats ända fram till de allra senaste åren. Utvecklingen av tillgången på kvalitetsindikatorer är dock positiv. De senaste två, tre åren har mängden kvalitetsindikatorer ökat avsevärt inom i stort sett alla studerade områden. Detta innebär att om motsvarande studie skulle göras i framtiden, skulle man sannolikt kunna uttala sig med större säkerhet om produktivitet-utvecklingen inom samtliga områden.

Möjligheten att öka produktiviteten i den offentliga sektorn är ett attraktivt sätt att hantera ökningen av den s.k. försörjningsbördan som förväntas de kommande decennierna. Denna studies resultat för äldreomsorgen indikerar att produktivitetökningar faktiskt är möjliga. Denna sektor har uppvisat en kombination av minskade kostnader per äldre och en av allt att döma oförändrad kvalitetsutveckling. Då ska man komma ihåg att befolkningen faktiskt åldrats under den studerade tidsperioden; andelen äldre, invånare över 65 år, har ökat med 3 procentenheter mellan 2002 och 2012. En vital komponent i denna utveckling är kommunernas strävan att erbjuda de äldre stöd och insatser i hemmet så länge det är möjligt (den s.k. hemlinjen). Detta kan tolkas som ett slags produktivitetshöjande ”teknologiskift”. Möjligheten till liknande teknologisprång finns sannolikt även inom andra områden, speciellt genom de möjligheter som ny informationsteknik erbjuder. Exempelvis skulle undervisningen i grundskolans högre klasser och

gymnasiet kunna effektiviseras. Motsvarigheten till äldrevårdens hemlinje skulle här kunna vara ett större inslag av distansundervisning. Självständiga och begåvade elever skulle i mycket större utsträckning än i dag tillåtas bedriva skolarbetet under friare former. Undervisningen skulle med andra ord mer ha karaktären av traditionella högskolestudier fast vara baserad på modern informationsteknologi. En sådan utveckling skulle sannolikt kunna frigöra resurser som i stället skulle kunna satsas på elever med större behov av insatser och stöd. Självklart innebär en utveckling av undervisningen i denna riktning nya problem som måste utredas nog. Poängen här är dock att kombinationen av ny teknik och individanpassning av verksamheten, sannolikt innebär en produktivitetensutvecklingspotential som kan utnyttjas.

Arbetet med den här studien har gett upphov till ett antal uppslag till vidare studier. Ett förslag är att upprepa en studie liknande denna om tre, fyra år. Den pågående utvecklingen av kvalitetsindikatorer inom olika områden bedöms vid det laget möjliggöra väsentligt bättre kvalitetsjusteringar. Vidare skulle ansatsen kunna prövas på delar av den statliga sektorn: t.ex. den omfattande socialförsäkringsadministrationen (Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens verksamheter), administrationen av arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiken (Arbetsförmedlingen), eller polisen och rättsväsendet. Även inom hälso- och sjukvården skulle ansatsen kunna prövas.



Summary

The aim of this report is to try to assess productivity trends in certain core parts of the municipal sector, i.e. the 290 municipalities, during the period 2002–2012. The background to the report is a combination of three factors. The first is a lack of cross-sectoral analyses of productivity trends in the municipalities. The municipal sector accounts for a significant share of GDP (around 15 per cent) and faces considerable financing challenges over the coming decades. A deeper understanding of the potential for productivity improvements in municipal activities is therefore to be welcomed. This in turn calls for information about the actual productivity situation in the sector and how it has developed over recent decades. The second factor behind this report is the general discussion about how productivity trends in the public sector can actually be measured. For a long time, accepted practice was to assume that the value of the sector's production was equal to the value of the production factors, i.e. the costs. However, this practice does not fundamentally answer the question of what the considerable resources consumed in the public sector actually achieve. Over the past decade, or rather slightly more than that, a new approach has taken hold in the EU, consisting of radically improved ways of estimating productivity trends in the public sector. There is still a great deal of methodological development work to be undertaken, however, before these new methods can be used seriously. The third factor behind the report is actually a combination of two phenomena: firstly, that the past five to ten years have seen a proliferation of available data on municipal production volumes, use of resources, and outcomes and quality achieved; and, secondly, the development at international level of systematic indicator-based methods using this type of data to monitor developments in public sector effectiveness, productivity and quality. Taking account of these circumstances, this study has

developed a simple indicator-based monitoring model for productivity and quality.

The model uses municipalities' average costs for services performed as a broad indicator and a kind of initial approximation of productivity in municipalities' production of services. 'Services' in this context means services provided, such as pre-schools, schools and other education. The fact that costs rise as the volume of services performed rises, i.e. an increase in average cost per service, could, under certain circumstances, be interpreted as a relatively weak growth in productivity. However, a trend of this kind is not at all unexpected in the context of the well-known Baumol's 'cost disease', which states that labour-intensive services tend to increase in price compared to other goods and services. Average costs rising faster than the general price level may be due to factors that have nothing to do with poor productivity, for example higher expectations or improved quality in the activities. It is therefore essential to, in some way, be able to adjust the cost trend observed in order to take this possibility into account. This is done in the study by monitoring the development of a series of quality indicators within each field studied.

One general finding is that the average unit costs of services (whether the unit considered is a child, pupil or resident, etc.) have risen in real terms in most municipal activities, regardless of the adjustment index used.² The exception is elderly care, where real cost increases are much less or even negative if the activity-specific cost index of the Swedish Association of Local Authorities and Regions (SALAR) is used. The finding that unit costs per service for many activities have increased in real terms is in line with previous studies carried out by SALAR and the Confederation of Swedish Enterprise. Does this mean that productivity has actually fallen in these activities? Not necessarily. What looks like a cost increase for an activity may, instead, be a reflection of quality-enhancing additional resource investments.

This raises the issue of whether the higher costs of most activities are associated with improved quality, or the opposite in elderly care where resources have, de facto, decreased. Overall, the quality indicators available for the period in question show an unchanged or, in some cases, improved picture in terms of the quality of the various activities. This applies to elderly care, too.

² The study uses both the activity-specific cost index developed by SALAR and the consumer price index to estimate costs in terms of fixed prices.

Conversely, there is no indication that quality and outcomes achieved have risen faster in compulsory schooling than in any other field, despite a relatively substantial increase in costs. As already mentioned, higher average costs for the services provided, in conjunction with unchanged or marginally improved quality, would, at first glance, seem to suggest lower productivity, with activities becoming more expensive but not actually any better. However, this is probably an overhasty conclusion, because of the difficulty of dealing with potentially changed expectations in the activities. Expectations in terms of service, quality, product functionality, etc. tend to increase in line with economic-growth-driven improvements in living standards for most people. This aspect must be taken into account in analyses of quality developments over time, especially in attitude surveys or user surveys where subjective or perceived quality is being measured. If citizens' expectations and demands on municipal activities have grown during the period of the study, which may well be the case, the unchanged or marginally better level of quality perceived may, in fact, mean that the quality of the activities has risen and that increased resources have made this possible. The extent to which this is the case cannot be concluded from the overall data on which this study is based. The overall conclusion is therefore that it is difficult to state definitively whether increased average costs per service, within our defined meaning of services, are associated with higher quality. It is thus impossible to conclude definitively whether productivity has risen or fallen.

One of the aims of the study was to pilot a previously untested approach in Sweden to generally assess productivity trends in the public sector. In my view, there is a great deal to be said for further developing this approach. It is important to conduct an overall assessment, for the entire sector, of the relationship between invested resources and the quality and outcomes achieved. Many trends in the public sector in this regard can be gauged by using developments in average (real) costs per service as an initial approximation of productivity trends in various activities. If these measurements are then supplemented with developments in relevant quality measures and indicators, a picture starts to emerge of how the relationship between resources invested and outcomes achieved has developed over time. To use a cliché, this approach helps us to see the wood for the trees, which can be seen as a step in the right direction. Furthermore, the pilot of the indicator-based

approach was successful in the sense that the study could actually be carried out for a series of municipal activities. As a rule, the necessary cost data were available for the areas studied. However, access to data for quality adjustment of the observed cost developments left something to be desired and varied markedly between activity areas. In general, the link between resources and quality is either very clear or very general, but the ability to comment on trends within the various areas of activity varies, something that, by and large, is determined by the quality of information that is available and for how long. In certain sectors, e.g. compulsory and upper-secondary schooling, historical indicator data is significantly easier to obtain than in other sectors. In the area of disability services, for example, data is largely missing up until very recently. However, overall, access to data on quality is improving. Over the past two to three years, the number of quality indicators has risen considerably within more or less all the fields studied. This means that, were a corresponding study to be conducted in the future, it would probably be possible to make much more certain pronouncements about productivity trends in all fields.

The opportunity to increase productivity in the public sector is an attractive way of dealing with the growing ‘dependency burden’ expected over coming decades. The results of the study in elderly care indicate that productivity improvements really are possible, given that, in this sector, lower costs per elderly person have apparently left quality unchanged. It should be remembered that the population actually aged over the period of the study – the proportion of ‘older people’ (i.e. over 65 years) increased by 3 percentage points between 2002 and 2012. One essential aspect in this development is municipalities’ efforts to offer older people support and help in their own home for as long as this is possible. This can be interpreted as a kind of productivity-enhancing ‘technological breakthrough’. Technological breakthroughs of this kind may well also be possible in other fields, in particular given the opportunities offered by information technology. For example, teaching in the higher levels of compulsory school and upper secondary school could be made more effective. The equivalent breakthrough here could be a greater use of distance learning. Bright and autonomous pupils could, to a much greater extent than at present, be allowed to study under more flexible conditions. In other words, these pupils could be taught in a way which more

resembles traditional university teaching, but based on modern information technology, which could probably free up resources for pupils needing more input and support. It goes without saying that such educational developments would lead to their own problems that would have to be thoroughly investigated. But the point is that the combination of new technology and the personalisation of activities would probably lead to greater productivity potential which could be harnessed.

The analysis of the study has led to a number of proposals for further studies. One proposal is to conduct a similar study in three or four years. An analysis of the ongoing development of quality indicators in various fields suggests that it could lead to significantly better quality adjustments. Approaches could also be piloted in parts of the central government sector, e.g. the social insurance administration (Försäkringskassan and the Swedish Pensions Agency), the unemployment insurance and labour market policy administration (Arbetsförmedlingen), the Swedish police or the judicial system. The approach could also be piloted in health and medical care services.



1 Inledning

Det är väl känt att den offentliga sektorn i Sverige som en följd av den demografiska utvecklingen i riktning mot en åldrande befolkning, står inför betydande utmaningar de kommande decennierna. Bland annat förväntas den så kallade försörjningsbördan – antalet personer utöver sig själv som varje förvärvsarbetande måste försörja – öka väsentligt fram till 2030. Detta kan innebära problem att finansiera de offentliga verksamheterna vid nuvarande skatteinivåer. Denna ekvation blir än mer svårlöst om man betänker det faktum att kvalitetskraven från medborgarna tenderar att öka över tid, vilket kan kräva ytterligare resurstillskott. Frågan är hur man på bästa sätt möter denna utmaning. Två uppenbara sätt är att antingen höja skatterna eller minska på välfärdsambitionerna. Inget av dessa alternativ ter sig särskilt attraktiva. Höjda skatter har en benägenhet att minska drivkrafterna för arbete, utbildning och sparande, något som i förlängningen riskerar att skada den ekonomiska tillväxten och därmed själva möjligheten till förbättrade levnadsvillkor och ökad välfärd. Minskade välfärdsambitioner innebär att medborgarnas efterfrågan på service och kvalitet inte kan mötas, vilket i sin tur sannolikt medför försämrade välfärd och ökad otrygghet för många medborgare. Då framstår ett tredje sätt, nämligen att höja produktiviteten i den offentliga sektorn, som en väsentligt mer tilltalande väg ut ur dilemmat. Genom ökad produktivitet kan mer och bättre offentliga tjänster åstadkommas för de tillgängliga resurserna.

Vilka produktivitetsförbättringar i den offentliga sektorn är då möjliga att åstadkomma? Det är en fråga som det inte är lätt att svara på, vare sig ur teoretiskt eller empiriskt perspektiv. Teoretiskt talar å ena sidan en del för att potentialen till betydande produktivitetsoökningar i offentlig sektor är begränsade. Anledningen är att stora delar av den offentliga produktionen består av relativt personalintensiv tjänstproduktion, vilket är en typ av produktion

som har visat sig vara långt svårare att rationalisera än traditionell varuproduktion. Detta förhållande tenderar att ge upphov till ett fenomen som går under namnet Baumols kostnadssjuka. Fenomenet innebär att personalintensiv tjänsteproduktion över tid tenderar att öka i pris relativt andra varor och tjänster, vilket gör att den över tid tar en allt större andel av de samlade inkomsterna i anspråk. Å andra sidan finns en del som pekar i den andra riktningen, dvs. mot att det finns betydande produktivitetsförbättringspotential i offentlig sektor. För det första konkurrensutsätts successivt på olika sätt allt större delar av den offentligt finansierade tjänsteproduktionen. Denna process inleddes i början av 1990-talet och har sedan dess fortsatt på bred front. Denna konkurrensutsättning innebär att den offentliga sektorn kan ta del av de produktivitetsförbättringar som regelmässigt tenderar att äga rum i den vinstdrivna, konkurrensutsatta privata sektorn. För det andra finns högst sannolikt en potential för offentlig sektor att i större utsträckning än i dag använda modern informationsteknologi för att effektivisera den offentliga produktionen; en potential som vi antagligen ännu bara sett början på. Det är alltså svårt att på rent teoretiska grunder bedöma vilka möjligheter till produktivitetsökningar som finns. Det krävs också empiri, data över hur produktivitetsutvecklingen historiskt sett ut, speciellt i relativ närtid.

Tyvärr tvingas man konstatera att dylika data till stor del lyser med sin frånvaro. Det saknas i stor utsträckning samlade produktivitetsmätningar för den offentliga sektorn de senaste decennierna. Det gäller i synnerhet den s.k. välfärdssektorn; populärt benämnd ”vård, skola och omsorg”. Detta förhållande är till stor del en spegling av det faktum att produktivitetsutvecklingen i offentlig sektor svårligen låter sig mätas, vilket har såväl metodologiska som databristmässiga förklaringar.³

För den privata, i huvudsak marknadsbaserade delen av samhällsekonomin, finns sedan länge en etablerad praxis för att beräkna produktivitetsutvecklingen över tid: man sätter helt enkelt förändringen av det s.k. förädlingsvärdet i relation till förändringen av de nerlagda produktionsresurserna. Värdet av den offentliga, i allt väsentligt icke-marknadsbaserade, produktionen av varor och tjänster låter sig emellertid inte uppskattas på samma sätt. Anledningen är att något förädlingsvärde inte kan beräknas eftersom

³ ESO-rapporten ”Den offentliga sektorn – en antologi om att mäta produktivitet och prestationer” (Arnek m.fl. 2013), ger en ingående beskrivning av grundproblematiken.

merparten av det som produceras i den offentliga sektorn inte säljs på en marknad, och således inte har något marknadspris. Traditionellt har därför värdet av den offentliga sektorns produktion av varor och tjänster likställts med sektorns utgifter. Av detta följer att produktiviteten i sektorn definitionsmässigt är konstant.

Under den senaste tioårsperioden har dock vissa framsteg kunnat noteras. Det gäller framför allt de delsektorer som tillhandahåller s.k. individuella tjänster, såsom vård och utbildning där möjligheterna att uppskatta producerade volymer ökat.⁴ Sedan några år tillbaka, närmare bestämt sedan 2007, kräver EU att medlemsländerna ska redovisa volymutvecklingen för individuella tjänster tillhandahållna av den offentliga sektorn. Statistiska centralbyrån (SCB), som ansvarar för denna statistik i Sverige, har därför övergått till att beräkna utvecklingen av den individuella tjänsteproduktionen med hjälp av volymindikatorer. Dessa indikatorer är tänkta att fånga de prestationer som utförs av den offentliga sektorns tjänsteproducenter. Genom att ställa utvecklingen av volymindikatorerna mot resursåtgången blir det i princip möjligt att uppskatta en produktivitetsutveckling. Även om utvecklingen är lovande är vägen fram långt ifrån enkel. Det gäller till exempel att identifiera relevanta och pålitliga volymindikatorer och definiera hur dessa ska mätas. En särskild svårighet är hur man ska beakta eventuella förändringar i kvaliteten på de utförda tjänsterna.

Den sistnämnda punkten är värd ett särskilt avsnitt. Om inte kvalitetsförändringar på de tjänster som tillhandahålls beaktas finns risk att rationaliseringar, exempelvis i form av personalminskningar, bedöms som positiva produktivitetsförbättringar. Detta trots att kvaliteten på de tillhandahållna tjänsterna kanske har reducerats avsevärt. Att lita till en produktivitetmätningensansats med denna svaghet är otillfredsställande, inte minst mot bakgrund av att den offentliga sektorns tjänsteproduktion över tiden tenderar att bli alltmer avancerad och komplex, samt utsätts för ständigt ökande krav på förbättrad kvalitet. Det har generellt också blivit viktigare att fånga upp kvalitetsförbättringar på de varor och tjänster som produceras i moderna ekonomier där, som Stiglitz

⁴ I den nationalekonomiska litteraturen görs en distinktion mellan kollektiva och individuella varor. Den förstnämnda kategorin karakteriseras framför allt av att en individs konsumtion av varan inte påverkar en annans persons konsumtion av samma vara. Motsvarande förhållande gäller inte för individuella varor och tjänster.

m.fl. (2010) påpekar, ökad produktion alltmer kommit att bli synonymt med ökad kvalitet.

För att hantera detta problem, dvs. åstadkomma ett ”kvalitetsjusterat” produktivitetmått, har det i flera EU-länder de senaste åren pågått, och pågår, ett metodutvecklingsarbete. Det land som förmodligen kommit längst i detta arbete är Storbritannien som har en mycket ambitiös ansats för att genomföra kvalitetsjusteringar av sin offentliga tjänsteproduktion.⁵ I princip går dessa försök ut på att en beräknad produktivetsökning multipliceras med en uppskattad kvalitetsökningsfaktor, vilket ger en kvalitetsjusterad produktivetsförändring. Som till exempel Baumol (2012) påpekar är detta förfarande inte okomplicerat då det innebär ett försök att kvantifiera en så mångfacetterad och komplex egenskap som kvalitet – det blir lätt godtyckligt. På grund av denna svårighet och bristande enhetlighet bland medlemsländerna i de kvalitetsjusteringar av offentlig tjänsteproduktion som görs, har EU de senaste åren uppmanat länderna att inte kvalitetsjustera sina volymmått. Detta har sannolikt fått utvecklingsarbetet att delvis avstanna. Det återstår att se hur lång tid det kommer att ta innan arbetet tar fart igen och substantiella resultat som leder framåt i frågan genereras.

Vad ska man då göra? Måste man kanske kapitulera inför de svårigheter som är förknippade med uppgiften att på ett systematiskt och meningsfullt sätt försöka uppskatta hur den offentliga sektorns produktivitet utvecklas? Eller finns det andra sätt att närma sig problemet? Det har under de senaste 10–15 åren på flera olika håll i världen – t.ex. i Australien och Nederländerna – utvecklats en intressant ansats som bygger på att man med utgångspunkt från den s.k. effekt- eller resursomvandlingskedjan, försöker avspegla den offentliga sektorns utveckling i termer av produktivitet och kvalitet med hjälp av olika typer av indikatorer. Dessa erhålls bland annat via olika typer av administrativa data som i växande takt genereras inom den offentliga sektorn, delvis som en följd av den allt mer frekventa användningen av moderna informationssystem. I Australien görs sedan 20 år tillbaka en årlig uppföljning av stora delar av den offentliga sektorn, med hjälp av olika indikatorer på måluppfyllnad, produktivitet, kvalitet m.m. I Nederländerna har ett statligt forskningsinstitut, SPC, utvecklat en liknande indikatorbaserad metod för att jämföra olika länders offentliga sektorer i

⁵ Se t.ex. Office for National Statistics (2007).

termer av produktivitet, effektivitet och kvalitet. Även i Sverige har det gjorts framsteg inom området, framförallt i form av de s.k. Öppna jämförelserna, som genom Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) försorg börjat göras inom vissa delsektorer av den kommunala sektorn. SKL har också på senare år publicerat flera detaljerade analyser av kostnadsutvecklingen inom den kommunala sektorn (SKL 2006, 2009, 2013). Dessa analyser kan bland annat användas för att kasta ljus över produktivitetsutvecklingen inom den kommunala välfärdsproduktionen. I sammanhanget kan också nämnas en färsk studie av Svenskt Näringsliv (2014), med delvis samma inriktning. Sist men inte minst är värt att notera att Stiglitz m.fl. (2010) pekar ut denna ansats baserade på administrativa data, som en möjlig väg att gå för att bättre kunna följa den offentliga sektorns ekonomiska utveckling och produktivitetsutveckling.

I den här rapporten görs ett försök, framför allt inspirerat av dessa internationella föregångare, att med utgångspunkt från indikatorbaserad uppföljningsansats bedöma produktivitetsutvecklingen mellan åren 2002–2012 i den stora och viktiga primärkommunala sektorn. Med primärkommunala sektorn avses de 290 kommunerna, där stora delar av det som i dagligt tal benämns som välfärden produceras. Den empiriska strategi som studien bygger på kan sammanfattas i följande tvåstegsförfarande. I ett första steg studeras utvecklingen av den genomsnittliga produktionskostnaden per prestation för olika delsektorer i den kommunala sektorn (förskolan, grundskolan, gymnasieskolan, äldreomsorgen, insatser för funktionshindrade, individ- och familjeomsorgen samt infrastruktur- miljö- och hälsoskydd). Genom att studera hur den reala kostnaden per utförd prestation utvecklas över tid erhålls en indikation på vad som skulle kunna kallas för den icke-kvalitetsjusterade produktivitetsutvecklingen för respektive område. En kostnadsutveckling som innebär att den kommunala välfärdsproduktionen blir dyrare realt sett kan indikera en svag eller till och med negativ produktivitetsutveckling. Men det kan också avspegla ökad kvalitet. I ett andra steg används därför utvecklingen av olika områdesspecifika kvalitetsindikatorer för att bedöma om den observerade kostnadsutvecklingen kan förklaras i termer av kvalitetsförändringar, och därmed ge en indikation på hur den kvalitetsjusterade produktiviteten utvecklats.

Syftet med rapporten är tvåfaldigt. Dels att konstruera och testa en indikatorbaserad modell för att samlat följa upp produktivitets-

utvecklingen i offentlig sektor, dels att med utgångspunkt från den framtagna modellen försöka bedöma hur produktiviteten utvecklats i de kommunala verksamheterna perioden 2002–2012. Det som framför allt skiljer denna studie från de tidigare nämnda svenska studierna på området, är just försöket att kvalitetsjustera den observerade kostnadsutvecklingen.

Datamässigt vilar studien i allt väsentligt på data som hämtats från den så kallade Kommun- och landstingsdatabasen (Kolada). I skrivande stund innehåller denna över 3 300 nyckeltal rörande resurser, volymer och kvalitet i kommunernas och landstingens olika verksamheter. Kolada är en rik databas som utvecklas i snabb takt. Trots detta finns fortfarande brister i datatillgången för vissa kommunala områden, framför allt gällande kvalitetsindikatorer. Detta innebär att möjligheterna till kvalitetsjusteringar skiljer sig åt mellan olika områden. Studien kan därför i detta avseende sägas vara explorativ; den undersöker vad som är möjligt att göra och säga inom respektive område, på basis av nu existerande data.

Resten av rapporten är disponerad enligt följande. I kapitel 2 presenteras en teoretisk referensram som tjänar som utgångspunkt för såväl kapitel 3, som översiktligt beskriver de internationella föregångarna, som kapitlen 4–6, vilka utgör rapportens kärna och där den empiriska undersökningen redovisas. Kapitel 7 innehåller en sammanfattande diskussion om studiens resultat, slutsatser samt förslag till vidare insatser och studier på det aktuella området.

2 Teoretisk referensram

I det här kapitlet, som har formen av en teoretisk referensram, beskrivs den metodologiska grunden för den indikatorbaserade uppföljningsmodell som används i föreliggande studie. Som nämndes inledningsvis vilar såväl denna studie som de andra indikatorbaserade uppföljningsmodellerna på den s.k. resursomvandlings- eller effektkedjan. Kapitlet inleds därför med en närmare beskrivning av denna. Därefter definieras och diskuteras olika aspekter på de för studien centrala begreppen produktivitet, effektivitet och kvalitet. Kapitlet avslutas med en diskussion om vilka problem som är förknippade med att uppskatta produktivitetens utvecklingen i den offentliga sektorn och hur existerande ansatser tacklat dessa problem.

2.1 Resursomvandlingskedjan

Den offentliga sektorn i Sverige är, i likhet med motsvarande sektorer i stora delar av den utvecklade delen av världen, till sin natur omfattande, heterogen, komplex och betydelsefull. För det första drar den stora resurser, i Sverige knappt hälften av BNP, och står för en betydande andel av den totala sysselsättningen. För det andra består den av en mängd radikalt olika verksamheter som skiljer sig avseende resurser, förutsättningar, mål, m.m. För det tredje innebär sektorns storlek och heterogenitet att det är svårt att överblicka och få grepp om verksamheten i sin helhet. För det fjärde är den offentliga sektorn av stor betydelse för samhällets funktionssätt. Det omfattande offentliga åtagande som präglar de flesta moderna, rika och utvecklade samhällen kan från ett samhällsekonomiskt perspektiv förstås i termer av en mix av effektivitets- och fördelningspolitiska motiv: utfallet för medborgarna i termer av de varor och tjänster som produceras, samt

hur dessa fördelas, kan sammantaget förväntas bli bättre än vad en oreglerad privat marknad skulle generera. Dessa omständigheter komplicerar uppgiften att beskriva, följa upp och analysera de offentliga verksamheterna på något enhetligt sätt. Samtidigt kan man argumentera för att behovet av uppföljning av sektorns produktion och uppnådda resultat ökar över tid. Det har t.ex. de senaste decennierna genomförts omfattande reformeringar inom en rad olika områden av de offentliga verksamheterna, i syfte att både minska kostnaderna och få ut mer verksamhet och bättre resultat för pengarna. En gemensam nämnare för flertalet av dessa reformer är att den offentliga sektorn kommit att marknadsanpassas. Privata utförare tillåts nu konkurrera om att leverera vissa av de tjänster som det offentliga finansierar, och brukarna kan i ökande utsträckning själva välja utförare. En konsekvens av denna inriktningsförskjutning och förändrade verksamhetsorganisering är att det har blivit naturligt att försöka följa upp såväl hur resurserna använts som vilka resultat som åstadkoms.

Hur följer man upp en verksamhet som består av en så stor mängd olika verksamheter? En lämplig startpunkt för att ge sig i kast med dessa frågor är resursomvandlings- eller effektkedjan, som i ett antal steg beskriver den offentliga sektorns produktionsprocess och som, åtminstone i princip, är tillämplig på flertalet verksamheter. Resursomvandlingskedjan ser ut som följer:

Formulering av politiska mål → Budget/Resurser → Aktiviteter → Prestationer → Måluppfyllnad

Det första steget i kedjan uttrycker de mål som statsmakterna, dvs. regering och riksdag, formulerat för olika politikområden. Det andra steget i kedjan anger de resurser, typiskt sett olika former av anslag eller bidrag, som tillskjuts områdena. Hur mycket resurser som tillförs olika politikområden och verksamheter bestäms i politiska församlingar på olika nivåer. När det gäller de statliga myndigheterna är det primärt statsmakterna som bestämmer resurstilldelningen till de olika områdena. I kommuner och lands-ting bestäms i stället resurstilldelningen primärt av lokala eller regionala politiska församlingar, även om en inte obetydlig del av de kommunala intäkterna kommer från staten i form av statsbidrag m.m.

Ansvariga myndigheter använder sedan de tillgängliga resurserna för att införskaffa olika produktionsfaktorer (engelska:

input), såsom personal, lokaler eller utrustning av olika slag. Dessa används sedan för att producera de tjänster eller bedriva den verksamhet som myndigheten ansvarar för. I kedjan benämns denna produktion omväxlande som aktiviteter respektive prestationer. Med aktivitet avses den process som leder till frambringandet av den offentliga tjänsten, medan prestation avser själva tjänsten (engelska: output).

Exempel på aktiviteter är expedierade ärenden av något slag, antalet brandkårsutryckningar som görs under en viss tidsperiod i en kommun, antalet höftledsoperationer som görs i ett landsting per år, antalet hembesök i hemtjänsten, eller antalet lärarledda lektioner i grundskolan. Men det kan också vara mer svårgräpbara aktiviteter som t.ex. patrullerande poliser i en stad eller i trafiken. Dessa senare aktiviteter är svårare att kvantifiera. Till följd av de aktiviteter som en myndighet utför inom ett visst område uppstår olika typer av effekter eller konsekvenser för enskilda individer, företag eller samhället i stort. Det är dessa effekter som är myndighetens prestationer. För att koppla till exemplen ovan kan konsekvenserna vara att antalet personer som dör i eldsvådor minskar, att antalet människor som slipper smärta och återför sin rörlighet ökar, att antalet äldre som kan bo kvar i hemmet ökar, eller att andelen elever som klarar godkänt i grundskolans kärnämnen ökar. Generellt gäller att det inte är alldeles enkelt att skilja en aktivitet från en prestation, framför allt inte mätmassigt. Därför är det vanligt att man i uppföljningssammanhang inte skiljer på aktiviteter och prestationer, utan behandlar dem som synonymer. Detta görs också i den här studien.

Det sista steget i kedjan avser utfall eller politisk måluppfyllnad (engelska: outcome), dvs. vad själva syftet med den offentliga verksamheten är. Inom hälso- och sjukvårdsområdet kan målet vara att medborgarnas hälsa och allmänna välbefinnande ska förbättras. Inom socialförsäkringsområdet kan målet vara att medborgarna ska känna trygghet även när något oförutsett inträffar som tillfälligt eller permanent innebär att deras försörjningsförmåga förloras. Inom utbildningsväsendet kan målet vara att eleverna genom utbildningen ökar sina chanser att etablera sig på arbetsmarknaden, bidrar till att göra samhället till ett kunskapssamhälle, blir kapabla och engagerade samhällsmedborgare etc. Inom polis- och rättsväsendet kan målet vara att medborgare ska känna sig säkra på gator och torg, lita på att rättsäkerhet råder i domstolar m.m.

Att bedöma huruvida en politik är verkningsfull och detta i vilken grad, dvs. följa upp vilka effekter och resultat som uppnås, kan vid första anblick verka okomplicerat. Ponera att en förändring av den förda politiken inom ett specifikt område genomförs med syfte att förbättra den politiska måluppfyllnaden. Det kan till exempel handla om att öka andelen elever som klarar godkänt i alla ämnen i nionde klass, genom en riktad resursförstärkning till landets kommuner. Genom att jämföra andelarna godkända elever före respektive efter åtgärdens införande – givetvis med ett lämpligt tidsintervall i åtanke – kan en bedömning av politikens verkan uppskattas: om den genomsnittliga andelen elever med godkänt i alla ämnen har ökat, bedöms politiken ha varit verkningsfull och vice versa. Ju större ökning desto mer verkningsfull politik. I praktiken är dock uppgiften väsentligt mer komplicerad än så. Det grundläggande dilemmat är att utfallet av en politik inom de flesta områden beror på många olika faktorer, som inte sällan ligger utanför den ansvariga myndighetens möjligheter att påverka. Dessutom är ofta de exakta sambanden komplicerade och inte fullständigt kända. I kombination med en samhällsutveckling som sällan eller aldrig står still, utan som böljar fram på flera olika fronter samtidigt, betyder detta svårigheter att kunna separera den önskvärda effekten från annat som också kan spela roll.

Det är egentligen bara när man har att göra med s.k. kvasi-experimentella situationer som det går att någorlunda säkert identifiera – isolera – effekter av politikförändringar och tala i termer av kausalitet. Termen kvasi-experiment syftar på att det ibland genomförs politikförändringar på ett sådant sätt att det naturligt uppstår en ”behandlingsgrupp” respektive en ”kontrollgrupp”. Detta innebär en experimentell situation där i genomsnitt alla andra faktorer utöver förändringen av intresse är lika mellan grupperna, så att en eventuell skillnad med stor sannolikhet kan härledas till just den genomförda förändringen. I den aktuella kontexten skulle det kunna handla om att bara vissa kommuner – av någon anledning – erhållit resursförstärkningar medan övriga kommuners resurser är oförändrade. Genom att nu jämföra hur andelarna godkänt i alla ämnen utvecklats i de två kommungrupperna går det att identifiera en eventuell effekt av resursförstärkningen på studieresultaten. Mer precist åstadkoms detta genom att se om det finns någon skillnad i skillnaden mellan före och efter resursförstärkningen för de två grupperna (engelska: difference-in-difference estimator).

Tyvärr tenderar antalet kvasi-experiment som uppstår i relation till den stora mängd politikförändringar, reformer etc. som hela tiden görs inom olika områden att vara begränsat, kanske till och med högst begränsat. Detta innebär att det i de flesta fall i strikt metodologisk mening inte finns förutsättningar att uppskatta effekter av politikförändringar etc., vilket är viktigt att hålla i minnet när man diskuterar effekter och måluppfyllnad i resursomvandlingskedjan. Stor försiktighet måste därför iakttas när man diskuterar uppnådda effekter och försöker härleda dessa till specifika politikförändringar.

2.2 Begreppen effektivitet, produktivitet och kvalitet

Produktivitet och effektivitet

En av fördelarna med effektkedjan ur ett analytiskt perspektiv är att den kan användas för att illustrera begreppen produktivitet och effektivitet, vilka är för den här rapporten centrala begrepp. Som vi ska se är produktivetsbegreppet enklare och mer entydigt definierat än effektivitetsbegreppet, som kan definieras på flera olika nivåer i kedjan. Låt oss börja med det förstnämnda begreppet.

Begreppet produktivitet refererar till relationen mellan den mängd (kvantitet, volym) varor eller tjänster som produceras och den mängd produktionsfaktorer som går åt för att producera dessa varor och tjänster. Det innebär kort och gott kvoten mellan mängden prestationer/aktiviteter och mängden resurser: ju större denna kvot är, allt annat lika, desto högre är definitionsmässigt produktiviteten i den aktuella verksamheten, och vice versa. En positiv produktivetsutveckling innebär med andra ord att större mängd tjänster kan produceras för given mängd produktionsfaktorer. Alternativt att kvaliteten på de producerade tjänsterna kan ökas utan att mer resurser tillförs. Det är viktigt att ha klart för sig att produktiviteten i en verksamhet inte är en variabel som direkt går att observera. Det är i stället en härledd variabel som kommer sig av att man kan bilda kvoten mellan output och input.

Vad bestämmer då produktiviteten i en viss verksamhet? I och med produktivitetens stora betydelse för ekonomisk tillväxt, och därmed den materiella levnadsstandarden, har stora ansträngningar lagts ner på att försöka förstå dess olika källor (se t.ex. Weil 2005). I grova drag kan man säga att forskningen kommit fram till att

produktivitet är en funktion av två variabler. Den första avser den produktionsteknologi som finns tillgänglig i den aktuella verksamheten, och där teknologi avser kunskap om hur olika produktionsfaktorer kan kombineras för att producera varor och tjänster. Den andra variabeln avser hur effektivt den tillgängliga teknologin och produktionsfaktorerna används. Den senare komponenten kallas ofta för teknisk eller inre effektivitet, och innebär att en aktivitet ska organiseras så att mängden varor och tjänster som kan produceras med given uppsättning produktionsfaktorer och teknologi blir så stor som möjligt. Produktionen sägs vara effektiv när det inte går att öka produktionen eller öka kvaliteten genom en omfördelning av resurserna utan att det leder till minskad produktion av en annan vara eller tjänst.

Det går också tala om inre effektivitet i kostnadstermer. Effektivitet refererar då till i vilken utsträckning en verksamhets produktionskostnader avviker från de lägsta möjliga produktionskostnaderna. Mer precist sägs en verksamhet vara kostnadseffektiv när kostnaderna för att producera en given produktionsvolym minimeras. I viss mening kan man därför säga att inre effektivitet och kostnadseffektivitet är varandras omvändningar (inverser): medan inre effektivitet handlar om hur stor kvantitet som kan produceras givet en uppsättning produktionsfaktorer och tillgänglig produktionsteknologi, handlar kostnadseffektivitet om den lägsta möjliga kostnaden för att producera en given volym. Ett sätt att uppskatta produktiviteten är därför att utgå från styckkostnaden per aktivitet eller prestation, dvs. vad ett handlagt ärende, utbildningsinsats, rapport eller inspektion kostar i genomsnitt. Medan styckkostnaden svarar på frågan vad en viss prestation i genomsnitt kostar, svarar produktiviteten på frågan hur många prestationer som åstadkoms för en viss resursinsats eller kostnad. Detta förhållande kommer att användas i den här studien.

Man kan också tala om en annan typ av effektivitet i resursomvandlingskedjan, nämligen den externa effektiviteten. Denna refererar till relationen mellan de effekter som uppnås för individer och samhället i stort av den förda politiken och vad det kostar att uppnå dessa.

Kvalitetsjusterad produktivitet kontra icke-kvalitetsjusterad produktivitet

Som nämndes inledningsvis är kvaliteten på den offentliga verksamheten en dimension som inte får glömmas bort när man diskuterar produktivitet. En verksamhet kan vara högproduktiv i den meningen att en stor mängd aktiviteter eller prestationer utförs med liten mängd resurser. Samtidigt kan prestationernas kvalitet variera och ibland lämna en del att önska, vilket följande tre exempel illustrerar.

Om till exempel fler ärenden i en socialförsäkringsförmån handläggs per månad med ett givet antal handläggare, ökar definitionsmässigt produktiviteten i verksamheten. Men om detta sker till priset av en mindre noggrann och omsorgsfull handläggning riskerar antalet felaktiga utbetalningar att öka och rättssäkerheten att minska, vilket innebär en ärendehandläggning av lägre kvalitet.

Kvaliteten på en lärarledd lektion i grundskolan kan variera markant mellan olika skolor, eller till och med mellan olika klasser, beroende på faktorer som lärarens skicklighet och engagemang. En duktig lärare med auktoritet, goda ämneskunskaper och pedagogisk förmåga kan skapa väsentligt bättre förutsättningar för inläring och därmed goda studieresultat, än en mindre skicklig och engagerad kollega. Detta trots likartade yttre omständigheter såsom klasstorlek, pedagogiska resurser, elevernas intresse och inlärningsmässiga förutsättningar. Ett produktivitetsmått som baseras på kvoten mellan antalet undervisade elever och antalet lärare fångar inte denna betydelsefulla kvalitetsskillnad.

Tekniska landvinningar i form av s.k. titthålskirurgi har dramatiskt förändrat det sätt på vilket många operationer utförs inom sjukvården. Jämfört med traditionell öppen kirurgi innebär titthålskirurgi ofta väsentligt mindre ingrepp, vilket medför kortare konvalescens och mindre behov av sjukhusvistelse. Dessa effekter är ofta positiva såväl samhällsekonomiskt som ur den enskilde patientens synvinkel. Beaktas inte dessa positiva effekter riskerar de trendmässigt ökande sjukvårdkostnaderna som kunnat observeras i många länder de senaste decennierna, att enbart tolkas som något negativt, och som ett tecken på en verksamhet med svag produktivitetsutveckling.

Dessa exempel visar att det är viktigt att beakta kvaliteten på de prestationer eller aktiviteter som det offentliga utför när man

diskuterar hur effektiv resursanvändningen är, dvs. hur produktiviteten ser ut. Som nämndes inledningsvis är detta lättare sagt än gjort, något som till stor del har att göra med kvalitetsbegreppet i sig.

Kvalitet

Att definiera kvalitet är inte någon enkel uppgift, då det är ett mångfacetterat och vagt begrepp. En innebörd av kvalitet ges av Joseph Juran (1951), vilket är en av de verkliga pionjörerna inom området. Han talade om två väsentliga innebörder av kvalitetsbegreppet: när produktgenskaper möter de tilltänkta användarnas (kunder, brukare, medborgare etc.) behov skapas *tillfredsställelse* respektive *kvalitet i betydelsen avsaknad av brister*. Utmärkande för kvalitet i den förstnämnda bemärkelsen är att hög användartillfredsställelse typiskt sett kräver fler eller bättre produktgenskaper. Detta kan ofta bara uppnås genom betydande forsknings- och utvecklingsinsatser, vilket i sin tur innebär ökande kostnader. Översatt i mikroekonomiska termer motsvarar detta en avtagande kostnads-kvalitetsfront: "kvalitet kostar mer". Ett implicit antagande är här att de tillgängliga resurserna används effektivt – att "produktionen sker vid fronten". Den andra innebörden av kvalitet går ut på att kvalitet är detsamma som avsaknad av brister, vilket innebär att produkten inte har några fel som behöver åtgärdas, som gör användarna missnöjda, som genererar klagomål osv. I detta avseende är kvalitet kundrelaterad och högre kvalitet "kostar ofta mindre".

Ett annat sätt att definiera kvalitet är att använda begreppen objektiv kvalitet respektive subjektiv kvalitet. Objektiv kvalitet kan exemplifieras med i vilken utsträckning kollektivtrafiken lyckas hålla sina tidtabeller eller andelen anmälda brott som polisen lyckas klara upp. Signifikativt för denna typ av kvalitet är att det objektivt går att mäta och därmed avgöra huruvida utföraren av tjänsten klarar av att nå uppställda mål. Subjektiv kvalitet, å andra sidan, refererar till aspekter på en vara eller tjänst som inte låter sig objektivt mätas, men som icke desto mindre är viktiga för mottagaren av tjänsten. Det kan till exempel handla om hur ett brottsoffer anser sig ha blivit bemött av polisen i samband med en polisutredning. Det kanske inte spelar så stor roll för brottsoffret om polisen lyckas lösa brottet eller inte, om polisen under

utredningens gång agerat klumpigt eller på ett sätt som uppfattas kränkande av brottsoffret. Subjektiv kvalitet kan också handla om svårgripbara egenskaper hos en produkt, såsom ”körglädje” hos en bil.

En tredje indelning av kvalitetsbegreppet som ofta används inom vård- och omsorgssektorn är indelningen i struktur-, process- samt resultat kvalitet (se t.ex. SKL 2012). Strukturkvalitet handlar om de grundläggande förutsättningarna för att bedriva verksamheten, såsom verksamhetens organisering, bemanning (personaltätthet, personalens utbildning, kompetens, motivation etc.), lokaler, tillgång på utrustning och material. Processkvalitet handlar om hur verksamheten bedrivs eller genomförs (arbetssätt, rutiner, kontroller, uppföljning m.m.). Resultatkvalitet avser det konkreta utfallet eller resultatet av de utförda tjänsterna, t.ex. förbättrad funktionsförmåga eller livskvalitet hos patienten. I vårdsammanhang kan även en distinktion göras mellan vårdens medicinska kvalitet och kvaliteten på mötet mellan patient och vårdgivare. Den senare innehåller olika bemötande- och serviceaspekter såsom personalens empati eller kvaliteten på patientinformationen. Denna distinktion påminner mycket om den föregående uppdelningen i objektiv respektive subjektiv kvalitet.

Dessa svårigheter att entydigt definiera kvalitet komplicerar försöken att åstadkomma kvalitetsjusterade produktivetsmått. En sak torde dock stå klar och det är önskvärdheten att de kvalitetsjusteringar som görs ska ta hänsyn till såväl objektiva, produktrelaterade kvalitetsegenskaper som subjektiva, upplevda kvalitetsaspekter. Med andra ord är det eftersträvarvärt att använda både objektiva kvalitetsmått (ex. i vilken utsträckning korrekta handläggningsbeslut fattas, hur långa väntetider det är till olika offentliga verksamheter eller i vilken utsträckning stipulerade tidtabeller hålls) och subjektiva kvalitetsmått (brukarundersökningar, attitydundersökningar etc.) Detta kommer också att eftersträvas i denna studie.

Icke-kvalitetsjusterad produktivitet och Baumols kostnadssjuka

Vikten av att beakta kvalitet när man beräknar hur produktiviteten utvecklas i den offentliga sektorn, innebär inte att icke-kvalitetsjusterade produktivetsmått är ointressanta. Tvärtom fyller de en viktig roll när det gäller att bedöma utvecklingen av det

inledningsvis nämnda fenomenet som kommit att kallas för Baumols kostnadssjuka. Denna "sjuka" yttrar sig i att välfärdstjänster såsom utbildning och sjukvård ökar i pris relativt den allmänna prisutvecklingen, dvs. inflationen. Annorlunda uttryckt tenderar dylika, personalintensiva tjänster att bli allt dyrare i reala termer, vilket innebär att de tar allt större andel av de samlade inkomsterna i anspråk.

Fenomenet uppmärksammades för knappt 50 år sedan av ekonomerna Baumol och Bowen (1966). I ett försök att förklara varför kostnaderna för att besöka teaterföreställningar, konserter och konstatställningar kontinuerligt ökar snabbare än den allmänna prisutvecklingen, kom de det som de kom att kalla för kostnadssjukan på spåren. I korthet innebär denna sjuka att i en värld som präglas av ständigt ökande produktivitet inom vissa sektorer – läs: tillverkningsindustrin – kommer kostnaderna för personliga tjänster (t.ex. olika typer av kulturevenemang, utbildning, hälso- och sjukvård, omsorg) ofrånkomligen att öka i snabbare takt än den allmänna prisutvecklingen. Förklaringen är att mängden personal som krävs för att producera dessa tjänster svårigen låter sig minskas utan att det går ut över kvaliteten på tjänsterna. Så är däremot inte fallet med produktionen av de flesta varor, där en ständig utveckling mot ny, bättre och ibland revolutionerande teknik under snart 200 år gjort det möjligt att automatisera delar av eller hela tillverkningsprocessen. Detta har lett till dramatiskt sjunkande produktionskostnader, trots att lönerna för de anställda stadigt kunnat höjas. Produktivitetsutvecklingen inom tillverkningsindustrin tenderar med andra ord att vara mycket högre än för personalintensiv tjänsteproduktion. Detta grundläggande förhållande i kombination med att lönerna i den senare kategorin tenderar att följa den förra är det som ger upphov till kostnadssjukan.

I sin bok förutspådde Baumol och Bowen att kostnaderna för välfärdstjänster som utbildning och hälso- och sjukvård (mätt som andel av BNP) kraftigt skulle öka kommande decennier. Denna prognos har visat sig infriats. Fenomenet kostnadssjukan förefaller med andra ord vara reellt. Enligt Baumol finns det heller ingenting som tyder på att sjukan kommer att kunna botas med mindre än att den ekonomiska tillväxt som beror på ständigt ökande produktivitet stannar av. I sin senaste bok *The Cost Disease: Why Computers Get Cheaper and Health Care Doesn't* (Baumol 2012) framhåller Baumol att om nuvarande trend håller i sig kommer de amerikanska

sjukvårdskostnaderna att sluka ca 60 procent av BNP kring år 2050. Han pekar också på vad kostnadssjukans praktiska problematik består i, nämligen att den orsakar ett finansieringsproblem. Det är bland annat för att klargöra detta som Baumol argumenterar för användningen av även icke-kvalitetsjusterade produktivetsmått. Dessa, menar han, behövs för att kunna förstå de orsaker som ger upphov till kostnadssjukan, och därmed för att kunna vidta de mest adekvata åtgärderna.⁶

I korthet går argumentet ut på att eftersom kostnadssjukan är ett problem som har att göra med ständigt ökande relativa produktionskostnader för vissa typer av tjänster, och inte med dessa tjänsters nytta och utveckling över tid, krävs ett produktivetsmått som belyser orsakerna till kostnadsökningarna. Ett ojusterat produktivetsmått (som t.ex. antalet producerade enheter av en viss produkt per arbetad timme eller genomsnittskostnaden per prestation) gör precis detta. Fokus ligger med andra ord på den mekanism som bestämmer kostnaden att producera en vara och tjänst, och därmed vad konsumenten– eller någon annan, t.ex. det offentliga – måste betala för produkten i fråga. Frågan hur mycket en produkt faktiskt kostar konsumenten är, menar Baumol, i grunden en annan fråga än vilken nytta produkten skapar för den summa som läggs ner på inköpet. Detta kan illustreras med ett exempel från skolvärlden. Det finns vid det här laget viss evidens som talar för att mindre klasser i grundskolan gynnar inläring av vissa färdigheter (Fredriksson m.fl. 2012). Att minska klassernas storlek innebär dock att mer resurser måste tillföras, vilket ökar kostnaderna. För en skola eller kommun vars budget redan i utgångsläget är ansträngd kan det vara omöjligt att genomföra en sådan åtgärd, trots att det skulle innebära framtida samhälls-ekonomiska vinster.

2.3 Vilka problem finns med att följa upp produktivetsutvecklingen i offentlig sektor?⁷

Med det vi nu vet om hur den offentliga produktionsprocessen kan illustreras med resursomvandlingskedjan och hur själva produk-

⁶ Baumol varnar för att en bristande förståelse av kostnadssjukans väsen och orsaker bland framför allt politiker och andra beslutsfattare är det största hotet mot välfärdsstatens framtid.

⁷ Dessa och relaterade spörsmål diskuteras ingående i den nyligen utkomna ESO-rapporten "Den offentliga sektorn – en antologi om att mäta produktivitet och prestationer" (2013).

tivitetsbegreppet är definierat verkar det, åtminstone vid första anblick, inte särskilt komplicerat att följa upp produktivitet-utvecklingen i den offentliga sektorn. Det borde bara vara att identifiera hur många aktiviteter/prestationer som en verksamhet producerat under en viss tidsperiod och med vilka resurser, bilda den nödvändiga output/input-kvoten, och sedan jämföra denna kvot med motsvarande kvot från föregående tidsperiod. Har kvoten ökat är produktivitet-utvecklingen positiv och tvärtom. Varför gör man då inte så här? Svaret är att det finns ett antal komplicerade faktorer, några som vi redan varit inne på, andra som vi ännu inte diskuterat.

En första komplicerande faktor är att det har varit, och i viss mån fortfarande är, besvärligt att i vissa verksamheter på tillräckligt precist sätt kunna identifiera och dokumentera den information som krävs för att bilda den nödvändiga kvoten mellan output och input. Det gäller framför allt information om utförda aktiviteter eller prestationer, dvs. output, men det kan också handla om svårigheter att identifiera resurser, kostnader etc. Generellt är dock information rörande resurser väsentligt bättre och mer lättillgänglig än information om vad som faktiskt produceras. Dessa svårigheter accentueras för de offentliga verksamheter som i huvudsak producerar kollektiva tjänster, dvs. tjänster som kan konsumeras av flera personer i taget. Förfarandet är väsentligt svårare att tillämpa på dessa tjänster, av den enkla anledningen att det där just kan vara svårt att identifiera aktiviteter eller prestationer som kan ligga till grund för uppskattningar av produktionsvolym. När det gäller denna första komplicerande faktor kan vi dock överlag konstatera att situationen successivt förbättras, till följd av framväxten och användningen av digitala administrativa informationssystem.

En andra komplicerande faktor, som redan nämnts, är problemet att kvaliteten på de tillhandahållna tjänsterna kan skilja sig mellan de jämförda tidsperioderna. Detta innebär i så fall att vi i viss mån riskerar att göra det klassiska misstaget att jämföra äpplen och päron. För att hantera denna potentiella komplikation måste möjliga kvalitetsskillnader på något sätt hanteras. Mot bakgrund av kvalitetsbegreppets mångfacetterade karaktär säger det sig nästan självt att detta är långt ifrån någon enkel uppgift. Det finns för närvarande inte något allmänt accepterat sätt att göra detta på. Dessutom är de ansatser som existerar i regel ganska resurskrävande, vilket inte underlättar den praktiska uppföljningen då resurser allt som oftast är begränsade.

En tredje komplicerande faktor uppstår i det fall det finns en ambition att kunna bedöma hur produktiviteten utvecklas aggregerat för stora delar av eller hela den offentliga sektorn. Den offentliga sektorn består som nämnts av en stor mängd olika verksamheter som tillhandahåller markant olika tjänster. Att aggregera tjänster som produceras i radikalt olika verksamheter innebär återigen att blanda äpplen och päron. För att kunna göra detta på ett enhetligt sätt krävs någon form av sammanvägningsmekanism motsvarande den som används för att aggregera producerade volymer i den privata marknadssektorn, där priserna på olika produkter fullgör denna funktion.

Hur har man då hittills valt att tackla dessa problem? I det följande beskrivs översiktligt de i dag gängse tillvägagångssätten, dels den traditionella input=output metoden, dels den nya volymbaserade metoden som börjat tillämpas inom EU.

Den traditionella ansatsen

Som nämndes inledningsvis praktiserades under lång tid, både i Sverige och internationellt, en metod för att uppskatta den offentliga sektorns produktion av varor och tjänster som innebär att produktionsvärdet likställdes med den offentliga sektorns utgifter, dvs. $\text{input}=\text{output}$. I termer av resursomvandlingskedjan fokuserar denna ansats således enbart på det första steget i kedjan, resurserna, och då specifikt på kostnaderna. Övriga steg, såsom själva produktionsprocessen, den utförda produktionen, effekter och grad av måluppfyllnad berörs överhuvudtaget inte.

Detta förfarande, som för övrigt fortfarande används för den del av den offentliga produktionen som rör kollektiva tjänster, har fördelen att det är relativt enkelt att täcka in hela den offentliga sektorn. Det enda som krävs är uppgifter om den offentliga sektorns utgifter, vilka vanligtvis är någorlunda enkelt tillgängliga och dessutom relativt tillförlitliga. Dessutom löser det på ett enkelt sätt sammanvägningsproblemet genom att alla verksamheter mäts monetärt i samma enhet.

Metoden har dock uppenbara nackdelar. Den kanske mest uppenbara är att man inte har en aning om vad som åstadkoms med de insatta resurserna, hur mycket som faktiskt produceras och vilka resultat som åstadkoms. Exempelvis implicerar förfarandet att en fördubbling av resurserna leder till en fördubbling av produkt-

ionen, vilket är ett antagande vars giltighet kraftigt kan ifrågasättas. För det andra innebär metoden per automatik konstant produktivitet utveckling: genom att mäta produktionen med utgångspunkt från den mängd insatsvaror som används i produktionen, kommer med nödvändighet kvoten mellan input och output att vara konstant.

Den nya volymbaserade produktivitetsansatsen

Som ett svar på de betydande svagheter som den traditionella ansatsen är behäftad med har det de senaste 10–15 åren utvecklats en alternativ metod. Denna innebär att man försöker direkt uppskatta de volymer varor och tjänster som den offentliga sektorn producerar. Denna ansats har redan blivit praxis inom EU och innebär ett stort steg framåt mot att kunna göra produktivitetmätningar. I grunden bygger denna nya ansats på att man identifierar de prestationer som olika offentliga myndigheter producerar, dvs. man mäter vad som produceras och i vilka mängder.

Ansatsen är primärt framtagen för att man i respektive lands nationalräkenskaper ska kunna få en bättre bild av den offentliga sektorns produktion av varor och tjänster och därmed sektorns bidrag till den ekonomiska utvecklingen i stort. Metoden innebär att det nu potentiellt blir möjligt att bilda den för produktivitet uppskattningar nödvändiga kvoten mellan värdet av den mängd varor och tjänster som produceras och värdet av de resurser som förbrukas. Konkret går det till så att kvantiteterna av de olika varor och tjänster som produceras i de offentliga verksamheterna under en given tidsperiod uppskattas. Dessa multipliceras sedan med de genomsnittliga produktionskostnaderna för respektive vara eller tjänst. Resultatet, dvs. produkten av kvantiteterna och styckkostnaderna, bildar täljaren i produktivitetskvoten som kan sättas i relation till produktionskostnaderna. Förfarandet påminner således mycket om hur den privata sektorns produktion och produktivitet utveckling kan beräknas. Den enda skillnaden är egentligen att i det förra fallet används styckkostnaderna som sammanvägningsmekanism, medan priserna fyller denna funktion i det senare fallet. För att potentialen i denna nya ansats fullt ut ska kunna realiseras krävs emellertid att ett antal förutsättningar är uppfyllda.

För det första krävs att det går att identifiera de olika varor och tjänster som produceras i de olika delarna av den offentliga sektorn. Ju större del av produktionen som går att identifiera, och ju mer detaljrikt, desto mer fullständiga och rättvisande blir mätningarna. Att åstadkomma detta är av flera skäl svårt. Den första svårigheten, och begränsningen, med metoden ligger i att kunna uppskatta den volym av kollektiva tjänster som produceras. Detta låter sig ännu inte göras, varför den nya ansatsen tills vidare bara är tillämpbar på den individuella offentliga tjänsteproduktionen. Men inte heller den individuella produktionen är alla gånger enkel att uppskatta.

För det andra krävs som nämndes inledningsvis att de producerade volymerna justeras för eventuella förändringar av kvaliteten på tjänsterna. Detta är av flera olika anledningar inte okomplicerat. Den ansats som verkar förespråkas av bland annat ONS, den engelska motsvarigheten till SCB och förmodligen den myndighet i världen som kommit längst med den nya ansatsen, är att göra ungefär på samma sätt som görs med den privata produktionen. Där beaktas kvalitetsförändringar på de varor och tjänster som säljs genom justeringar av marknadspriserna. Det innebär att statistikmyndigheterna måste korrigera för kvaliteten på de offentliga varorna och tjänsterna genom justeringar av de genomsnittliga produktionskostnaderna. Det säger sig självt att detta är långt ifrån någon enkel uppgift, och att det ställer stora krav på statistikmyndighetens kompetens och kunskap om de olika verksamheterna. Icke desto mindre är det en lovande ansats som på sikt sannolikt kommer att kunna innebära ett substantiellt bidrag till nationalräkenskapsberäkningarna.



3 Internationella indikatorbaserade uppföljningsansatser

I det föregående kapitlet resonerade vi med utgångspunkt från resursomvandlingskedjan kring begreppen effektivitet, kvalitet, produktivitet samt kring möjligheten att mäta dessa i offentlig verksamhet. Som framgått är det ingen enkel uppgift att göra detta, ens i princip. Till exempel är det en betydande utmaning att åstadkomma ett kvalitetsjusterat produktivetsmått. Detta beror både på begreppets mångbottnade betydelse och på det faktum att kvalitetsjusteringar kan göras på flera olika sätt, bland annat utifrån vilka kvalitetsmått som finns tillgängliga. Situationen har dock som redan framgått på flera sätt förbättrats de senaste åren. Dels har mängden och tillgängligheten till information om den offentliga sektorn ökat markant, vilket potentiellt skulle kunna användas i uppföljningssyfte. Utöver sedan länge etablerad resurs- och kostnadsinformation finns nu produktions-, effekt- och resultatindikatorer inom en rad olika områden. Dels har det utvecklats uppföljningsmetoder, indikatorbaserade uppföljningar, som på ett systematiskt sätt använder denna information för att följa den offentliga sektorns utveckling och göra jämförelser mellan olika produktionsenheter eller länder.

En indikatorbaserad uppföljningsmodell för en resursomvandlingskedja fås i grunden genom att kombinera olika typer av resurs- och aktivitets/prestations- samt resultatindikationer. Beroende på antal och typ av indikatorer, antal studerade områden m.m. kan i princip en indikatorbaserad uppföljningsmodell se ut på många olika sätt. När det gäller existerande indikatormodeller går en skiljelinje mellan s.k. mikro- och makromodeller. Med mikromodeller avses här att indikatorer på kvalitet, produktivitet och effektivitet tas fram för specifika områden eller sektorer i den offentliga förvaltningen. Med makromodeller avses att indikatorer

tas fram för att spegla utvecklingen i hela eller stora delar av den offentliga sektorn på en och samma gång.

Hur ska man då praktiskt gå tillväga för att konstruera en indikatorbaserad uppföljningsmodell? Som nämndes inledningsvis har det internationellt gjorts försök i denna riktning, vilka kan tjäna som förebilder och ge inspiration och vägledning. I det här kapitlet beskrivs översiktligt tre exempel på indikatorbaserade uppföljningsmodeller. De två första modellerna, en modell som utvecklats i Australien (Productivity Commission, olika årgångar) och en modell som utvecklats i Nederländerna (SCP 2004, 2012) har karaktären av mikromodeller. I dessa tas indikatorer på kvalitet, produktivitet och effektivitet fram för specifika områden eller sektorer i den offentliga förvaltningen. Den tredje modellen som utvecklats av den Europeiska centralbanken, ECB, (Afonso m.fl. 2003) har karaktären av makromodell. Denna består av ett antal olika indikatorer som är tänkta att avspegla resursanvändning och uppnådda resultat för den offentliga sektorn i sin helhet. Genom att fokusera på relationen mellan resurser och uppnådda resultat eller utfall, speglar den i huvudsak den offentliga sektorns externa effektivitet.

3.1 Productivity Commission

Det första exemplet på en indikatormikrobaserad uppföljningsansats är hämtad från Australien. Ett organ under regeringen, Council of Australian Governments (GOAG), genomför där tillsammans med ett oberoende statligt forsknings- och rådgivningsinstitut, Productivity Commission, sedan snart 20 år tillbaka en årlig uppföljning av den offentliga sektorns produktivitet och effektivitet samt kvaliteten på dess tjänster.

Uppföljningen görs explicit med avseende på i vilken utsträckning offentlig verksamhet är produktiv, effektiv och når sina mål till rimliga kostnader, samt om den är jämlik. Syftet med den årliga uppföljningen är flerfaldigt. När den först initierades 1993 lyftes två primära syften fram. För det första att kontinuerligt kunna följa den offentliga sektorns prestationer inom viktiga områden. För det andra att utvärdera eller följa upp reformer som genomförs inom de olika områdena.

Den årliga uppföljningen framhålls i dag som ett viktigt underlag vad gäller budgetering och planering, fördelning av resurser

mellan sektorer, bedömningen av hur väl ansvariga myndigheter sköter sina uppgifter m.m. Men den används också för "benchmarking" av regionala eller lokala myndigheter som bedriver verksamhet inom samma områden, som ett sätt att konkurrensutsätta myndigheterna och sporra dem till förbättringar av sina respektive verksamheter. Ett annat syfte är att genom de kontinuerliga mätningarna vara med och bidra till framtagandet av ny data och nya mått eller indikatorer. Sist men inte minst framhålls det värde som ligger i att i en och samma publikation, som ges ut en gång per år, kunna redovisa hur den offentliga sektorns prestationer och resursanvändning utvecklats inom ett antal för medborgarna centrala områden.

Den metod som används utgår från en effektkedja där man har valt att fokusera på följande tre övergripande kriterier, som sammantaget anses spegla hur väl den offentliga sektorn presterar och använder sina resurser:

- Produktivitet
- Effektivitet och måluppfyllelse
- Jämlikhet

För vart och ett av de tre måtten används ett flertal indikatorer, både sådana som avser att avspegla myndigheternas aktiviteter och prestationer och sådana som avser att avspegla effekter och måluppfyllelse.

Produktivitet mäts genom samma ansats som i denna studie, nämligen genom att beräkna styck- eller genomsnittskostnaderna för olika aktiviteter och prestationer.

Måluppfyllelse, dvs. hur verkningsfulla de olika aktiviteter och prestationer som myndigheterna bedriver och utför, mäts utifrån kriterierna tillgänglighet, lämplighet och kvalitet. Som i fallet med effektivitet används även här ett antal olika indikatorer för att spegla hur tillgänglighet, lämplighet och kvalitet utvecklas.

Det tredje övergripande måttet, jämlikhet, introducerades relativt nyligen som ett svar på önskemål om att även kunna följa fördelningen av de offentliga tjänsterna bland medborgarna. Detta är inte så konstigt om man betänker att likvärdig tillgång till dessa välfärdstjänster är ett centralt politiskt mål i de flesta utvecklade länder, inklusive Australien. Även detta mått uppskattas med flera olika indikatorer.

Totalt uppgår antalet indikatorer till ett knappt hundratal.

Uppföljningen omfattar ett flertal centrala politikområden, där många är av utpräglad välfärdstjänstkaraktär: barnomsorg, förskola, grundskola, äldreomsorg, vård av personer med funktionshinder, räddningstjänst, olika typer av insatser inom bostadspolitikens område, samt hälso- och sjukvård. Även mer traditionella s.k. nattvaktarstatsområden som t.ex. polis, domstolsväsende och kriminalvård omfattas. Transfereringssystemen ingår däremot inte. Inte heller offentlig förvaltning i en mer generell mening.

En skillnad mellan den australiensiska uppföljningen och de två övriga studierna är att den förstnämnda i huvudsak är inriktad på jämförelser inom Australien och då mellan olika regioner och delar som bedriver samma typ av verksamhet. Inslaget av internationella jämförelser är högst begränsat.

3.2 Social and Cultural Planning Office

Det andra exemplet på en indikatorbaserad uppföljningsmodell kommer från Nederländerna. Där har Social and Cultural Planning Office of the Netherlands (SCP), en statlig myndighet som bedriver samhällsvetenskaplig forskning kring effekter av den offentliga sektorns olika verksamheter, tagit fram en indikatorbaserad modell. Denna har vid två tillfällen, 2004 och 2012, använts för att jämföra den offentliga sektorn i Holland med motsvarande sektorer i OECD-länderna (SCP 2004, 2012). I den första studien jämfördes fyra centrala delar av den holländska offentliga sektorn med motsvarande sektorer i 25 EU-länder och fyra utomeuropeiska OECD-länder, specifikt med avseende på produktivitet, effektivitet och kvalitet. De sektorer som studerades var utbildning, rättsväsende, hälso- och sjukvård samt offentlig förvaltning.

Bakgrunden till den första studien 2004 var en debatt kring den offentliga sektorns effektivitet som pågick i Nederländerna i slutet av 1990-talet. Denna debatt var sprungen ur bland annat långa vårdköer, låg andel uppklarade brott samt lärarbrist. För att ta reda på vad dessa brister kunde tänkas bero på och hur man skulle kunna förbättra situationen bad den holländska regeringen SCP att genomföra en internationell benchmarking av den holländska offentliga sektorn. Man var speciellt intresserad av de offentliga producenternas effektivitet och produktivitet samt kvaliteten på deras tjänster. Tanken var sedan att försöka förklara de observerade skillnaderna och identifiera ”best practice” inom olika områden.

Den metodik som SCP använde i studien baseras på en effektkedja. Två relationer i kedjan står i fokus för undersökningen. Dels relationen mellan den insatta mängden resurser och mängden producerade tjänster, dvs. den offentliga verksamhetens produktivitet. Dels relationen mellan å ena sidan insatta resurser, och uppnådda samhällseffekter och måluppfyllelse å andra sidan, vilket vi benämner effektivitet.

För att kunna bedöma hur dessa relationer ser ut och utvecklas, används i studien ett helt batteri av indikatorer. Grovt kan dessa indelas i:

- *Prestationsindikatorer*, vilka refererar till de slutliga tjänster som faktiskt levereras till medborgaren, t.ex. antalet patienter i vården som framgångsrikt behandlas för olika typer av åkommor, antalet elever som går ut skolan med godkända resultat eller antalet genomförda teaterföreställningar.
- *Konsumtionsindikatorer*, som refererar till den faktiska konsumtionen av de producerade tjänsterna, exempelvis antalet besök i sjukvården, antalet elever som går i skolan eller antalet teaterbesökare.
- *Processindikatorer*, som refererar till de aktiviteter som olika offentliga producenter faktiskt genomför, såsom antalet utförda operationer i sjukvården eller antalet genomförda lektioner i skolan.

I studien jämfördes, som redan nämnts, först den offentliga sektorn i 25 EU-länder samt Australien, Canada, Nya Zeeland och USA inom fyra sektorer: utbildning, hälso- och sjukvård, rättsväsende och allmän offentlig förvaltning. Data hämtades från en rad olika publika databaser (OECD, Eurostat, Världsbanken m.m.). För respektive delsektor användes ett mindre antal indikatorer för att skapa en typ av prestationsindex, som användes för att jämföra länderna med varandra. Detta index sattes sedan i relation till hur mycket resurser (i princip utgifter som andel av BNP⁸) som respektive land tillfört sektorn i fråga. Därmed möjliggjordes jämförelser också i termer av effektivitet. Slutligen presenterades en syntes av resultaten från de olika delstudierna. Denna baserades bland annat på ett övergripande index för den offentliga sektorns prestationer, bestående av en delmängd av

⁸ En sanning med modifikation eftersom även privata utgifter på sjuk- och hälsovård och utbildning användes för att korrigera för omständigheten att i flera länder, t.ex. USA, ser finansieringen av dessa tjänster annorlunda ut.

indikatorerna som användes i analysen för de olika delsektorerna. Även detta sammansatta index sattes i relation till resursförbrukningen.

Den uppföljande studien, som presenterades under våren 2012, använde i princip samma teoretiska referensram baserad på effektkedjan som den första. Den skilde sig dock i två centrala avseenden: dels hade antalet studerade områden utökats från fyra till nio, dels användes tidsseriedata för perioden 1995–2009 i stället för ett enda år, som i studien från 2004.

Resultatmässigt indikerar de studier som genomförts med den nederländska modellen som grund, att de skandinaviska länderna generellt sett presterar väl inom flertalet analyserade områden. Det gäller framför allt Finland som ligger i topp såväl resultatmässigt som i termer av effektivitet. När det gäller Sverige kan konstateras att vi ligger högt resultatmässigt men halkar ner en bit i rankningen när mängden resurser som används för att åstadkomma resultaten beaktas.

Ett generellt resultat från den senaste studien är att det inte verkar finnas någon tydlig korrelation mellan de resultat som uppnåtts och mängden resurser som tillförs verksamheterna.

3.3 Europeiska centralbanken

Det tredje exemplet utgörs av en modell som tagits fram av forskare med anknytning till Europeiska centralbanken i början av 2000-talet (Afonso m.fl. 2003). Den har sedan dess använts vid åtminstone tre olika studier där man jämfört den offentliga sektorns effektivitet i olika länder. I den första studien, som kom 2003, jämfördes den offentliga sektorn i EU:s gamla medlemsländer med avseende på sektorns bidrag till den samhälls-ekonomiska effektiviteten i respektive land. I den andra studien, som kom 2005, genomfördes i princip samma studie men med de då nya EU-medlemsländerna i fokus. I den tredje studien, som gjordes tillsammans med Fraser-institutet i Canada, tillämpades modellen i stället på OECD-länderna.

Som nämndes i det föregående är detta en makrobaserad ansats. Den utgår således från en effektkedja som avser att täcka hela den offentliga sektorn. Modellen baseras på sju olika typer av indikatorer, låt oss kalla dem delindikatorer, som tillsammans avser att spegla det resultat eller den nytta som den offentliga sektorn

bidrar med till samhället i stort. De sju delindikatorerna, som sin tur utgörs av ett antal olika indikatorer, är:

- *Förvaltningens kvalitet*
Den offentliga förvaltningens kvalitet mäts i termer av graden av korrruption och byråkrati, kvaliteten på rättssystemet samt storleken på den svarta sektorn i landet.
- *Utbildningssystemets kvalitet*
För att mäta utbildningssystemets kvalitet används indikatorer på elevernas resultat och deltagande i gymnasieskolan.
- *Sjukvårdssystemets kvalitet*
Som indikatorer på sjukvårdssystemets kvalitet används spädbarnsdödligheten, den förväntade livslängden och medellivslängden i landet.
- *Infrastrukturens kvalitet*
För att bedöma hur väl fungerande landets infrastruktur är används olika typer av mått på transport- och kommunikationssystemet.
- *Ekonomisk jämlikhet*
Som en indikation på hur resurserna i samhället fördelas mellan landets medborgare används måttet hur stor andel av inkomsterna som går till de 40 procent fattigaste.
- *Finansiell stabilitet*
I syfte att mäta hur stabil den ekonomiska situationen i landet är används den genomsnittliga inflationstakten tio år tillbaka jämte ett statistiskt spridningsmått på tillväxten i BNP.
- *Ekonomisk styrka*
Som indikatorer på hur stark landets ekonomi är används BNP per capita, BNP-tillväxten (ett genomsnittsvärde baserat på tio år) samt arbetslösheten (ett genomsnittsvärde baserat på tio år).

Information kring dessa olika delindikatorer, som uppgår till 15 stycken totalt, samlas in från ett flertal olika internationella källor som OECD och Eurostat. Dessa 15 indikatorer vägs sedan samman till ett "prestationsindex" för respektive land. Detta index avser att fånga hur väl den offentliga sektorn fungerar och dess bidrag till

samhället. Som framgår innehåller detta index både indikatorer på sektorns aktiviteter och prestationer samt dess samhällseffekter och konsekvenser. Med utgångspunkt från detta index går det att jämföra den offentliga sektorns prestationer i olika länder. När modellen tillämpats hittills är skillnaderna mellan olika länders prestationer inte särskilt stora. I en studie av OECD-länderna låg det absoluta flertalet av länder antingen inom spannet 10 procent över eller under medelvärdet för samtliga länder.

Nästa steg i modellens tillämpning är att ställa de bedömda prestationerna i relation till hur mycket resurser som respektive land tillför sin offentliga sektor. Här används de offentliga utgifternas andel av BNP som mått. Mer precist bildas kvoter mellan de sju prestationsindexen och de relevanta offentliga utgifterna. När dessa kvoter aggregeras erhålls ett mått på effektiviteten på respektive lands offentliga sektor. Ju högre kvot desto mer effektiv sektor och vice versa.

Det sista steget i modellens tillämpning är att traditionell s.k. frontanalys (Data Envelope Analysis) används för att bedöma ländernas relativa effektivitet. Metoden utgår från en uppsättning producerande enheter (här länder), data på produktionsfaktorer (input) och en eller flera prestationer eller aktiviteter (output). Utifrån detta identifieras de produktionsenheter (länder) som får ut mer output för sina inputs, och sedan relateras övriga enheter (länder) till dessa "best practice"-enheter.

4 Den kommunala sektorn

Som framgick inledningsvis kan syftet med den här rapporten sägas vara tvåfaldigt: dels att konstruera och testa en indikatorbaserad metod för att samlat följa upp produktivitetens utvecklingen i offentlig sektor, dels att med utgångspunkt från denna metod faktiskt försöka bedöma hur produktiviteten i de kommunala verksamheterna har utvecklats under 2000-talets första decennium, eller mer precist under perioden 2002–2012. I detta kapitel presenteras en översiktlig beskrivning av det kommunala uppdraget, hur den kommunala sektorn är organiserad samt hur de ekonomiska förutsättningarna för kommunerna i stort utvecklats under den studerade perioden. Syftet är att ge en bakgrundskontext till tidigare presenterad teori och den empiriska undersökning som följer.

4.1 Uppdrag och ekonomiska förutsättningar

Den kommunala sektorn i Sverige består av de 290 primärkommunerna och de 20 landstingen som tillsammans ansvarar för merparten av det som populärt brukar kallas för välfärden, dvs. vård, skola och omsorg. Den absoluta merparten, ca 90 procent, av den kommunala sektorns verksamhet består av obligatoriska lag- och förordningsstyrda uppgifter – alltså verksamheter som kommunerna och landstingen är tvungna att tillhandahålla.

För kommunerna är dessa verksamheter: förskola och skolbarnsomsorg, förskoleklass, grundskola, gymnasieskola och särskola, kommunal vuxenutbildning, svenska för invandrare, socialtjänst inklusive individ- och familjeomsorg, hälso- och sjukvård i särskilt boende, renhållning och avfallshantering, räddningstjänst, vatten och avlopp, bibliotek, krisberedskap, kollektivtrafik, bostadsförsörjning samt hälso- och sjukvård i hemmet. Mot-

svarande obligatoriska åtaganden för landstingen är hälso- och sjukvård, tandvård (fram till 20 års ålder) samt kollektivtrafik. Dessutom utför de flesta kommuner och landsting en rad frivilliga uppgifter såsom tillhandahållande av öppen förskola, stöd för näringslivsutveckling och turismfrämjande verksamhet.

Även om det i stor utsträckning är fastlagt i lagar och förordningar vilka uppgifter som kommuner och landsting ska ägna sig åt, innebär det kommunala självstyret att frågan om hur dessa uppgifter ska utföras är väsentligt mer öppen. Demokratiskt valda församlingar i form av kommunal- och landstingspolitiker kan i betydande utsträckning själva bestämma hur de olika verksamheterna ska bedrivas, till exempel huruvida vissa verksamheter ska bedrivas i egen regi eller upphandlas i konkurrens och läggas ut på entreprenad. Det innebär också att verksamheten kan anpassas till lokala förutsättningar och önskemål. För att kunna finansiera verksamheterna har kommunerna och landstingen rätt att beskatta invånarna – den kommunala beskattningsrätten – vilket är en grundbult i det kommunala självstyret. En konsekvens av detta självbestämmande är att det i kommuner och landsting utvecklats en flora av olika styr- och utförandemodeller, men också betydande skillnader i skattesatser.⁹ Dessa förhållanden är intressanta i ett uppföljnings- och utvärderingsperspektiv. I det följande fokuserar framställningen i allt väsentligt på de 290 primärkommunerna.

Tabell 4.1 visar hur kommunerna finansierar verksamheterna. Som framgår av tabellen är den i särklass största intäktskällan skatter, som 2012 utgjorde ca 67 procent av kommunernas intäkter.¹⁰ En annan betydande intäktskälla är olika former av statsbidrag som 2012 svarade för ca 14 procent av intäkterna.

⁹ Skillnaderna i skattesatser avspeglar också de betydande variationer som finns mellan olika kommuner och landsting avseende befolkningens demografiska sammansättning, inkomster, förvärvsfrekvens etc.

¹⁰ Olika intäktskällors andel av de totala intäkterna har inte förändrats nämnvärt den senaste tioårsperioden.

Tabell 4.1 Fördelningen av kommunernas intäkter 2012, uppdelat på olika källor, mdkr och procent

Intäktslag	Intäkter (mdkr)	Andel (%)
Skatter	365,2	67
Generella statsbidrag	73,9	13,6
Specialdestinerade statsbidrag	19,4	3,6
Avgifter	31,8	5,8
Försäljning av verksamhet och entreprenader	5	0,09
Hyror och arrenden	17,8	3,2
Övriga intäkter	31,7	5,8
Totalt	544,8	100

Källa: SCB, SKL.

Som framgick i det föregående är den enskilt viktigaste intäktskällan för kommunerna de skatter som tas ut av invånarna. Storleken på dessa intäkter bestäms i grunden av två faktorer: dels av den s.k. skattekraften eller skatteunderlaget, vilket är liktydigt med den genomsnittliga taxerade inkomsten per invånare, dels av den skattesats kommunen väljer att ta ut. Tabell 4.2 visar den genomsnittliga skattekraftens utveckling i kommunerna sedan 2002. I reala termer har skattekraften ökat med drygt 24 procent mellan 2002 och 2012.¹¹

Tabell 4.2 Utvecklingen av den genomsnittliga skattekraften 2002–2012, fasta priser (KPI)

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
115,7	120,1	125,9	131,4	133,2	134,8	134,5	142,0	147,0	143,4	144

Källa: SCB, SKL.

Tabell 4.3 visar motsvarande utveckling av de kommunala skattesatserna. Som framgår av tabellen har skattesatserna i kommunsektorn i sin helhet ökat med drygt 1 procentenhet de senaste åren, från i genomsnitt 31,2 procent år 2002 till 32,3 procent år 2012. Man ska dock ha klart för sig att landstingen svarar för den absoluta merparten av ökningen. I primärkommunerna ökade den genomsnittliga kommunalskatten bara med 0,2 procentenheter mellan 2002 och 2012.

¹¹ Som deflator används här konsumentprisindex (KPI).

Tabell 4.3 Den genomsnittliga skattesatsen i kommunsektorn 2002–2012, procent

År	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Skattesats	31,2	31,6	32,0	32,0	32,0	32,0	32,0	32,1	32,2	32,2	32,3

Källa: SCB, SKL.

Den kommunala verksamheten är mycket omfattande, såväl monetärt som sysselsättningsmässigt. År 2012 uppgick till exempel de totala kostnaderna i landets 290 kommuner till knappt 530 miljarder kronor, vilket motsvarade ca 15 procent av BNP. Noterbart är att denna andel har varit mer eller mindre konstant under det senaste decenniet. Räknat som andel av den svenska ekonomin i stort har således den kommunala verksamheten vare sig vuxit eller krympt den senaste tioårsperioden. Den kommunala sektorn sysselsätter som redan nämnts en betydande andel den svenska befolkningen. Totalt uppgick antalet anställda i kommunsektorn till drygt 800 000 personer år 2012.

Tabell 4.4 visar hur kommunernas kostnader fördelade sig på olika verksamheter 2012. Som framgår av tabellen är de kostnads- mässigt i särklass tyngsta verksamheterna olika typer av utbildning och omsorg, som 2012 svarade för cirka 80 procent av kostnaderna. Denna andel har varit mer eller mindre konstant sedan 2002.

Tabell 4.4 Fördelningen av kommunernas kostnader för olika verksamheter 2012, mdkr och procent

Verksamhet	Kostnader (mdkr)	Andel (%)
Förskoleverksamhet och skolbarnomsorg	76,1	14,4
Grundskola	84,6	16,0
Gymnasieskola	38,9	7,4
Övrig utbildning	20,2	3,8
Äldreomsorg	101,7	19,2
Funktionshindrade	60,1	11,4
Ekonomiskt bistånd	13,5	2,6
Individ- och familjeomsorg (exkl. ek. bistånd)	23,9	4,5
Affärsverksamhet	23,3	4,4
Övrigt	86,7	16,4
Totalt	529	100

Källa: SCB, SKL.

Ett annat sätt att redovisa kommunernas kostnader är per kostnadsslag, vilket görs i tabell 4.5. Givet att en betydande del av kommunsektorns verksamheter utgörs av personalintensiva välfärdstjänster är det inte förvånande att den med bred marginal enskilt största kostnadsposten är personalkostnader. Den näst största kostnadsposten är köp av verksamhet som 2012 utgjorde nästan 17 procent av de totala kostnaderna. Över tid går det att se en ganska markant förskjutning av kostnadsmassan från just personalkostnader till köp av verksamhet. Denna utveckling avspeglar i mångt och mycket det faktum att kommunerna i allt större utsträckning konkurransutsätter verksamheterna och anlitar externa utförare av de kommunala tjänsterna (SKL 2012). Bara sedan 2005 har andelen köp av verksamhet ökat med 4 procentenheter, från 13 till 17 procent.

Tabell 4.5 Fördelningen av kommunernas kostnader på olika kostnadsslag 2012, mdkr och procent

Kostnadsslag	Kostnader (mdkr)	Andel (%)
Personal	284,2	53,7
Externa varor	36,1	6,8
Köp av verksamhet	87,9	16,6
Övriga tjänster	43,2	8,2
Bidrag och transfereringar	26,9	5,1
Externa lokalhyror	23,0	4,3
Kalkylerade kapitalkostnader m.m.	27,6	5,2
Totalt	529	100

Källa: SCB, SKL.

4.2 Faktorer som påverkar kommunernas kostnader

Den här studien använder utvecklingen av kommunernas genomsnittskostnader per prestation (elev, brukare m.m.), uttryckt i reala termer, för olika verksamheter som en första approximation av produktivitetens utvecklingen. Mot bakgrund av detta är det viktigt att ha klart för sig vilka andra faktorer utöver produktiviteten som påverkar kostnaderna. Som framgick i det föregående är kommunerna tvungna att tillhandahålla en rad olika verksamheter, vilket givetvis innebär kostnader för kommunerna. Av dessa kostnader är en del fasta, dvs. oberoende av mängden aktiviteter eller prestationer som utförs, medan andra är direkt volymberoende. Det finns en rad

olika faktorer som påverkar storleken på dessa kostnader, framför allt de senare.

En av de mest betydelsefulla faktorerna i sammanhanget är befolkningens demografiska sammansättning. Som framgick i det föregående utgörs en dominerande del av kommunernas kostnads-massa av kostnader för olika former av omsorg och utbildning. Därför är andelen barn och ungdomar, respektive andelen äldre i kommunerna, faktorer som tenderar att driva kostnaderna: en kommun med relativt många kommuninvånare i åldrarna 0–18 år har allt annat lika högre kostnader än en kommun med få barn i skolåldern. På samma sätt tenderar kommuner med relativt många äldre personer att, allt annat lika, ha högre kostnader än kommuner med relativt ”unga” befolkningar. Detta på grund av att den förstnämnda kategorin kommuner i större utsträckning måste tillhandahålla olika former av äldreomsorg etc. Sedan är det självklart så att antalet personer i olika åldersgrupper i sig påverkar kostnaderna – en befolkningsökning i servicekrävande ålders-grupper innebär ökade kostnader för den kommunala sektorn. I en studie av kostnadsutvecklingen över tid är det viktigt att ha klart för sig om befolkningens storlek ändrats och i så fall hur.

Tabell 4.6 visar hur det totala antalet invånare i Sveriges kommuner utvecklats sedan 2002. Som framgår av tabellen ökade befolkningen med drygt 615 000 personer fram till år 2012, vilket motsvarar en ökning med knappt 7 procent. Det är värt att notera att denna befolkningsökning på motsvarande 0,7 procent per år är relativt kraftig. Under den föregående perioden 1980–2002 var motsvarande siffra en ökning med ungefär 0,3 procent per år. Noteras bör dock att även om befolkningen totalt sett har ökat är det långt ifrån alla kommuner som ökat sin befolkning. Faktum är att i så många som 90 kommuner har befolkningen minskat under den aktuella perioden, dvs. ca 30 procent av kommunerna har krympt befolkningsmässigt.

Tabell 4.6 Antalet invånare i Sveriges kommuner 2002–2012, miljoner individer

År	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Befolkning	8,94	8,98	9,01	9,05	9,11	9,18	9,26	9,34	9,42	9,48	9,56

Källa: SCB, SKL.

Tabell 4.7 visar samtidigt att relativt små förändringar av befolkningens åldersmässiga sammansättning ägt rum under den aktuella perioden. I princip kan bara två väsentliga förändringar observeras. Dels att andelen personer i åldrarna 6–15 år, dvs. barn i grundskoleåldern, minskat med ca 3 procentenheter mellan 2002 och 2012. Dels att andelen personer mellan 65 och 79 år ökat med ungefär 3 procentenheter under samma tidsperiod. Noterbart är också att andelen invånare mellan 19–65 år legat mer eller mindre konstant kring 58 procent. Denna åldersgrupp är ur finansieringsmässig synvinkel mest betydelsefull. Detta till följd av att merparten av gruppen i regel förvärvsarbetar och därmed betalar skatt och samtidigt kostar ”lite” eftersom de oftast inte är föremål för några omsorgs- eller utbildningsinsatser. Som framgår av tabellen kan dock viss relativ minskning av denna grupp skönjas i slutet av perioden. Detta är en förändring om den förändrade demografiska sammansättning som förväntas ske de närmaste decennierna och som av allt att döma kommer att innebära en ökad försörjningsbörda för den aktuella åldersgruppen.

Tabell 4.7 Andelen kommuninvånare i olika åldrar 2002–2012, procent

Ålder	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1–5	4,9	5,0	5,1	5,1	5,2	5,3	5,4	5,4	5,4	5,5	5,5
6–15	13,8	13,5	13,1	12,7	12,2	11,7	11,4	11,1	10,9	10,8	10,8
16–18	3,8	4,0	4,1	4,2	4,4	4,5	4,6	4,4	4,2	4,0	3,8
19–65	58,5	58,4	58,5	58,6	58,6	58,7	58,4	58,3	58,2	57,9	57,6
66–79	13,3	13,3	13,3	13,5	13,6	13,8	14,2	14,8	15,3	15,7	16,2
80+	5,7	5,8	5,9	5,9	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,1	6,1

Källa: SCB, SKL.

En annan betydelsefull kostnadsdrivare är kommuninvånarnas krav på de kommunala verksamheterna. En konsekvens av det faktum att Sverige i normalfallet har växande ekonomi med ökade inkomster och ökat materiellt välstånd, är att kraven på de offentliga tjänsterna tenderar att öka över tid. De kommunala verksamheterna är i detta avseende inget undantag. Ökade krav på service, högre tillgänglighet m.m. kan medföra ökade kostnader för kommunerna.

En relaterad faktor är i de fall statsmakterna, dvs. riksdag och regering, genomför reformer inom de kommunala verksamheterna, eller förändrar lagstiftningen som ligger till grund för det kommu-

nala uppdraget, som medför ökade kostnader. Sedan 1980-talet har ett flertal större reformer inom det kommunala området genomförts. Som exempel kan nämnas övergången till allmän treårig gymnasieskola, införandet av rätten till förskola och förskoleklass samt införandet av Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Alla dessa reformer har inneburit ökade krav på kommunerna och ökat deras kostnader (SKL 2014). Gemensamt för dessa reformer är att de kan ses som ett led i utbyggnaden av den generella svenska välfärdsmodellen. Denna utbyggnad kan i dag i viss kvantitativ mening anses vara mer eller mindre avslutad. I framtiden handlar det i stället om att öka kvaliteten på verksamheterna.

För att kunna bedöma i vilken utsträckning en observerad kostnadsutveckling för en viss verksamhet kan relateras till förändrad produktivitet, är det önskvärt att åtminstone på övergripande nivå kunna identifiera centrala kostnadsdrivande reformer som ägt rum under den studerade tidsperioden. Vi återkommer till detta längre fram i rapporten.

Vidare kan kommunerna påverka sina kostnader genom att bli mer produktiva, dvs. få ut mer eller kvalitativt bättre verksamhet för de resurser som tillförs. Som framgick av den teoretiska referensramen i kapitel 2 kan produktiviteten i en verksamhet analytiskt förstås i termer av tillgänglig teknologi samt med vilken effektivitet resurserna (inklusive teknologin) används. Det är tänkbart att kommunerna förbättrat båda dessa faktorer under den studerade tioårsperioden. När det gäller den förstnämnda faktorn är det ett faktum att informationsteknologin slog igenom på bred front i det svenska samhället kring millenniumskiftet. Användningen av moderna IT-lösningar möjliggör nya sätt att bedriva många verksamheter. Till exempel har elektroniska inköps- och beställningssystem potential att i väsentlig grad effektivisera offentlig upphandling. Digitala hjälpmedel inom hemtjänsten kan underlätta kontakter med brukarna och potentiellt bidra till att äldre med bibehållen trygghet i större utsträckning kan bo kvar i hemmet, med lägre kostnader för kommunerna som följd. Även inom skolan har digitala hjälpmedel potential att effektivisera verksamheten. Som nämndes inledningsvis har vi förmodligen bara sett början av denna utveckling. Icke desto mindre är det möjligt att spår i form av ökad produktivitet kan skönjas redan nu.

Även när det gäller den andra faktorn, effektiviteten, kan kommunerna den senaste tioårsperioden ha flyttat fram position-

erna. Ett utmärkande drag för den kommunala sektorn i Sverige de senaste decennierna är att inslaget av konkurrensutsättning och valfrihet för brukarna ständigt ökar. Det sker både genom reformer inom olika områden som möjliggör konkurrens och valfrihet, och genom att kommunerna tar tillvara de möjligheter till effektivisering som ligger i att konkurrensutsätta den egna verksamheten. Ett exempel på det förstnämnda är Lagen om valfrihetssystem (LOV) som trädde i kraft 2009. Reformen innebär att brukarna fritt kan välja bland ett antal upphandlande utförare, såväl privata som kommunala. Dessa konkurrensutsättningar innebär att kommunerna under vissa förutsättningar kan ta del av de produktivitetsökningar som uppstår hos de externa leverantörerna. Exakt hur mekanismen för detta ser ut varierar beroende på vilken form konkurrensutsättningen antar. I en konkurrensutsättning som sker via upphandling enligt Lagen om offentlig upphandling (LOU) ökar produktiviteten typiskt sett i form av pressade priser, som sin tur innebär kostnadsstegringar som är lägre än vad de annars skulle ha varit. I en LOV-upphandling, där ersättningen till utförarna typiskt sett är fixerad, sker produktivitetsökningen i stället i form av högre kvalitet. Mot bakgrund av att kommunerna under 2000-talet ökat sina inköp från externa leverantörer (jämför avsnitt 4.1 tabell 4.6) är det inte osannolikt att konkurrensutsättningen inneburit produktivitetsökningar som antingen kan skönjas i form av minskade kostnader eller högre kvalitet.

Sist men inte minst är ytterligare en faktor att beakta i sammanhanget – det fundamentala samspel som alltid finns mellan vad en verksamhet kostar och vilka intäkter som kan finansiera verksamheten i fråga. De resurser som används i en producerande verksamhet måste på något sätt ersättas: personalen ska ha löner, leverantörer av el, vatten m.m. ska ha betalt för sina insatsvaror, leverantörer av varor och tjänster likaså. För att kunna betala dessa utgifter måste den organisation som ansvarar för produktionen, i det här fallet kommunerna, ha motsvarande intäkter. Alternativt kan organisationen låna eventuell mellanskillnad mellan vad verksamheten kostar och vilka intäkter som finns att tillgå. När det gäller det sistnämnda alternativet kan man konstatera att för kommunsektorn är möjligheterna till lånefinansiering klart begränsade, något som följer av det s.k. balanskravet. Detta stipulerar att enskilda kommuner måste få ekonomin att gå ihop, och att kommunerna inte annat än i undantagsfall får budgetera ett underskott. Till detta kan läggas kommunallagens krav om att

kommunerna ska ha god ekonomisk hushållning, vilket innebär att det ska finnas balans mellan löpande kostnader och intäkter. Dessa förhållanden fungerar naturligt som en hämsko på kostnadsutvecklingen i kommunsektorn. Kostnaderna får helt enkelt inte öka utan att intäkterna ökar i motsvarande grad. Som framgick i det föregående har kommunernas skatteintäkter, realt sett, i genomsnitt ökat ca 25 procent mellan 2002 och 2012.

4.3 Kostnadsutveckling

Innan vi går vidare till den empiriska undersökningen kan det vara på sin plats att sätta in kommunernas ekonomiska förhållanden i ett längre tidsperspektiv. SKL har de senaste åren tagit fram flera rapporter som analyserat kostnadsutvecklingen i kommunerna de senaste tre decennierna, bland annat i relation till demografiska förändringar och förändrade prestationer (SKL 2009, 2014). I den senaste rapporten *Välfärdstjänsternas utveckling 1980–2012 – ökande resurser och växande behov* redovisas hur kommunsektorns kostnader för välfärdstjänster har utvecklats mellan åren 1980 och 2012, såväl totalt som uppdelat på olika verksamheter.¹² I rapporten redovisas och analyseras verksamhetsvisa uppgifter för kostnader, prestationer och demografiskt betingade krav för perioden 1980–2012. För att anknyta till diskussionen om resursomvandlingskedjan i avsnitt 2.1; som mått på utförda prestationer används i SKL-rapporten antalet barn, elever, brukare etc., dvs. antalet barn och elever antas representera antalet prestationer som kommunerna utför. Prestationerna avser med andra ord enbart kvantitet och inte kvalitet.

Analysen visar att mellan 1980 och 2012 ökade kommunsektorns sammantagna kostnader från 478 till 760 miljarder kronor (räknat i 2012 års priser och löner), vilket motsvarar en ökning på närmare 60 procent eller i genomsnitt 1,5 procent per år. Med andra ord står sig slutsatsen från den första rapporten även för tidsperioden 2005–2012: kommunsektorns kostnader har mellan dessa år fortsatt att årligen växa 1 procentenhet utöver vad som kan förklaras av förändringar i demografin. I rapporten resonerar man

¹² En av de viktigaste slutsatserna i rapporten från 2014 var att kommunernas kostnader för välfärdstjänster växer över tiden i en takt som är snabbare än utvecklingen som följer av förändringar i befolkningens storlek och ålderssammansättning. Mer precist växte kostnaderna under perioden 1980–2005 i genomsnitt ungefär en procentenhet snabbare än kraven från demografiska förändringar.

kring detta resultat. Kostnadsutvecklingen under 80- och 90-talen kan förklaras i termer av de omfattande ambitionshöjningar som gjorts på vissa specifika områden, framför allt utbygganden av förskolan och skolbarnsomsorgen, utvidgningen till treårig gymnasieskola för alla, samt den påtagliga förbättring som skett av funktionsnedsattas livsvillkor genom införandet av LSS. Däremot är kostnadsutvecklingen under senare år mer svårförklarad. Som nämndes i det föregående är den kommunala välfärden i dag på ett annat sätt än tidigare att betrakta som mer eller mindre färdigutbyggd, vilket innebär att den fortsatta kostnadsutvecklingen måste förklaras på något annat sätt. En möjlig förklaring till de ökande kostnaderna, framför allt i termer av kostnaden per prestation, som diskuteras i rapporten är att kvaliteten på verksamheterna ökat på ett sätt som inte ingår i prestationsmättet. Detta undersöks dock inte närmare.



5 Empiriskt upplägg

5.1 Metod

Den metod som används i den här studien för att försöka bedöma produktivitetens utvecklingen i den primärkommunala sektorn utgörs som sagt av en indikatorbaserad uppföljningsmodell som tillämpas i två steg. I ett första steg används utvecklingen av kommunernas genomsnittliga (reala) kostnad per utförd prestation för den aktuella tidsperioden, som indikator på produktivitetens utvecklingen inom respektive område (i likhet med de tidigare refererade SKL-studierna får antalet barn, elev, brukare etc. i respektive verksamhet fungera som grov approximation av utförda prestationer). Att kostnaderna ökar i förhållande till mängden utförda prestationer, dvs. en stigande genomsnittskostnad per prestation, kan som redan nämnts ses som ett uttryck för minskad produktivitet. Genom att studera utvecklingen av de genomsnittliga kostnaderna per prestation för de olika områdena i reala termer (fasta priser) fås en indikation på hur produktiviteten inom de olika områdena utvecklas. Den enkla idén är här att om kommunernas kostnader för att tillhandha dessa personliga välfärdstjänster ökar snabbare än vad som är motiverat utifrån kostnadsökningar på personal och andra centrala produktionsfaktorer kan detta indikera en relativt låg produktivitetens utveckling.

Det behöver dock inte vara så. Även om vi skulle observera stigande genomsnittskostnader per prestation inom de aktuella välfärdssektorerna kan det finnas andra tänkbara förklaringar som inte direkt har med produktivitet att göra. Det finns som framgick i föregående avsnitt flera, icke-produktivitetsrelaterade, faktorer som kan tänkas påverka kostnadsutvecklingen. De högre kostnaderna kan till exempel bero på att kvaliteten i verksamheterna har ökat, vilket möjliggjorts genom att mer resurser skjutits till. Samtidigt som kostnaderna per barn, elev eller omsorgstagare har

förändrats, kan således även kvaliteten ha förändrats. Denna effekt avspeglas dock inte i det förenklade produktivitetmåttet styckkostnad per utförd prestation. Men de ökande kostnaderna kan också bero på att klienterna, dvs. konsumenterna av tjänsterna, har förändrats i en riktning som inneburit ett ökat hjälp- och stödbehov. Det kan till exempel handla om ändrad karaktär på äldreomsorgen till följd av fler äldre med behov av sjukvårdslignande insatser. Enligt de i det föregående refererade SKL-studierna har en sådan inriktningsförskjutning av äldreomsorgen ägt rum över tid: det är nu för tiden färre äldre som behöver eller får stöd, men de som får stöd får det i väsentligt större omfattning än tidigare. Ökade kostnader kan också vara en följd av ökat inflöde av barn från underutvecklade och krigshärjade länder med dysfunktionella eller i värsta fall icke-existerande utbildningssystem. Dessa barn kräver mer stöd och hjälp för att klara sig i den svenska skolan. Genomsnittskostnaden per prestation kan på grund av dylika omständigheter öka utan att själva produktionen av tjänsterna blivit mindre effektiv. Den uppmätta kostnaden per prestation minskar inte i dessa fall, utan tvärtom ökar, vilket på grund av ett utelämnade av ovanstående faktorer felaktigt kan tolkas som sjunkande produktivitet.

Syftet med det andra steget i den indikatorbaserade produktivitetssuppföljningsmodellen är just att försöka beakta dessa andra förklaringsmodeller. Mer precist görs i steg två ett försök till kvalitetsjustering av den kommunala välfärdstjänsteproduktionen. Till grund för detta steg kommer en så bred palett av kvalitetsindikatorer som möjligt att användas. Valet av indikatorer styrs dels av hur statsmakterna definierat mål och kvalitet i de aktuella verksamheterna, dels av vilka indikatorer som finns tillgängliga: principen "man tager vad man haver kan" kommer här att tillämpas. Specifikt kommer såväl kvalitetsindikatorer av *strukturell karaktär* (personaltäthet, personalens kompetens m.m.) som processindikatorer (huruvida personalen följer uppsatta rutiner etc.) och *indikatorer av resultatkvalitetskaraktär* att användas. Tonvikten i denna del av studien kommer att ligga på indikatorer av den sistnämnda typen, dvs. resultatindikatorer, då man kan argumentera för att denna kvalitetsaspekt är viktigare än de två andra typerna av indikatorer. Resultatindikatorer avser att mäta huruvida själva målet med verksamheten nås, medan de andra indikatorerna snarare är medel för att nå målet.

I kategorin indikatorer för resultat kvalitet ingår även aspekter på upplevd kvalitet, här i form av dels de "Nöjd-Medborgarundersökningar" som SCB årligen genomför rörande den kommunala verksamheten, dels de snarlika undersökningar som kontinuerligt görs av Svenskt Kvalitetsindex av den kommunala servicen. Dessa båda undersökningar baseras på enkätsvar från slumpmässiga urval av personer i respektive kommun. Urvalen syftar till att ge en representativ bild av kommuninvånarnas uppfattningar av de kommunala verksamheterna. Mer specifikt får personerna ta ställning till en mängd olika frågor om hur de upplever den kommunala servicen inom olika områden. Noteras bör att dessa undersökningar endast ger en allmän bild av hur kommuninvånarna bedömer att verksamheterna fungerar, och att de mer har karaktären av attitydundersökningar till de kommunala verksamheterna. De är således inte att betrakta som brukarundersökningar, dvs. uppfattningen av en viss verksamhet baseras inte nödvändigtvis på att vederbörande själv konsumerat tjänsten i fråga. Denna omständighet är främst problematisk för de kommunala verksamheterna som tillhandahåller individuella tjänster, där tveklöst brukarundersökningar vore att föredra. Sådana finns tyvärr inte att tillgå annat än för enstaka år och måste därför approximeras med de aktuella medborgarundersökningarna. För tjänster av mer kollektiv natur, som t.ex. väghållning, fungerar de aktuella medborgarundersökningarna väsentligt bättre.

I termer av resursomvandlingskedjan innebär denna tvåstegsansats att vi i det första steget använder en indikator, den reala genomsnittskostnaden per prestation, för att approximera relationen mellan insatta resurser och utförda prestationer. I steg två används de strukturella kvalitetsindikatorerna och processindikatorerna för att beskriva kvaliteten på de insatta resurserna respektive på den process som leder fram till själva prestationerna. Sist men inte minst används resultatindikatorerna för spegla kvaliteten på de utförda prestationerna.

Metoden kan betraktas som en slags tidsserieanalys. Vi undersöker om det över tid finns något samband mellan variationen i genomsnittskostnaderna per prestation i de olika verksamheterna och den kvalitet som genereras, avspeglad i termer av ett antal olika kvalitetsindikatorer för respektive område. Som komplement till denna ansats, som de facto utgör den indikatorbaserade produktivitetsuppföljningsmetoden, genomförs också ett antal multipla regressionsanalyser. Syftet med dessa är att fördjupa

kunskapen kring ett eventuellt samband mellan vilken kvalitet som genereras (dvs. vilka resultat som faktiskt uppnås respektive hur bra verksamheten upplevs) och de resurser som satsas. Till skillnad från den tidsserieansats som den indikatorbaserade uppföljningsansatsen kan sägas utgöra, exploateras här i stället den variation som tenderar att finnas mellan landets kommuner vad gäller hur mycket resurser som läggs på olika verksamheter under ett givet år. Resurserna uttrycks i termer av genomsnittlig kostnad per prestation (barn, elev m.m.). Denna övning baseras på data för det sista året i studien, dvs. 2012, och är data av s.k. tvärsnittskaraktär. Det ska direkt sägas att dessa analyser ska betraktas ur ett explorativt perspektiv. För det första kontrollerar de endast för några av de möjliga skillnader som kan förklara variationen i kostnader respektive kvalitet mellan kommunerna. För det andra går det inte att dra några kausala slutsatser baserade på resultaten – allt vi kommer att fånga är en eventuell korrelation mellan resurser och kvalitet. Vi kommer alltså inte att kunna uttala oss om vad det är som påverkar vad. Syftet är därför begränsat till att ge fingerisningar av eventuella samband som kan förtydliga och fördjupa den mer övergripande bilden.

5.2 Data

Tillgången på data är förstås av avgörande betydelse. Ju fler användbara indikatorer som finns tillgängliga för den aktuella tidsperioden 2002–2012, desto bättre är förutsättningarna att kunna spegla utvecklingen av verksamheternas resursanvändning och kvalitet. Som påtalades i den tidigare nämnda ESO-rapporten ”Den offentliga sektorn – en antologi om att mäta produktivitet och prestationer” (Arnek m.fl. 2013, kapitel 5), förbättras successivt de datamässiga förutsättningarna för kommunsektorn. Detta till följd av de insatser som görs av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA).

RKA, som bildades i samarbete mellan staten och SKL, har i uppdrag att underlätta uppföljning och analys av olika verksamheter i kommuner och landsting samt att främja jämförelser mellan kommuner och mellan landsting. Som ett led i detta driver och utvecklar RKA Kommun- och landstingsdatabasen, Kolada, som innehåller nyckeltal för skola, vård och omsorg. För närvarande

består denna databas av drygt 3 300 nyckeltal för kommuner och landsting. Siffran ökar dock hela tiden ökar i takt med att nya nyckeltal tas fram. Nyckeltalen bygger i första hand på officiell statistik och ger besked om verksamheternas kostnader, omfattning och kvalitet. Databasen innehåller också ett stort antal ”utvecklingsnyckeltal”, dvs. nyckeltal från olika utvecklingsprojekt som bedrivs av myndigheterna eller av RKA och SKL. Genom databasen finns möjlighet att följa utvecklingen över tid och göra jämförelser mellan kommuner och landsting på de viktigaste välfärdsområdena. Den här studien kommer i allt väsentligt att baseras på data från Kolada.

Generellt är tillgången på data i Kolada markant bättre avseende verksamheternas kostnader än för vad som faktiskt produceras. Kostnaderna finns i regel tillgängliga för samtliga områden och kommuner hela den aktuella perioden 2002–2012. Så väl förspant är det inte när det gäller de kvalitetsrelaterade indikatorerna, där variationen i tillgången på indikatorer är betydande. För kvalitetsindikatorer av strukturell- respektive resultatkaraktär finns i regel uppgifter för alla, eller nästan alla, år och kommuner. För andra s.k. utvecklingsnyckeltal finns data enbart tillgänglig för andra halvan av tidserien och för långt ifrån alla kommuner. Ju längre fram i perioden vi kommer desto mer data finns emellertid tillgänglig även för dessa indikatorer.¹³ Även när det gäller de subjektiva kvalitetsindikatorerna finns det klara datamässiga brister. SCB:s Nöjd-Medborgar-Index (NMI) finns för flertalet områden tillgängliga sedan åtminstone 2006. Det är i regel samma kommuner som besvarat enkäten ett visst år och vars svar ligger till grund för bedömningen av den upplevda kvaliteten inom de olika områdena. De första åren var det dock endast ett 30-tal kommuner som besvarade enkäten. Denna siffra har dock successivt ökat till ca 80 kommuner år 2012. Den andra indikatorn för upplevd kvalitet är baserad på Svensk Kvalitetsindex årliga undersökning av bland annat kommunal service. Denna indikator finns här endast tillgänglig som ett genomsnitt för samtliga kommuner och inte för enskilda kommuner. Dessa datamässiga tillkortakommanden gällande vissa indikatorer utgör en svaghet i studien och ger bland annat upphov till en bortfallsproblematik. Mot bakgrund av att en del av studiens syfte är att teckna en bild av hur den icke-kvalitetsjusterade respektive kvalitetsjusterade produktiviteten

¹³ I resultatredovisningen för respektive område ges en närmare beskrivning av dessa datamässiga begränsningar för specifika indikatorer.

utvecklas, dvs. fånga vissa dominerade tendenser av dessa utvecklingar, bedöms denna databegränsning gällande vissa kvalitetsindikatorer inte vara av avgörande betydelse. Stor försiktighet bör dock iaktas när det gäller att dra generella slutsatser på basis av de indikatorer som finns tillgängliga endast i begränsad omfattning.

Det kostnadsbegrepp som kommer att användas i studien är den s.k. bruttokostnaden, som redovisas för samtliga kommunala verksamheter och innehåller alla kostnader för en viss verksamhet. Bruttokostnaden motsvarar i grunden samtliga driftskostnader för de olika kommunala verksamheterna. Bilaga 1 redovisar i detalj hur alla indikatorer för de olika områdena är definierade och vilken data som ligger till grund för deras mätning.

De kommunala områden som ingår i studien är:

- Barn och utbildning (förskolan, grundskolan och gymnasieskolan)
- Vård och omsorg till äldre (hemtjänst och särskilt boende)
- Vård och insatser för personer med funktionsnedsättningar
- Insatser inom individ- och familjeomsorgen
- Infrastruktur, miljö- och hälsoskydd

5.3 Omräkning av kostnader till fasta priser

Till grund för att bedöma produktivitetens utveckling ligger som sagt utvecklingen av de genomsnittliga kostnaderna per prestation i olika kommunala sektorerna: om dessa kostnader över tid ökar mer än vad som motiveras av ändrade priser och löner, dvs. prisförändringar på produktionsfaktorer, och kvaliteten inte förbättrats, ligger det nära till hands att dra slutsatsen att produktiviteten minskat och vice versa för en kostnadsänkning. För att bedöma produktivitetens utveckling i en viss kommunal verksamhet är det därför av avgörande betydelse att använda ett för den verksamheten anpassat kostnadsindex för justering av löner och priser på andra insatsfaktorer. Vid omräkningen av genomsnittskostnaden till fasta priser används genomgående i den här studien samma uppsättning kostnadsindex som i SKL-studierna, rörande kostnadsutvecklingen i den kommunala sektorn.¹⁴

¹⁴ I den inledningsvis nämnda rapporten från Svenskt Näringsliv (2014) används en liknande deflator, den s.k. kommunala konsumtionsdeflatoren. Utvecklingen för denna deflator under

Dessa kostnadsindex har i grunden konstruerats enligt följande. Vid omräkningen till fasta priser görs en åtskillnad mellan kostnader för egen personal och övriga kostnader. Personal-kostnaderna i fasta priser för kommuner respektive landsting, antas utvecklas på samma sätt som antalet arbetade timmar i dessa sektorer enligt Nationalräkenskaperna (NR). Med utgångspunkt från NR:s timmar och lönesummorna i det Kommunala Räkningskapsammandraget (RS) beräknas ett implicit lönepris som antas ha haft likartad utveckling i kommunernas respektive i landstingens olika verksamheter. Övriga kostnader, dvs. de vid sidan om kostnader för egen personal, har omräknats till fasta priser med hjälp av det implicita prisindexet för förbrukning och sociala naturaförmåner i NR.

Bilaga 3 redovisar utvecklingen av de olika verksamhetsspecifika kostnadsindex som använts för att omräkna genomsnittskostnader till fasta priser.

Som komplement till ovanstående redovisas också hur kostnadsutvecklingen för de olika verksamheterna ser ut om i stället KPI används för omräkningen till fasta priser.¹⁵ Syftet med denna komplementerande prisjustering är dels att belysa hur mycket övrig konsumtion som skattebetalarna måste avstå ifrån till följd av kostnadsökningar i de kommunala verksamheterna, dels att kasta ljus över kostnadssjufekfenomenet. En fördel med KPI är att kostnader som har justerats med hjälp av detta mått kan jämföras med kostnader för andra konsumtionsvaror, tjänster eller verksamheter i samhället som helhet. I den aktuella kontexten kan därför en justering med hjälp av KPI användas för att bedöma hur relativpriset på de kommunala tjänsterna förändras vis-a-vis den privata konsumtionen i stort. En utveckling där "priset" på välfärdstjänsterna (mätt som genomsnittskostnaden per prestation) ökar väsentligt snabbare än priserna än på vanliga varor och tjänster, innebär att skattebetalarna får lägga en allt större andel av (brutto-)inkomsterna på dessa tjänster. Annorlunda uttryckt får de avstå allt mer privat konsumtion till följd av relativprisförändringen på välfärdstjänsterna. En sådan utveckling är i så fall konsistent med Baumols teori om kostnadssjukan.

den aktuella tidsperioden överensstämmer i stort med de kostnadsindex som används i SKL-studierna.

¹⁵ Anledningen till valet av KPI som deflator är att det är ett vedertaget och ofta använt mått på den allmänna prisutvecklingen. Man skulle förstås kunna tänka sig även andra mått såsom KPIX, som exkluderar temporära effekter på KPI.



6 Resultat

6.1 Resultat från de indikatorbaserade uppföljningarna

I det här avsnittet redovisas resultatet av de olika analyserna. Först redovisas resultaten för skolväsendet, inklusive förskolan. Därefter redovisas motsvarande för äldreomsorg och omsorg av funktionshindrade, individ- och familjeomsorg samt infrastruktur och miljö- och hälsoskydd. För alla kommunala verksamheter beskrivs först allmänna förutsättningar, följt av kostnads- och kvalitetsutveckling. Skolväsendet avgränsas till att omfatta förskolan, grundskolan och gymnasieskolan. Detta motiveras dels av att dessa tre verksamheter är i särklass störst både i termer av antal barn/elever och i termer av kostnader, dels av att mängden kvalitetsindikatorer är mycket begränsad för övriga verksamheter.

6.1.1 Förskolan

Kommunerna är enligt skollagen (2010:800, kap. 8) skyldiga att erbjuda barnomsorg i form av förskoleverksamhet och skolbarnomsorg från det att barnet har fyllt ett år till dagen innan det fyller 13 år. Kommunerna ansvarar således för att det finns förskolor och att det finns plats på dessa. Denna lag gäller såväl förskolor som bedrivs i kommunal regi och fristående förskolor. Kommunerna ansvarar också för att kontrollera att förskoleverksamheterna uppfyller kraven på god kvalitet och säkerhet. Lagen stipulerar vidare att kommunerna ”utan skäligen dröjsmål” ska erbjuda en barnomsorgsplats, vilket i praktiken kommit att betyda att en kommun har fyra månader på sig att erbjuda föräldrarna en plats till barnet.

Förskoleverksamheten ska enligt skollagen bedrivas på ett sådant sätt att den stimulerar barns utveckling och lärande samt

erbjuder barnen en trygg omsorg. Lagstiftningen anger också att barngrupperna ska ha lämplig sammansättning och storlek. Specifikt anges att ett riktmärke för en gruppstorlek om ca 15 barn är att föredra, för att barnen ska utvecklas på ett optimalt sätt.

Skolverket definierar i sina allmänna råd att kvalitet i förskolan handlar om följande tre faktorer: förutsättningarna för verksamheten (t.ex. för skolans styrning och ledning, personalens kompetens, personaltäthet och barngruppernas storlek), det pedagogiska arbetet (vikten av att ha helhetssyn på barns utveckling och lärande, förskolans värdegrund samt samarbetet med föräldrarna) samt måluppfyllelse (hur väl förskolan arbetar i förhållande till målen och hur detta kan bedömas).

För att bedöma hur produktiviteten i verksamheten utvecklats används den genomsnittliga kostnaden per prestation (inskrivet barn) i landets kommuner.¹⁶ Tabell 6.1 visar att den reala kostnaden per prestation i förskolan ökade med knappt 4 procent mellan 2002 och 2012.¹⁷ Detta motsvarar en årlig kostnadsökning på knappt 0,4 procent per år. Med andra ord lade kommunerna 2012 något mer resurser per barn i förskolan än tio år tidigare. Då ska man komma ihåg att andelen 1–5 åriga barn som är inskrivna i förskola eller pedagogisk omsorg, ökat under perioden från knappt 79 procent år 2002 till drygt 87 procent år 2012.

Tabellen visar vidare att det finns betydande spridning i hur mycket landets kommuner i genomsnitt spenderar på förskolan. Den 10:e respektive 90:e percentilen visar de genomsnittskostnader som 10 respektive 90 procent av kommunerna understiger respektive överstiger. År 2002 hade 10 procent av kommunerna en kostnad per barn som understeg 78 000 kronor per år, dvs. de tillhandahöll förskola till en kostnad som var knappt 18 procent lägre än den genomsnittliga kostnaden för kommunkollektivet i stort. Samtidigt spenderade 10 procent av kommunerna mer än 105 000 kronor per barn och år, dvs. drygt 14 procent mer än kommunkollektivet i stort. Motsvarande siffror för år 2012 var 85 000 kronor (drygt 11 procent lägre än kommungenomsnittet) respektive 105 000 kronor (drygt 14 procent högre än kommungenomsnittet). Dessa jämförelser visar att de ganska betydande skillnader som finns mellan de kommuner som har de högsta

¹⁶ Bruttokostnad minus interna intäkter och försäljning till andra kommuner och landsting för förskola, dividerat med genomsnittligt antal inskrivna barn i förskola vid mätning den 15 oktober föregående och innevarande år. Avser samtlig regi. Källa: SCB och Skolverket.

¹⁷ Motsvarande siffra om kostnaderna i stället justeras med KPI är ca 17 procent.

respektive lägsta kostnaderna för barnomsorg, har minskat något under den studerade tidsperioden.

Tabell 6.1 Utvecklingen av den reala genomsnittliga kostnaden per barn i barnomsorgen m.m. 2002–2012, tusentals kronor

År	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Kostnad/ elev (SKL)	91,4	89,1	88,5	88,8	91,8	92,8	92,1	91,9	91,7	94,2	94,6
Perc10	77,6	77,3	77,3	78,7	82,0	83,2	82,3	82,4	82,4	84,0	85,6
Perc90	104,9	101,1	98,3	102,4	102,5	101,6	102,4	101,8	101,8	103,5	105,3
Kostnad/ elev (KPI)	91,4	91,9	92,4	94,7	98,8	99,9	100,5	102,3	103,3	104,9	106,9

I vilken utsträckning uppvägs då denna kostnadsökning av kvalitetsförbättringar i verksamheten? För att kunna svara på den frågan används åtta olika kvalitetsindikatorer, vars utveckling redovisas i tabell 6.2. Som framgår av tabellen skiljer sig indikatorerna åt rörande hur många år de har funnits tillgängliga, dvs. tidsseriens längd.

Kvalitetsindikatorer som rör verksamhetens förutsättningar, dvs. strukturkvalitet, är antalet inskrivna barn per årsarbetare, andelen personal med pedagogisk högskoleexamen samt barngruppernas storlek (mätt som andelen barngrupper med mindre än 16 barn).¹⁸ Som framgår av tabellen är personaltätheten i stort sett konstant över tid, där antalet barn per personal ligger på knappt 5,5. När det gäller kvalitetsdimensionen antalet barn per barngrupp kan viss förbättring anas: andelen barngrupper med 15 eller färre barn har ökat från 35,6 procent år 2003 till 39,5 procent år 2012. Även andelen personal med pedagogisk högskoleexamen har ökat, från knappt 51 procent år 2002 till 58 procent år 2012. Med andra ord förefaller det som om verksamhetens förutsättningar, dvs. strukturkvaliteten, har förbättrats.

En annan viktig kvalitetsparameter är tillgängligheten till barnomsorg. Som framgick i det föregående är kommunerna skyldiga att inom skäligen tid ordna plats i barnomsorgen. Data rörande denna indikator finns tillgänglig sedan 2007. Som framgår har andelen

¹⁸ De två förstnämnda indikatorerna finns tillgängliga samtliga år för i stort sett alla kommuner. Den tredje indikatorn baseras på statistik från Skolverket och finns här tillgänglig enbart som en genomsnittsfiffra.

föräldrar som fått plats i önskad tid sjunkit något över tid. År 2012 var denna andel 73 procent.¹⁹

Två indikatorer som rör processkvalitet är andelen barn som aktivt medverkat vid utvecklingssamtal och andelen barn i förskolor med pedagogisk dokumentation som följer med till grundskolan. Denna typ av indikatorer är relativt färska och finns bara sedan 2010. Andelen barn som deltar vid utvecklingssamtalen sjönk först med är nu på väg upp igen. Dokumentationen av dessa två indikatorer har dock försämrats.²⁰

Slutligen redovisas i tabellen två indikatorer på hur nöjda medborgarna är med förskolan. Enligt den första indikatorn Nöjd-Medborgar-Index (NMI) för förskolan, har medborgarnas syn på den svenska förskolan inte förändrats nämnvärt under perioden. Samma mönster kan anas även för det andra subjektiva kvalitetsmättet, Svenskt kvalitetsindex mätningar av förskolan, vars resultat har varit mer eller mindre konstant under perioden. Däremot indikerar denna sistnämnda indikator högre grad av tillfredsställelse med förskolan bland medborgarna.

Tabell 6.2 Utvecklingen av kvaliteten i förskolan 2002–2012

År	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Personal- täthet	5,3	5,4	5,5	5,3	5,3	5,2	5,3	5,4	5,5	5,4	5,4
Grupp- storlek, andel <16 barn		35,6	35	36,5	38,2	37,5	37,8	37,3	37,2	38,2	39,5
Pedagogisk examen	50,9	51,5	52	52,8	53	54,5	55,6	56,8	57,8	57,5	57,9
Erbjuden plats i tid						78	79	79	82	75	73
Utvecklings samtal									27	30	38
Pedagogiskt Dokument									73	74	66
NMI				63	65	63	64	64	64	63	64
NKI	75	75	74	73	74	74,6	75,5	76,4	76,1	75,5	75,6

¹⁹ Det första året i serien 2007 fanns indikatorn endast tillgänglig för ett 30-tal kommuner. Denna siffra ökade successivt till ca 80 kommuner år 2012.

²⁰ År 2010 fanns uppgifter från ca 60 kommuner tillgängliga för dessa två indikatorer. Motsvarande siffra år 2012 var drygt 80.

Sammanfattningsvis spenderade landets kommuner i genomsnitt knappt 4 procent mer på varje inskrivet barn i förskolan år 2012 än år 2002. Merparten av de indikatorer som används för att beakta utvecklingen av verksamhetens kvalitet uppvisar konstant eller positiv utveckling över tid.

6.1.2 Grundskola

Den svenska grundskolan är obligatorisk och kostnadsfri för alla barn mellan 7–6 år. Den syftar till att ge alla elever kunskaper och värden, samt att utveckla elevernas förmåga att tillämpa dessa. Vidare ska utbildningen utformas så att den bidrar till personlig utveckling samt förbereder eleverna för aktiva livsval och ligger till grund för fortsatt utbildning.

De grundläggande bestämmelserna om grundskolan återfinns i skollagen och grundskoleförordningen. Genom läroplanen anger regering och riksdag de grundläggande värden som skall prägla skolans verksamhet, samt de mål och riktlinjer som skall gälla för den. När det gäller mål utöver skolväsendets generella mål, kan nämnas de miniminivåer vad gäller kunskaper som alla elever ska uppnå det femte respektive nionde skolåret. Mål att uppnå för det nionde skolåret ligger till grund för bedömningen om en elev skall få betyget Godkänt, vilket ger behörighet till gymnasieskolan.

Styrningsmässigt vilar grundskolan på en form av mål- och resultatstyrning. Statsmakterna beslutar om mål och ramar i lagar och förordningar och delegerar därefter till kommunerna eller andra huvudmän (de fristående skolornas ägare) att tillsammans med skolornas rektorer ansvara för att bedriva verksamheten så att målen nås.

Generellt har grundskolan varit föremål för omfattande debatt det senaste decenniet. I förgrunden för denna debatt har stått en diskussion om den svenska grundskolans sjunkande resultat i de internationella PISA-studierna, vad denna nedgång kan tänkas bero på och vilken eventuell roll det fria skolvalet och framväxten av s.k. fristående skolor spelar i detta.

Som framgår av tabell 6.3 har den genomsnittliga kostnaden per grundskoleelev och år ökat från knappt 63 000 kronor år 2002 till drygt 71 000 kronor år 2012. Detta motsvarar en real kostnadsökning på knappt 14 procent över den studerade tioårsperioden. Att utbilda en elev i den svenska grundskolan kostar således nästan

14 procent mer i dag än det gjorde för tio år sedan. Frågan är givetvis om dessa ökade resurser satt några synbara spår vad gäller de resultat som uppnås, något som vi återkommer till längre fram i detta avsnitt. Motsvarande kostnadsökning om i stället KPI används är nästan dubbelt så stor (28 procent).

Vidare kan vi konstatera att de betydande skillnader som fanns mellan olika kommuner 2002 gällande satsade resurser, i stor utsträckning kvarstår. År 2002 var 10:e respektive 90:e percentilen 55 400 respektive 71 500 kronor. 10 procent av kommunerna spenderade således 7 000 respektive 9 000 kronor mindre eller mer än genomsnittskommunen. Vidare skiljde det nästan 40 000 kronor mellan den kommun som satsade minst respektive mest på grundskolan. Motsvarande siffror år 2010 var 9 000, 10 000 samt 50 000 kronor. Skillnaderna mellan de kommuner som spenderar minst respektive mest har med andra ord ökat något.

Tabell 6.3 Utvecklingen av den reala genomsnittliga kostnaden per barn i grundskolan m.m. 2002–2012, tusentals kronor

År	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Kostnad/ elev (SKL)	62,6	62,4	64,0	65,2	66,5	68,1	68,6	69,3	69,9	70,6	71,2
Perc10	55,4	55,3	56,3	57,9	58,7	60,0	60,2	60,2	60,7	61,2	62,1
Perc90	71,5	71,5	72,6	74,6	75,2	77,2	77,6	79,9	79,7	80,9	81,5
Kostnad/ elev (KPI)	62,6	64,3	66,7	69,5	71,4	73,2	74,8	77,1	78,6	78,5	80,2

I det följande redovisas utvecklingen för åtta olika kvalitetsindikatorer som sammantaget bedöms ge en god bild av hur grundskolan utvecklats kvalitetsmässigt under den senaste tioårsperioden (se tabell 6.4).

Två strukturella kvalitetsmått är antalet elever per lärare respektive andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen.²¹ Det finns visst stöd i forskningen för att antalet elever per lärare påverkar utbildningens kvalitet och därmed elevresultat: ju färre elever en lärare har att ägna sina insatser åt, desto bättre elevresultat uppnås, allt annat lika (jämför avsnitt 2.2.) Som framgår av tabellen har denna kvalitetsindikator för grundskolan legat mer eller mindre konstant sedan 2005 när variabeln först började mätas. Möjligen kan viss minskning anas; från 12 elever per lärare år 2005 till 11,5 år

²¹ Dessa två nyckeltal finns tillgängliga sedan 2005 för i stort sett samtliga 290 kommuner.

2012. Tittar man i stället på spridningen mellan olika kommuner och år kan konstateras ganska betydande skillnader.²² År 2006 var 10:e percentilen 10,7 elever per lärare, vilket innebär att 10 procent, eller knappt 30 kommuner, hade en personaltäthet som understeg 10,7. Sex år senare hade denna siffra sjunkit till 10 elever per lärare, motsvarande en minskning med knappt 7 procent. Betraktas i stället den andra änden av fördelningen, dvs. 90:e percentilen, som år 2006 var 13,3 elever per lärare, uppvisas samma mönster. Personaltätheten har därefter minskat något till 13,0 elever per lärare år 2012.

Den andra strukturella kvalitetsindikatorn, andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen, kan antas indikera en annan viktig kvalitetsaspekt i undervisningen; nämligen att förmågan att lära ut på ett verkningsfullt sett borde öka med adekvat utbildning. Här kan viss förbättring anas. År 2005, vilket är det första året som detta mått finns tillgängligt, hade ungefär 85 av 100 lärare genomgått någon form av pedagogisk högskoleutbildning. Motsvarande siffra år 2012 var 87,8 procent. Den formella pedagogiska kompetensen i den svenska grundskolan har alltså i genomsnitt ökat under den studerade perioden. Även när det gäller denna indikator är spridningen mellan olika kommuner markant, och har inte minskat sedan 2002. I 10 procent av kommunerna saknades detta år mer än var fjärde lärare pedagogisk högskoleexamen. I skrivande stund är denna siffra en av fem. Omvänt hade 10 procent av kommunerna år 2002 en lärarkår där över 90 procent hade pedagogisk examen. Denna siffra var tio år senare drygt 94 procent.

En indikator som mäter måluppfyllnad är andelen elever som klarar godkänt resultat i kärnämnen svenska, matematik och engelska. En första sådan indikator är andelen elever i tredje klass som klarar godkänt resultat i alla prov. Som framgår av tabellen görs här en uppdelning mellan fristående skolor och kommunala skolor. Vidare finns indikatorn endast tillgänglig för 2010–2012. För såväl de kommunala som de fristående skolorna har resultaten fallit en aning: år 2010 var andelen elever som klarat samtliga delprov i de kommunala respektive de fristående skolorna 73 respektive 70 procent. Motsvarande siffror två år senare var 70 respektive 69 procent. Dessa genomsnittssiffror döljer emellertid att det finns mycket stora resultatmässiga skillnader mellan kommunerna, i synnerhet mellan resultaten för fristående skolor i

²² Dessa uppgifter återfinns inte i tabellen.

olika kommuner. 10:e percentilen för den aktuella indikatorn i de kommunala skolorna har under den studerade tidsperioden varierat kring 60 procent, vilket innebär att i 10 procent av kommunerna klarade inte fyra av tio elever i årskurs 3 alla delproven. Motsvarande siffra för de fristående skolorna är markant sämre – här klarar mindre än hälften av eleverna samtliga delprov. Studerar man i stället den 90:e percentilen framträder den omvända bilden. Den 90:e percentilen för de fristående skolornas resultat ligger i strax underkant av 90 procent, knappt 10 procentenheter högre än motsvarande värde för de kommunala skolorna.²³ Det finns således väsentligt större spridning mellan kommunerna vad gäller resultaten för de fristående skolorna än för resultaten för de kommunala skolorna.

Motsvarande indikator finns även för elever i årskurs 6. Närmare bestämt avser indikatorn andelen elever i årskurs som klarat alla delprov för ämnesproven i svenska och svenska som andraspråk, engelska och matematik. Resultat för denna indikator finns endast för 2012, och inte uppdelat på fristående respektive kommunala skolor. I genomsnitt klarade fyra av fem elever samtliga delprov. Även här med betydande spridning dock: 10:e respektive 90:e percentilen var 72 respektive 89 procent av eleverna.

Resultat för indikatorn andelen elever i årskurs 9 som uppnått målen i alla ämnen finns sedan 2006 och uppdelad på kommunala respektive fristående skolor.²⁴ I genomsnitt uppnår drygt 75 procent av eleverna i landets grundskolor målen i alla ämnen, med ett par procentenheters högre medelvärde för de fristående skolorna. Även gällande denna indikator finns betydande spridning mellan olika kommuner. I 10 procent av kommunerna är andelen elever som uppnått samtliga mål mindre än två tredjedelar: var tredje elev i dessa kommuner klarar med andra ord inte att uppnå målen i alla ämnen.

En annan viktig resultatindikator för niondeklassarna är det s.k. meritvärdet som utgörs av summan av betygsvärdena för de 16 bästa betygen i elevens slutbetyg.²⁵ Högsta möjliga meritvärde är 320 poäng.²⁶ Det sammanlagda meritvärdet ger en indikation på

²³ Dessa siffror återfinns inte i tabellen.

²⁴ Indikatorn finns tillgänglig för kommunala skolor för samtliga kommuner och för ca 60–70 kommuner avseende fristående skolor. Detta avspeglar det faktum att fristående skolor förekommer i begränsat antal kommuner.

²⁵ Se föregående fotnot.

²⁶ Det meritvärde som redovisas här är summan av alla elevers meritvärde dividerat med antalet elever som fått godkänt i minst ett ämne.

den sammantagna kunskapsnivån hos de elever som gått ut årskurs 9. Indikatoren finns för hela mätperioden och uppdelat på fristående och kommunala skolor. Det genomsnittliga meritvärdet för de fristående skolorna har ökat med 15 procentenheter, från 207 poäng år 2002 till 222 poäng år 2012. Motsvarande siffror för de kommunala skolorna är 203 respektive 205 poäng. Det förefaller med andra ord som att resultaten för de fristående skolorna förbättrats markant den senaste tioårsperioden medan resultaten för de kommunala skolorna endast förbättrats marginellt. Spridningen mellan de fristående skolorna är emellertid väsentligt större än för de kommunala skolorna. År 2002 skilde det nära 95 meritpoäng mellan de 10 procent sämsta friskolorna och de bästa 10 procenten. Denna skillnad halverades i stort sett fram till år 2012. Noterbart här är att denna förändring till största delen beror på att meritvärdet för de 10 procent mest lågpresterande friskolorna ökat markant; från 149 poäng år 2002 till 201 poäng år 2012. För de kommunala skolorna kan inte alls samma utveckling skönjas. År 2002 var skillnaden mellan 10:e och 90:e percentilen 24 poäng (192 respektive 216). Tio år senare har i stort sett ingenting hänt med dessa siffror. År 2012 var den 10:e och 90:e percentilen för de kommunala skolorna 192 respektive 217 poäng.

Ett kompletterande resultatmått är det genomsnittliga resultatet från Dagens Nyheter's s.k. nutidsorientering.²⁷ Nutidsorienteringen är en tävling mellan landets niondeklassare som genomförts sedan 1939. Data för landets kommuner finns tillgängligt sedan 2006. Jämförs resultatet för det året (11,7 poäng) med resultatet för 2012 (10,9 poäng) har en försämring skett. Medelvärdet uppvisar dock ingen tydlig trend. I likhet med de andra resultatmåten finns viss spridning mellan kommunerna: i 10 procent av kommunerna hade eleverna färre än 10 rätt, medan i 10 procent av kommunerna hade eleverna i genomsnitt fler än 13 rätt.

De två sista indikatorerna, SCB:s Nöjd-Medborgar-Index och SKI:s Nöjd-Kund-Index för grundskolan, mäter hur medborgarna upplever kvaliteten i grundskolan. I likhet med förskolan tycks medborgarna enligt SCB:s index vara ungefär lika nöjda med grundskolan i början av perioden som i slutet av densamma. En något annan bild ges av det andra tillgängliga Nöjd-Kund-Indexet från SKI. Detta finns för hela tidsperioden och tyder på något ökad kundnöjdhet med grundskolan.

²⁷ Indikatoren finns tillgänglig för ca 90 procent av kommunerna.

Tabell 6.4 Kvalitetsutvecklingen i grundskolan 2002–2012

År	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Elever i årskurs 3 som klarat alla prov, % (kommunal)									73	72	70	
Elever i årskurs 3 som klarat alla prov, % (fristående)									70	68	69	
Elever i årskurs 6 som klarat alla prov, %											79	
Elever i årskurs 9 som uppnått målen i alla ämnen, % (kommunal)					76,6	76,7	76,9	76,8	75,7	75,9	76,1	
Elever i årskurs 9 som uppnått målen i alla ämnen, % (fristående)						73,2	80,8	80,2	79,8	78,6	75,5	78,7
Elever/lärare, %				12	11,8	11,7	11,6	11,8	11,7	11,6	11,5	
Pedagogisk examen, %				84,9	85,5	86,4	86,9	88,1	87,6	88,4	87,8	
Meritvärde (kommunal)	203	203	204	203	204	204	205	205	204	205	205	
Meritvärde (fristående)	207	208	208	207	206	211	209	208	215	220	222	
DN nutidsorientering					11,9	10,1	13,2	12,6	12,5	12,5	10,7	
NMI (SCB)				58	61	59	59	60	58	57	58	
NKI (SKI)	66,5	64,4	64,8	64,7	66,3	65,5	68,2	70,0	71,3	68,7	69,5	

I genomsnitt spenderade landets kommuner knappt 15 procent mer resurser per elev år 2012 än tio år tidigare. Den sammanlagda bilden av kvaliteten i grundskolan är att den varit mer eller mindre konstant under den aktuella perioden. Några indikatorer visar på en liten försämring, några på en förbättring och ytterligare andra på en konstant utveckling.

6.1.3 Gymnasieskolan

Till skillnad från grundskolan är gymnasieskolan frivillig. Skollagen stipulerar dock att alla kommuner måste erbjuda gymnasieutbildning av god kvalitet så att det övergripande utbildningspolitiska målet om likvärdig utbildning kan nås. Kommunen kan antingen erbjuda utbildning som den själv anordnar eller utbildning som anordnas av en annan kommun eller landsting enligt samverkansavtal med kommunen eller landstinget. Vilka utbildningar

som erbjuds och antalet platser på dessa ska så långt det är möjligt anpassas med hänsyn till ungdomarnas önskemål.

Syftet med gymnasieskolan är att den ska ge eleverna en god grund för yrkesverksamhet och fortsatta studier samt för personlig utveckling och ett aktivt deltagande i samhällslivet. Tanken är att utbildningen i gymnasieskolan ska utgöra en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen till arbetslivet, och en bas för rekrytering till högskolesektorn. Utbildningen i gymnasieskolan består därför av nationella program som kan vara yrkesprogram eller högskoleförberedande program.

Tabell 6.5 visar hur den genomsnittliga kostnaden per elev för den svenska gymnasieskolan utvecklats den senaste tioårsperioden. År 2002 satsade landets kommuner i genomsnitt 84 000 kronor på varje elev i gymnasieskolan. Tio år senare var motsvarande kostnad drygt 85 000 kronor, vilket motsvarar en ökning med drygt 1,5 procent.²⁸ Precis som i fallet med grundskolan finns skillnader mellan kommunerna gällande hur mycket pengar de spenderar per gymnasieelev. År 2002 satsade 10 procent av kommunerna mindre än 72 200 kronor per elev, dvs. mer än 10 000 kronor mindre än genomsnittligt per elev. Omvänt spenderade 10 procent av kommunerna mer än 98 000 kronor per elev, dvs. knappt 15 000 kronor mer än genomsnittet. Skillnaden mellan 10:e och 90:e percentilen var således nästan 26 000 kronor per elev och år. Dessa skillnader kvarstår i stort sett oförändrade tio år senare.

Tabell 6.5 Utvecklingen av den reala genomsnittliga kostnaden per elev i gymnasieskolan m.m. 2002–2012, tusentals kronor

År	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Kostnad/elev (SKL)	83,9	82,9	82,6	82,4	82,5	83,1	81,8	82,5	82,7	84,8	85,4
Perc10	72,2	72,2	71,8	71,5	71,8	72,5	71,2	72,4	72,3	73,4	74,2
Perc90	98,0	95,1	95,2	94,6	95,4	96,2	94,8	96,5	95,9	98,2	97,5
Kostnad/elev (KPI)	83,9	85,1	86,0	87,5	88,2	89,0	88,8	91,5	92,8	93,4	95,9

För att svara på frågan i vilken utsträckning kvaliteten i gymnasieskolan förändrats mellan 2002 och 2012 används åtta olika indikatorer. Dessa syftar till att mäta i vilken utsträckning eleverna

²⁸ Motsvarande ökning om justering görs med KPI är drygt 11 procent.

uppnår avsedda kunskaper och färdigheter samt huruvida medborgarna i stort är nöjda med gymnasieskolan.

Den första indikatorn är antalet betygspoäng som i genomsnitt erhålls efter avslutad gymnasieutbildning.²⁹ Maximalt kan fås 20 poäng, motsvarande Mycket Väl Godkänd (MVG) i samtliga kurser. På samma sätt motsvarar 10 poäng godkänt i alla ämnen. Tabell 6.6 visar att den genomsnittliga betygspoängen i det närmaste har legat fixerad kring i underkant av 14 poäng under hela perioden 2002–2012. Intressant nog är detta en indikator som uppvisar mycket liten spridning mellan olika kommuner. Den 10:e respektive 90:e percentilen var år 2002 13,0 respektive 14,3 poäng. Dessa andelar är närmast identiska tio år senare.³⁰

Den andra respektive tredje indikatorn som används för att spegla kvaliteten på gymnasieskolan är andelen elever som fullföljer gymnasieutbildningen inom den tänkta tidsramen, tre år, respektive inom fyra år.³¹ Det är önskvärt att så många som möjligt fullföljer utbildningen på utsatt tid för att kunna påbörja universitetsstudier eller börja förvärvsarbete. För den första indikatorn finns data tillgängliga sedan 2008. Tabellen visar att i genomsnitt klarar drygt tre av fyra elever att avsluta den valda utbildningen på tre år. Omvänt tar nästan var fjärde elev längre tid på sig. Dessa andelar har förändrats marginellt under den aktuella perioden. I likhet med de flesta andra indikatorer vi studerat finns viss spridning mellan kommunerna även gällande detta mått: i de 10 procent kommuner med sämst genomströmning klarar bara sju av tio elever att gå ut gymnasiet på tre år. I den kommun med allra sämst resultat klarar bara drygt hälften treårsgränsen. Omvänt finns kommuner där över 90 procent av eleverna går ut gymnasiet på tre år. Hur många klarar av att gå ut gymnasiet på fyra år? Som tabellen visar klarade drygt 75 procent av eleverna detta år 2008. Fem år senare hade denna andel ökat till nästan 78 procent. Spridningen mellan kommunerna är återigen betydande. I 10 procent av kommunerna klarade knappt sju av tio elever att gå ut gymnasiet inom fyra år. Fem år senare är denna siffra i stort sett densamma.

Vad händer med eleverna efter att de lämnat gymnasiet? I vilken utsträckning går de vidare till högre studier på universitet eller högskola och hur fort efter avslutade gymnasiestudier? Hur lång tid tar det innan de är etablerade på arbetsmarknaden? Som framgår

²⁹ Finns tillgänglig för samtliga kommuner 2002–2012.

³⁰ Dessa uppgifter återfinns inte i tabellen.

³¹ Finns tillgängliga för samtliga kommuner fr.o.m. 2008.

av tabellen lämnar det stora flertalet elever gymnasiet med grundläggande behörighet till högskola eller universitet. År 2007, vilket är det första år denna indikator finns tillgänglig³², hade knappt 90 procent av eleverna skaffat sig grundläggande behörighet. Denna siffra har sjunkit ett 2–3 procentenheter fem år senare. Viss spridning finns mellan kommunerna. Skillnaden mellan 10:e och 90:e percentilen är ca 10 procentenheter – ett förhållande som inte ändrats under den studerade perioden. Vidare går knappt var femte gymnasieelev direkt vidare till högre studier. Denna andel har inte varierat nämnvärt de senaste åren.³³ När det gäller denna indikator har spridningen mellan kommunerna ökat mellan 2007 och 2012. I vissa kommuner fortsätter färre än var tionde elev att studera direkt efter gymnasiet, medan i andra kommuner gör närmare en av fyra detta. Samtidigt kan vi konstatera att väsentligt fler påbörjar högre studier inom ett par, tre år efter gymnasiestudierna; närmare bestämt nästan 40 procent av eleverna. Denna andel har ökat något de senaste åren.

Ett annat intressant resultatmått är andelen elever som väljer att inte studera vidare och som lyckas etablera sig på arbetsmarknaden inom två år efter gymnasieexamen. Data för denna indikator finns tillgänglig sedan 2006.³⁴ Denna andel har varierat mellan 25 och 35 procent under mätperioden. Denna ganska stora variation kan högst sannolikt härledas till finanskrisen 2008–2009 och dess efterdyningar på bland annat arbetsmarknaden. Vi kan också konstatera betydande spridning mellan olika kommuner gällande i vilken utsträckning gymnasisterna lyckas etablera sig på arbetsmarknaden. I 10 procent av kommunerna lyckas mindre än var femte elev komma in på arbetsmarknaden inom två år efter studierna. I den andra halvan av fördelningen av denna indikator har vi de 10 procent kommuner vars gymnasieelever i störst utsträckning etablerar sig i arbetslivet: här är motsvarande siffror mellan 32 och 38 procent. Läger vi slutligen samman andelarna gymnasister som antingen studerar på universitet eller högskola respektive har etablerat sig på arbetsmarknaden, kan vi konstatera att ungefär två av tre antingen ägnar sig åt högre studier eller förvärvsarbetar. Denna andel har varit mer eller mindre oförändrad mellan 2007 och 2012. Återigen syns betydande spridning mellan kommunerna. I vissa kommuner studerar eller arbetar bara 55–60 procent två år

³² Gäller alla kommuner.

³³ Finns för alla kommuner.

³⁴ Finns för alla kommuner.

efter gymnasiet, medan i andra kommuner är motsvarande siffror 75–80 procent.

När det gäller hur nöjda medborgarna är med gymnasieskolan, mätt i form av SCB:s Nöjd-Medborgar-Index, har inte större förändringar ägt rum under den studerade tidsperioden. Den sista kvalitetsindikatorn, NKI för gymnasieskolan, visar däremot på en positiv utveckling under perioden.

Tabell 6.6 Kvalitetsutvecklingen i gymnasieskolan 2002–2012

År	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Betygspoäng efter avslutad gymn.utbild, medelvärde	13,7	13,9	13,9	13,9	14	13,9	13,9	13,9	13,8	13,9	13,8
Elever som fullföljer sin utbildning inom 3 år, %							76,9	76,6	77,3	77,6	77,5
Elever som fullföljer sin utbildning inom 4 år, %							76,0	76,3	76,6	77,2	77,6
Elever med grundläggande behörighet till univ./högskola, %						89,4	89,2	90,5	86,6	86,8	86,3
Elever som gått direkt till univ./högskola efter studier, %							14,6	18,6	17,9	17	17
Etablerade på arbetsmark 2 år efter avslutad gymn.utbild, %					26,9	32,8	32,8	34,6	27,4	25,0	29,1
Etablerade på arbetsm/stud. 2 år efter utbild, %						68,5	71,3	69,5	65,7	64,9	66,6
NMI (SCB)					62	61	61	61	60	59	59
NKI, SKI	65,4	68,3	66,1	68,2	67,3	68,4	69,8	69,3	67,9	69,1	

Sammanfattningsvis kan konstateras att gymnasieskolan disponerar ungefär lika mycket resurser i dag som för tio år sedan. Den samlade bilden av utvecklingen av verksamhetens kvalitet är bibehållen kvalitet.

6.1.4 Äldreomsorg

Det övergripande målet för den svenska äldrepolitiken är att äldre ska kunna leva ett aktivt liv, ha inflytande i samhället och över sin vardag, kunna åldras i trygghet och med bibehållet oberoende, bemötas med respekt och ha tillgång till god vård och omsorg. Alla kommuner är därför skyldiga att tillhandahålla äldreomsorg, med vilket avses olika åtgärder som syftar till att hjälpa människor över 65 år som är i behov av stöd i vardagen eller annat boende. Ett exempel på en sådan åtgärd är hemtjänst, som är en service som kan vara allt från hjälp några timmar i månaden till omfattande hjälp och omvårdnad flera gånger per dygn. Äldreomsorg innefattar också ett s.k. trygghetslarm, som innebär att äldre personer genom en enkel knapptryckning kan få kontakt med kommunens omsorgsförvaltning. En annan viktig äldreomsorgstjänst är möjlighet till särskilt boende (vård- eller omsorgsboende, seniorboende etc.) för personer som inte längre vill eller klarar av att bo kvar i den egna bostaden. För vissa tjänster inom äldreomsorgen gör kommunen en individuell behovsbedömning medan andra inte kräver detta. De olika insatserna kan utföras av personer som är anställda av kommunen, privata utförare på uppdrag av kommunen eller av anhöriga.

Tabell 6.7 visar kostnadsutvecklingen för den kommunala äldreomsorgen under perioden 2002–2012. Som framgår av tabellen redovisas först utvecklingen av de totala kostnaderna för äldreomsorgen per kommuninvånare över 65 år. Därefter redovisas motsvarande kostnader specifikt för de två stora kostnadsposterna inom äldreomsorgen, nämligen hemtjänst och särskilt omsorgsboende.

I genomsnitt har kommunernas totala kostnader för äldreomsorgen minskat i reala termer. År 2002 spenderade i genomsnitt varje kommun knappt 50 000 kronor per år och invånare över 65 år. Motsvarande siffra tio år senare var drygt 43 000 kronor. I termer av resurser spenderade således landets kommuner i genomsnitt drygt 13 procent mindre per invånare över 65 år än vad man gjorde 2002. Vidare kan vi konstatera att denna minskning gäller hela fördelningen kommuner. Den spridning som fanns 2002 mellan de kommuner som spenderade minst respektive mest på de äldre kvarstår oförändrad tio år senare.³⁵

³⁵ Motsvarande siffra när KPI i stället används som deflator är en minskning med knappt 2,5 procent.

Studerar vi i stället enbart kostnaderna för hemtjänst respektive kostnaderna för särskilt boende framträder en något annorlunda bild. Den reala kostnaden för hemtjänst har ökat under perioden, från 2004 till 2012 närmare bestämt, med i genomsnitt drygt 13 procent per invånare över 65 år. Motsvarande kostnad för särskilt boende under samma period minskade med drygt 24 procent. Dessa skillnader förklaras högst sannolikt av den strävan som finns i kommunerna att så långt det är möjligt tillgodose de äldre kommuninvånarnas behov av stöd och omsorg på det mest kostnadseffektiva sättet. Tabellen visar att andelen äldre i särskilda omsorgsboenden minskat från 7,6 procent år 2002 till 4,7 procent år 2012, vilket motsvarar en minskning med närmare 40 procent. Det är alltså väsentligt fler äldre i dag som bor kvar i hemmet än för tio år sedan. Samtidigt har andelen äldre som beviljas hemtjänst ökat från 7,7 procent år 2002 till 8,5 procent år 2012, vilket är en ökning med drygt 10 procent.

Tabell 6.7 Kostnadsutvecklingen i äldreomsorgen 2002–2012, tusentals kronor per invånare över 65 år och procent

År	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Kostnad/äldreomsorg, kr/inv. 65+ (SKL)	49,9	49,2	48,3	47,2	47,8	47,8	47,5	44,8	44,5	43,8	43,2
Kostnad hemtjänst, kr/inv. 65+ (SKL)			12,1	12,2	12,4	12,6	12,2	11,4	11,9	13,5	13,7
Kostnad särs boende, kr/inv. 65+ (SKL)	29,1	28,4	27,1	26,2	26,1	25,9	25,6	23,9	23,4	22,7	22,1
Andel inv. 65+ i särs boende, %	7,6	7,2	6,7	6,4	6,2	5,9	5,8		5,2	5,0	4,7
Andel inv. 65+ beviljad hemtjänst, %	7,7	7,8	7,9	8,1	8,3	9,0	8,9		8,6	8,5	8,5

När det gäller tillgången på kvalitetsindikatorer inom äldreomsorgen kan man konstatera att ingen indikator finns att tillgå för hela perioden 2002–2012. Den indikator som kommer närmast är Nöjd-Kund-Index (SKI) för äldreomsorgen, respektive Nöjd-Medborgar-Index för äldreomsorgen (SCB), där det finns data sedan 2003 respektive 2005. Som framgår av tabell 6.8 har kundnöjdheten mätt med det första indexet, som specifikt avser äldreboende, ökat om man ser till hela den studerade perioden; från 69,5 till drygt 71. Denna utveckling har dock varit långt från linjär. När det gäller det andra måttet, SCB:s NMI, har det

genomsnittliga värdet legat mer eller mindre konstant kring värdena 51–52. Möjligtvis går att ana en svagt uppåtgående trend över tid.

En annan indikator som finns tillgänglig för relativt många år är kvaliteten på den information om äldreomsorgen som återfinns på kommunens webbplats.³⁶ Här kan en markant förbättring noteras de senaste åren. Denna utveckling förklaras sannolikt av en kombination av allt större IT-vana bland äldre och mer användarvänliga och informativa webbplatser.

En tredje typ av kvalitetsindikator rörande äldreomsorgens kvalitet är förekomsten av fallskador bland personer över 80 år.³⁷ Här kan anas en svag ökning av antalet äldre personer som ramlar och skadar sig; från 54 fallolyckor per 1 000 invånare år 2007 till 58 stycken fem år senare.

Tabell 6.8 Kvalitetsutvecklingen i äldreomsorgen 2002–2012

År	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Fallskador bland personer 80+, antal/1000 inv.						54	54	55	56	57	58
NMI (SCB)					50	49	51	52	52	53	52
NKI Hemtjänst (SKI)						64	65	68	68	66	69
NKI Äldreboende, (SKI)	69,5	68,8	67,7	67	67,8	64,8	67,9	67	64,3	71,1	
Informationsindex webb äldreomsorg								68	74	81	78

Sammanfattningsvis kan konstateras att äldreomsorgen särskiljer sig från övriga studerade sektorer, i det avseendet att kommunerna 2002 i genomsnitt lade mindre pengar på varje person över 65 år än vad man gjorde 2002. I reala termer har således samhällets kostnader för insatser till de äldre minskat. En starkt bidragande orsak till denna utveckling är att andelen äldre som erbjuds plats i särskilda äldreboenden kraftigt minskat under den studerade perioden. I stället erbjuds fler hemtjänst, vilket är en väsentligt billigare insats. En faktor som sannolikt ytterligare bidrar till denna utveckling är att dagens pensionärer i genomsnitt är friskare än pensionärerna var för tio år sedan. Överlag tycks kvaliteten i äldreomsorgen inte ha påverkats negativt av de minskade resurserna till sektorn, snarare tvärtom.

³⁶ Finns tillgänglig för samtliga kommuner.

³⁷ Finns tillgänglig för samtliga kommuner.

6.1.5 Omsorg och stöd till funktionshindrade

Den svenska funktionshinderspolitiken bedrivs med utgångspunkt från den grundläggande principen att alla människor, oavsett funktionsförmåga, ska ha samma möjligheter som andra att vara delaktiga i samhället och ha samma mänskliga rättigheter. Det kan handla om möjligheten till arbete och utbildning, samt rätten till ekonomisk och social trygghet och allmänt välbefinnande.

Det finns ett flertal lagar och regler som rör kommunernas ansvar i arbetet för delaktighet och tillgänglighet för personer med olika former av funktionsnedsättningar. Detta regleras framför allt inom LSS. Kommunerna fattar bland annat beslut om rätt till personlig assistans (i det fall det grundläggande behovet bedöms understiga 20 timmar per vecka), behov av kontaktperson och möjlighet att bo i gruppboende. Vidare har kommunerna genom ansvaret för den fysiska samhällsplaneringen en avgörande roll i arbetet för att nå målet om ett tillgängligt Sverige.

Tabell 6.9 redovisar utvecklingen av kommunernas totala kostnader för insatser och stöd för personer 0–64 år med olika typer av funktionsnedsättning. Den första raden visar att kommunerna i genomsnitt spenderade 31 procent mer på olika insatser för personer med funktionsnedsättning år 2012 än tio år tidigare (uttryckt i kronor per invånare i åldrarna 0–64 år). Denna kostnadsökning understöds av det faktum att kommunernas budgetandelar för insatser inom funktionshinderområdet ökat från 7,7 procent år 2002 till 9,3 procent år 2012.

Tabell 6.9 Kostnadsutvecklingen avseende omsorg av funktionshindrade 2002–2012, tusentals kronor per invånare 0–64 år och procent

År	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total kostnad, kr/inv. 0–64 år (SKL)	4,9	5,0	5,2	5,3	5,5	5,7	5,9	6,0	6,1	6,3	6,4
Andel av total driftskost., %	7,7	7,8	8,0	8,1	8,2	8,3	8,7	8,8	8,9	9,2	9,3

Tillgängligheten på kvalitetsindikatorer över tid inom funktionshinderområdet är mycket begränsad. Det är därför inte meningsfullt att beskriva utvecklingen över tid. Däremot är tillgången på indikatorer för de allra senaste åren relativt god. För att ändå få en uppfattning om sambandet mellan de resurser som satsas och den kvalitet som uppnås, redovisas i avsnitt 6.2 resultatet av ett antal

multipla regressionsanalyser rörande funktionshinderområdet. Dessa är baserade på data för 2012. Generellt visar dessa analyser att det inte finns något samband mellan hur mycket olika kommuner satsar på stöd och insatser för personer med funktionsnedsättningar och uppnådd kvalitet inom verksamheten.

Sammanfattningsvis kan konstateras att funktionshinderområdet under perioden 2002–2012 har haft kraftigt ökande kostnader (drygt 30 procent). Funktionshinderområdet karaktäriseras av brist på kvalitetsindikatorer som sträcker sig bakåt i tiden. Det tycks inte finnas något samband mellan hur mycket olika kommuner satsar på stöd och insatser för personer med funktionsnedsättningar och uppnådd kvalitet enligt kvalitetsmått framtagna de senaste åren.

6.1.6 Infrastruktur, miljö- och hälsoskydd

Kommunerna ansvarar till stor del för den fysiska miljön inom kommungränserna. Det innebär bland annat att kommunerna ansvarar för det kommunala vägnätet, parkförvaltning, vatten- och avloppsnät, miljöskydd, mark- och bostadsplanering. Kommunerna ska även tillhandahålla räddningstjänst m.m.

Tabell 6.10 redovisar hur den genomsnittliga kostnaden per invånare för den kommunala infrastrukturen samt miljö- och hälsoskydd utvecklats under perioden 2002–2012. Som framgår av tabellen lägger kommunerna i dag drygt 200 kronor mer per invånare inom denna verksamhet än för tio år sedan. Det motsvarar en real kostnadsökning på 6 procent. Tabellen visar också att det finns stor spridning mellan kommunerna gällande hur mycket som satsas på infrastruktur, räddningstjänst m.m. Denna spridning har inte förändrats under de studerade tio åren. De 10 procent av kommunerna som spenderade minst år 2002 satsade knappt 2 000 kronor per år och invånare. De 10 procent kommuner som spenderade mest lade mer än dubbelt så mycket pengar per invånare. Det finns emellertid kommuner som lägger väsentligt mindre och mer än så.

Tabell 6.10 Kostnadsutvecklingen avseende infrastruktur, miljö- och hälsoskydd 2002–2012, tusentals kronor per invånare

År	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Kostnad/invånare (SKL)	3,1	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,3	3,3	3,3	3,3
Perc10	2,1	2,1	2,1	2,2	2,2	2,2	2,1	2,3	2,3	2,4	2,4
Perc90	4,2	4,3	4,4	4,4	4,4	4,3	4,2	4,2	4,3	4,4	4,5
Kostnad /invånare (KPI)	3,1	3,2	3,3	3,3	3,5	3,4	3,4	3,5	3,6	3,6	3,7

För att bedöma i vilken utsträckning de ökade kostnaderna inneburit en standard- eller kvalitetsförbättring används ett antal olika Nöjd-Kund-Index. Det är i tur och ordning index som mäter nöjdheten med kommunernas miljö- och klimatarbete, kommunernas VA-verksamhet och renhållning, räddningstjänst samt den kommunala väghållningen. Dessa indikatorer finns, som framgår av tabell 6.11, tillgängliga från åtminstone 2007.

Enligt dessa mätningar har kvaliteten i denna del av den kommunala sektorn på flera punkter förbättrats. Medborgarnas nöjdhet med den kommunala renhållningen, bostadsplaneringen, räddningstjänsten, den kommunala väghållningen samt VA-verksamheten har ökat under perioden.

Tabell 6.11 Kvalitetsutvecklingen inom området infrastruktur, miljö- och hälsoskydd 2002–2012

År	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
NMI (Miljöarbete)				55	56	60	64	65	58	54	54
NMI (Renhållning)				65	65	63	64	64	64	64	65
NMI (Bostäder)					53	52	51	52	56	59	58
NMI (Räddningstjänst)				69	73	75	77	76	75	75	74
NMI (VA)				65	67	73	78	78	78	77	78
NKI (Väghållning)						54	55	58	58	56	57
NKI (Miljö)						65	60	59	60	63	60
NKI (VA)							75	76	76	79	78
NKI (Väghållning)						54	55	58	58	56	57
NKI (Sopor)						70	69	71	72	74	72

Sammanfattningsvis kan konstateras kommunerna i genomsnitt spenderar väsentligt mer på infrastruktur och miljö- och hälso-

skydd nu än tidigare. Detta samtidigt som medborgarna överlag tycks mer nöjda med utvecklingen inom området.

6.1.7 Individ- och familjeomsorg

Kommunen har ansvar för att enskilda som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver. Socialtjänsten ska svara för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det. En del i socialtjänstens ansvarsområde kallas individ- och familjeomsorg. Denna innefattar följande verksamheter:

- social barn- och ungdomsvård
- missbruks- och beroendevård
- ekonomiskt bistånd
- vissa familjerättsliga frågor
- stöd och hjälp till människor som utsatts för brott
- hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden

År 2002 spenderade kommunerna i genomsnitt drygt 2 000 kronor per invånare på olika insatser inom individ- och familjeomsorgsområdet. Tio år senare spenderade kommunerna i genomsnitt drygt 24 procent mer på denna verksamhet. Inte oväntat finns betydande spridning mellan kommunerna avseende denna verksamhet. De 10 procent kommuner med lägst kostnader för socialtjänst m.m. spenderade år 2002 inte mer än drygt 1 000 kronor per invånare och år, eller i vissa fall väsentligt mindre än så. Denna siffra kan jämföras med de 10 procent kommuner med de största åtagandena och därmed kostnaderna för individ- och familjeomsorgen. Dessa spenderade i genomsnitt mer än 3 000 kronor per invånare och år samma år. Dessa skillnader avspeglar förstås de skillnader gällande arbetslöshet, sociala problem och utanförskap som finns mellan kommunerna. Noterbart är att dessa skillnader har varit ganska konstanta under decenniet.

Tabell 6.12 Kostnadsutvecklingen avseende individ- och familjeomsorgen 2002–2012, tusentals kronor per invånare

År	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Kostnad kr/inv. (SKL)	2,1	2,1	2,2	2,2	2,2	2,2	2,3	2,4	2,4	2,5	2,6
Perc10	1,1	1,2	1,4	1,4	1,4	1,4	1,5	1,6	1,6	1,6	1,6
Perc90	3,0	3,0	3,1	3,1	3,1	3,0	3,0	3,2	3,3	3,5	3,5
Kostnad kr/inv. (KPI)	2,1	2,2	2,3	2,3	2,3	2,4	2,4	2,6	2,7	2,7	2,8

Individ- och familjeomsorgen är kanske den kommunala verksamhet där det i störst utsträckning saknas kvalitet- och resultatindikatorer. Det enda som egentligen finns att tillgå är SCB:s och SKI:s Nöjd-Kund-Index med socialtjänsten m.m. Som framgår har relativt små förändringar ägt rum gällande dessa båda index.

Tabell 6.13 Kvalitetsutvecklingen i individ- och familjeomsorgen, 2002–2012

År	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
NMI stöd till utsatta personer (SCB)				46	49	47	48	48	49	48	48
NKI, socialtjänst (SKL)						53	51,4	50,8	52,3	52	49,2

6.2 Resultat från de multivariata sambandsanalyserna

I det här avsnittet redovisas resultatet från de multivariata regressionsanalyser som genomförts för att fördjupa bilden av vilka möjliga samband som finns mellan insatta resurser och uppnådda resultat. För respektive område specificeras en enkel ekonometrisk modell där sambandet mellan olika kvalitets- och resultatindikatorer och olika, sannolikt påverkande faktorer, inklusive insatta resurser per prestation, estimeras med OLS (minsta kvadratmetoden). Data som ligger till grund för denna statistiska analys kommer från Kolada och gäller 2012.³⁸

³⁸ Notera att siffrorna inom parantes avser det s.k. t-värdet, som visar huruvida ett uppskattat samband är statistiskt signifikant eller inte. Formellt beräknas detta värde som kvoten mellan själva estimatet och det s.k. standardfelet. Ett t-värde vars absolutbelopp överstiger 1,96 motsvarar en signifikansnivå på 5-procent, dvs. det är mindre än 5 procents sannolikhet att det uppskattade sambandet beror på slumpen. N avser antalet kommuner

6.2.1 Förskolan

Tabell 6.14 redovisar resultaten av den multivariata analysen för förskolan. Som förklarande variabler används andelen barn inskrivna i förskolan i respektive kommun, den genomsnittliga kostnaden respektive kommun spenderade per inskrivet barn år 2012, andelen barn som går förskola som bedrivs i enskild regi, andelen förskolepersonal med pedagogisk högskoleexamen samt den s.k. tätortsgraden, som visar i vilken utsträckning kommunens invånare är utspridda geografiskt.

Som framgår av tabellen varierar R²-värdet mellan 0,17 och 0,32. Detta innebär att det är många andra faktorer utanför den skattade modellen som i väsentlig grad förklarar variationen i kvalitetsindikatorerna. Samtidigt ska man ha klart för sig att förklaringsgrader på 30–40 procent inte alls är ovanliga när det som här handlar om tvärsnittsdata. I dessa fall finns i regel en hel del heterogenitet mellan olika enheter som är svår att fånga med tillgänglig data.

Vidare finns det, med några undantag, inga statistiskt signifikanta samband mellan kvalitetsindikatorerna och de förklarande variablerna. Ett sådant undantag är det positiva samband som finns mellan i vilken utsträckning barnen är med och planerar verksamheten och personalens formella pedagogiska kompetens: barnen deltar i större utsträckning i planeringen om personalen har pedagogisk högskoleexamen. Vidare finns ett positivt samband mellan mängden resurser per barn och hur nöjda medborgarna är med förskolan.

som analysen baseras på. R²-värdet anger hur stor del av variationen i respektive kvalitetsindikator som förklaras av variationerna i de förklarande variablerna.

Tabell 6.14 Ekonometriska resultat avseende förskolan

Variabel	Planering ihop med barnen	Föräldradialog	Plats på förskola i tid	NMI
Konstant	-30,78 (-0,42)	70,99 (0,97)	36,78 (0,38)	29,70 (2,40)
Andel barn i förskolan, %	0,55 (0,68)	0,59 (0,72)	0,93 (0,86)	0,22 (1,77)
Kostnad per Barn, kr	0,00 (1,09)	-0,00 (-1,19)	-0,00 (-0,93)	0,00 (2,89)
Enskild regi, %	0,23 (0,42)	0,00 (0,13)	0,12 (0,37)	0,02 (0,52)
Tätortsgrad	0,07 (0,42)	0,03 (0,18)	-0,29 (-1,05)	-0,02 (-0,70)
Personal med Högskoleutbild. %	0,47 (2,06)	-0,11 (0,48)	0,00 (0,00)	0,00 (0,07)
N	89	89	78	112
R2	0,26	0,17	0,17	0,31

6.2.2 Grundskolan

Tabell 6.15 visar de ekonometriska resultaten för grundskolan. Följande fyra kvalitets- och resultatindikatorer användes i analyserna: det genomsnittliga meritvärdet, resultat i DN:s nutidsorientering, i vilken utsträckning niondeklassarna uppnått godkänt i alla ämnen samt Nöjd-Medborgar-Index för grundskolan. Samtliga mått avser genomsnittet för respektive kommun. Som förklarande variabler används tätortsgrad, antal elever per lärare, andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen, kommuninvånarnas utbildningsnivå (andel med eftergymnasial utbildning), genomsnittlig kostnad per elev, samt andelen barn i åldern 1–19 år och som är födda utomlands.

Jämfört med förskolan har denna modell högre förklaringsgrad. I två fall är R2-värdet över 0,5, vilket får anses relativt högt med tanke på att det är tvärsnittsdata som ligger till grund för regressionerna. Samtidigt är det uppenbart att andra faktorer utanför modellen bidrar till att förklara de observerade skillnaderna mellan kommunerna. En variabel som genomgående är positivt relaterad till hög kvalitet och goda resultat, är utbildningsnivån bland kommuninvånarna. I kommuner där många personer har universitets- eller högskoleutbildning är också resultaten i grundskolan relativt bra. En annan variabel som samvarierar med upp-

nådda resultat och kvalitet är andelen elever med utländsk bakgrund: ju större andel av kommunens barn som är födda utomlands desto lägre betygsmervärde, resultat i nutidsorienteringen samt nöjdhet med grundskolan bland medborgarna. Däremot finns inget samband mellan indikatorn uppnått målen i alla ämnen och andelen elever med utländsk härkomst. Vidare finns inga entydiga samband mellan antalet elever per lärare och andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen. Avslutningsvis kan vi notera att det inte verkar finnas något samband över huvud taget mellan hur mycket pengar olika kommuner lägger på grundskolan och den kvalitet och de resultat som uppnås.

Tabell 6.15 Regressionsresultat för grundskolan

Variabel	Meritvärde	DN:s nutidsorientering	Uppnått alla mål	NMI
Konstant	196,12 (10,42)	10,10 (5,80)	41,33 (2,19)	79,68 (5,42)
Tätortsgrad	-0,05 (-0,97)	0,00 (0,67)	0,02 (0,38)	-0,06 (-1,68)
Antal elever per Lärare	0,29 (0,45)	0,04 (0,60)	-1,36 (2,20)	-0,77 (-1,54)
Utbildningsnivå (andel kommun inv. med eftergymnasial utb.)	0,88 (13,22)	0,07 (11,89)	0,24 (3,51)	0,41 (7,94)
Kostnad per Elev, kr	0,00 (0,62)	-0,00 (-1,44)	0,00 (0,35)	-0,00 (-0,04)
Pedagogisk examen, %	-0,20 (-1,87)	-0,01 (-1,19)	0,24 (2,32)	0,05 (0,64)
Utrikes födda barn, 1–19 år, %	-0,58 (-2,81)	-0,05 (-2,63)	-0,22 (-0,94)	-0,65 (-3,99)
N	287	260	118	289
R2	0,51	0,57	0,20	0,27

6.2.3 Gymnasieskolan

Tabell 6.16 redovisar resultatet av regressionsanalyserna för den svenska gymnasieskolan. De kvalitets- och resultatmått som används är: den totala betygspoängen vid avslutad gymnasieutbildning, andelen elever som direkt efter gymnasiet går vidare till högre studier på universitet eller högskola, andelen elever som klarar av att gå ut gymnasiet inom fyra år samt Nöjd-Medborgar-

Index för gymnasieskolan. Samtliga variabler avser genomsnittet i respektive kommun. Förklarande variabler är: kostnad per elev, kommuninvånarnas utbildningsnivå, som tidigare mätt som andelen invånare med eftergymnasial utbildning, andelen barn 1–19 år födda utomlands, tätortsgrad samt det genomsnittliga meritvärdet i årskurs nio.

Generellt är modellens förklaringsgrad relativt låg, vilket återigen tyder på att det är många faktorer utanför den ekonometriska modellen som påverkar utfallet. Jämfört med förskolan och grundskolan är dock förklaringsgraden här genomgående klart lägre, vilket tyder på mer komplicerade samband och större heterogenitet bland elever och skolor. Med andra ord spelar sannolikt individuella egenskaper större roll för resultaten i gymnasieskolan än för de lägre årskurserna. Som tidigare verkar det inte finnas något samband mellan kostnaden per elev och den uppnådda kvaliteten. Det finns en tendens att elever i tätortskommuner i större utsträckning går vidare direkt till högre studier. Samtidigt är det större andel av eleverna i tätortskommunerna som inte klarar av gymnasiet inom fyra år. Vidare kan noteras att föräldrarnas utbildningsnivå hänger samman positivt med betyg och direkt övergång till högre studier: ju större andel av kommuninvånarna som har eftergymnasial utbildning, desto högre total betygspoäng och benägenhet att påbörja högre studier. Sist men inte minst kan vi notera att det tidigare så robusta resultatet att andelen barn med utländsk härkomst korrelerar negativt med uppnådda resultat, inte återfinns på den gymnasiala nivån. Detta understryker det tidigare resonemanget om att individuella skillnader spelar stor roll.

Tabell 6.16 Regressionsresultat för gymnasieskolan

Variabel	Avgångs- betyg	Direkt till univ/högsk	Godkänd efter 4 år	NMI
Konstant	11,88 (17,39)	20,50 (3,20)	65,42 (9,06)	17,14 (1,09)
Kostnad per elev, kr	0,00 (0,12)	-0,00 (-0,67)	0,00 (1,56)	0,00 (0,55)
Tätortsgrad	-0,00 (-0,46)	0,12 (5,36)	-0,06 (-2,36)	0,09 (1,52)
Utbildningsnivå	0,00 (5,98)	0,14 (3,12)	0,17 (0,49)	-0,05 (-0,54)
Utrikes födda barn 1–19, % (andel kommun inv. med eftergymnasial utb)	-0,00 (-0,01)	-0,05 (-0,51)	0,06 (0,49)	-0,03 (-0,17)
Meritvärde årskurs 9	0,01 (1,59)	-0,07 (-2,38)	0,03 (0,92)	0,17 (2,33)
N	285	285	285	114
R2	0,29	0,24	0,08	0,10

6.2.4 Äldreomsorgen

För äldreomsorgen har genomförts två specifika analyser av sambandet mellan de resurser kommunerna lägger ner på hemtjänst respektive särskilt boende och den kvalitet som uppnås.

För hemtjänstverksamheten används som kvalitetsmått dels en brukarbedömning av hemtjänstens kvalitet och dels ett Nöjd-Medborgar-Index för samma verksamhet. Som förklarande variabler används andelen av respektive kommuns invånare över 65 år som är beviljade hemtjänst, andelen kommuninvånare över 80 år samt kostnaden för hemtjänst per brukare. Den specificerade modellen har låg förklaringsgrad; endast 11 respektive 4 procent. Vidare är det bara en av variablerna som är statistiskt signifikant, nämligen andelen kommuninvånare över 80 år. Ju fler personer över 80 år det finns i en kommun, desto mer nöjd är man med hemtjänsten, oberoende av vilket kvalitetsmått som används. Med andra ord går det inte heller i hemtjänsten att spåra något samband mellan kvalitet och resurser.

Tabell 6.17 Regressionsresultat hemtjänst

Variabel	Brukarbedömning (helhet)	NMI
Konstant	83,17 (43,53)	72,31 (38,20)
Andel 65+ med hemtj, %	0,05 (0,33)	-0,08 (-0,51)
Inv. 80+, %	0,95 (5,07)	0,58 (3,08)
Kostnad per brukare	0,0 (0,86)	0,0 (-0,09)
N	274	233
R2	0,11	0,04

Motsvarande regressionsanalys för kommunernas särskilda boenden för äldre visar samma sak (se tabell 6.18). Regressionsmodellen har återigen mycket låg förmåga att förklara variationen mellan kommunerna gällande hur nöjda de äldre är med sitt boende respektive hur trygg man är med sitt boende. Även här finns tendens att i kommuner med relativt stor andel invånare över 80 år, så är uppskattningen av det särskilda boendet signifikant större. Slutligen går det inte heller för denna verksamhet att se något samband mellan hur mycket pengar enskilda kommuner satsar på insatser för äldre och de resultat som kan observeras.

Tabell 6.18 Regressionsresultat särskilt boende

Variabel	Brukarbedömning (helhet)	Trygg särskilt Boende (2011)
Konstant	89,23 (19,00)	75,71 (16,95)
Andel med särsk boende, %	-0,38 (-0,75)	-0,24 (-0,48)
Inv. 80+, %	0,58 (1,62)	1,08 (3,09)
Kostnad per brukare	-0,0 (-1,34)	-0,0 (-1,72)
N	249	214
R2	0,02	0,06

6.2.5 Vård av funktionshindrade

Som tabell 6.19 visar används fem olika kvalitetsmått i analysen av huruvida det finns något samband mellan kvalitet och resurser inom funktionshinderområdet. Förutom hur mycket respektive kommun spenderar på sina invånare med funktionsnedsättning används som förklarade variabel respektive kommuns tätortsgrad.

Den estimerade modellen har mycket låg förklaringsgrad; mellan 2–4 procent. Det är alltså nästan ingenting av variationen i de fem kvalitetsindikatorerna som förklaras av vilka resurser kommunerna i genomsnitt satsar på personer med funktionsnedsättningar, eller i vilken utsträckning befolkningen är koncentrerad kring tätorter. Det finns ett samband, ett negativt sådant, mellan satsade resurser och huruvida besluten om daglig verksamhet följs upp, respektive i vilken utsträckning personer med funktionsnedsättning går från daglig verksamhet till lönearbete. Det förefaller med andra ord som att kommunerna som spenderar mycket pengar på sina funktionsnedsatta är mindre benägna att följa upp beslut och att de funktionsnedsatta är mindre benägna att börja förvärvsarbeta.

Tabell 6.19 Regressionsresultat funktionshinderområdet

Variabel	Beslut om daglig verksamhet som följs upp	Fysisk tillgänglighet	Habiliterings ersättning	Informations -Index	Från daglig verksamhet till lönearbete
Konstant	0,58 (3,72)	53,75 (9,40)	0,52 (4,42)	41,41 (9,32)	-0,00 (-0,26)
Kostnad funktionshind /inv. 0–64	-0,00 (-2,90)	-0,00 (-1,09)	0,00 (0,36)	0,00 (1,59)	-0,00 (-1,92)
Tätortsgrad	0,00 (-1,51)	-0,07 (1,27)	0,00 (2,11)	0,17 (3,78)	0,00 (4,39)
N	257	122	264	264	264
R2	0,04	0,03	0,02	0,06	0,04

6.2.6 Infrastruktur, miljö- och hälsoskydd

Tabell 6.20 redovisar resultaten från regressionsanalyserna från samhällsbyggnadsområdet. Kvalitetsindikatorerna är Nöjd-Medborgar-Index för verksamheterna: fysisk och teknisk planering

avseende bostäder m.m., räddningstjänst, gator och väghållning, miljöarbete samt renhållning. Förklarande variabler utöver satsade resurser är andelen personer i åldrarna 20–64 år (en grupp som kan antas ha mycket synpunkter på de aktuella verksamheterna), den totala andelen verksamhet som respektive kommun lägger ut på entreprenad (fungerar som en proxy för andelen av de aktuella verksamheterna som köps in utifrån), tätortsgrad i kommunen, samt kommuninvånarnas utbildningsnivå (återigen mätt som andelen invånare med eftergymnasial utbildning).

Som framgår kan några tendenser urskiljas i resultaten. För det första finns en tendens att ju större andel av invånarna som är i åldern 20–64 år, desto mer missnöjd är man med den kommunala servicen inom de aktuella områdena. Detta resultat är i linje med hypotesen ovan att denna grupp kan vara förhållandevis mer krävande än barn och ungdomar respektive äldre. För det andra finns ett negativt samband mellan i vilken utsträckning kommunen lägger ut verksamhet på entreprenad och hur nöjda medborgarna är med samhällsbyggnadsområdet. För det tredje finns ett positivt samband mellan hur koncentrerade medborgarna är rent geografiskt och hur nöjda de är med renhållning, väghållning m.m. Avslutningsvis finns inget tydligt samband mellan resurser och nöjdhet.

Tabell 6.20 Regressionsresultat insatser och stöd för funktionshindrade

Variabel	NMI	NMI	NMI	NMI	NMI
	Fysisk/teknisk planering	Räddnings tjänst	Miljö	Gator, m.m.	Renhållning
Konstant	102,59 (8,35)	57,17 (5,93)	34,41 (6,38)	52,26 (3,69)	93,5 (7,82)
Antal inv. 20–64 år	-0,96 (3,93)	0,18 (0,95)	0,11 (0,44)	-0,25 (-0,87)	-0,71 (-2,90)
Utbildningsnivå, %	0,08 (1,06)	0,07 (1,29)	0,14 (1,92)	0,15 (1,72)	0,16 (2,29)
Köpt verksamhet, %	-0,11 (-1,61)	-0,20 (-3,86)	-0,33 (4,87)	-0,05 (-0,65)	-0,19 (-2,88)
Tätort	0,14 (3,15)	0,08 (2,48)	0,18 (3,91)	0,12 (2,35)	0,08 (1,90)
Kostn./inv.	-0,004 (-3,43)	0,001 (1,34)	0,002 (0,55)	0,001 (0,81)	0,00 (1,91)
N	106	106	106	106	106
R2	0,24	0,23	0,35	0,16	0,18

6.2.7 Sammanfattande kommentarer

Det primära syftet med dessa regressionsanalyser har varit att kasta ljus över ett eventuellt samband mellan insatta resurser och uppnådd kvalitet och resultat. Som framgått i det föregående är en genomgående observation att sådana samband i stort sett lyser med sin frånvaro. Det är både ett väntat och ett oväntat resultat. Det är väntat mot bakgrund av att den relativt enkla regressionsansats med endast ett fåtal förklarande variabler som här använts, kanske inte förmår fånga upp de samband som eventuellt finns. Det är sannolikt många olika faktorer som påverkar kvaliteten i de olika verksamheterna och att dessa faktorer också interagerar med varandra på komplicerade vis. Detta talar för att mer avancerade analyser krävs, t.ex. av paneldataskaraktär, där möjligheterna att beakta kommunspecifika egenskaper är större än med denna relativt enkla ansats. Men bristen på samband är också väntat eftersom liknande analyser från andra områden tenderar att ge samma resultat: resultat och resurser går inte nödvändigtvis hand i hand. Så är det t.ex. inom skolområdet där många internationella studier påvisar i stort sett uteblivna samband mellan resurser och resultat. Vi återkommer till detta i nästa kapitel. Det oväntade är kanske att det uteblivna sambandet är så genomgående och oberoende av vilken verksamhet det handlar om.



7 Diskussion

I den här rapporten görs ett försök att bedöma produktivitetsutvecklingen i centrala delar av den primärkommunala sektorn under perioden 2002–2012, dvs. grovt räknat den senaste tioårsperioden. Bakgrunden till rapporten är en kombination av följande tre faktorer.

För det första bristen på sektorsövergripande bedömningar av produktivitetsutvecklingen i kommunerna. Kommunsektorn utgör en betydande andel av BNP och står av allt att döma inför ett utmanande finansieringsproblem de kommande decennierna. En djupare förståelse för vilka möjligheter till produktivetsförbättringar som är möjliga att åstadkomma i de kommunala verksamheterna är därför önskvärd. Detta kräver i sin tur kunskap om hur produktiviteten i sektorn faktiskt ser ut och har utvecklats de senaste decennierna. Det vi vet, tack vare studier i relativ närtid av SKL men också Svenskt Näringsliv, är att kostnadsutvecklingen i stora delar av de kommunala verksamheterna överstigit vad som motiveras enbart av prisökningar på insatsfaktorerna i den kommunala välfärdsproduktionen (framför allt löneökningar). Med andra ord har resurserna i flertalet av de kommunala verksamheterna ökat över tid, även på senare år. Detta kan vara ett uttryck för svag eller till och med negativ produktivetsutveckling. Men det kan lika gärna vara ett uttryck för ambitionshöjningar som medfört högre kvalitet i de kommunala verksamheterna. För att kunna avgöra vilken av dessa förklaringar som ligger närmast sanningen krävs kunskap om hur just kvaliteten i verksamheterna har utvecklats. Dylig kunskap har hittills lyst med sin frånvaro, kanske mest för att nödvändiga data saknats.

Den andra faktorn som motiverar denna rapport är den generella diskussion som handlar om hur produktivetsutvecklingen i den offentliga sektorn egentligen ska kunna mätas. Under lång tid tillämpades en praxis som innebar att värdet av

sektorns produktion likställdes med värdet av produktionsfaktorerna, dvs. kostnaderna. I grunden avskärmar sig denna praxis från frågan vad de betydande medel som förbrukas i offentlig sektor egentligen åstadkommer. Den senaste tioårsperioden, eller snarare drygt detta, har en ny ansats slagit igenom inom EU. Denna ansats innebär radikalt förbättrade möjligheter att uppskatta produktivitetens utvecklingen i offentlig sektor. Det återstår emellertid en hel del metodutvecklingsarbete innan denna nya metod på allvar kommer att kunna användas. Inte minst måste frågan om hur kvalitetsförändringar hos de offentliga tjänsterna ska beaktas lösas ut på ett tillförlitligt och trovärdigt sätt.

Den tredje bakgrundsfaktorn till denna rapport kan sägas vara en kombination av två fenomen. Dels förhållandet att det under den senaste 5–10 årsperioden skett en närmast explosionsartad utveckling av tillgängliga data rörande den kommunala sektorns produktionsvolym, resursförbrukning samt uppnådda resultat och kvalitet. Denna utveckling har vi till stor del SKL och RKA att tacka för. Dels förhållandet att det internationellt kommit att utvecklas systematiska indikatorbaserade metoder som använder denna typ av data för att följa upp hur effektivitet, produktivitet och kvalitet i offentlig sektor utvecklas. Varför skulle inte en liknande ansats kunna användas för att kasta ljus över produktivitetens utvecklingen i den primärkommunala sektorn? Behovet av kunskap finns, data finns och metod finns. Denna studie har tagit fasta på dessa förhållanden och konstruerat en enkel indikatorbaserad uppföljningsmodell av produktivitet och kvalitet. Modellen har sedan tillämpats på data över stora delar av de kommunala verksamheterna för perioden 2002–2012. Modellen är inspirerad av internationella föregångare på området, framför allt av den ansats som sedan början av 1990-talet används av den australiensiska regeringen genom det permanenta statliga forskningsorganet ”Produktivitetskommissionen” (Productivity Commission). Syftet med denna institution är att kontinuerligt och på ett enhetligt och systematiskt sätt följa upp hur stora delar av den offentliga sektorn i Australien utvecklas med avseende på kvalitet, produktivitet och effektivitet. Denna ansats bygger på att ett 100-tal olika resurs-, aktivitets/prestations- och kvalitetsindikatorer används för att skapa en bild av hur olika delsektorer utvecklats. Ansatsen kan i viss mening sägas utgöra ett praktiskt exempel på den ”dashboard” eller instrumentbräda som den s.k. Stiglitz-kommissionen talade

sig varm för som ett komplement till de sedvanliga ”BNP per capita-mätningar” som görs i de flesta länder.

I modellen som använts i denna studie används kommunernas genomsnittliga kostnad per utförda prestationer som grov indikator, en slags första approximation av produktiviteten i den kommunala tjänsteproduktionen. Med prestation avses här tillhandahållna tjänster såsom förskola, skola och annan utbildning. Att kostnaderna ökar i förhållande till mängden utförda prestationer, dvs. en stigande genomsnittskostnad per prestation, kan under vissa förutsättningar tolkas i termer av en relativt låg produktivitet utveckling. En sådan utveckling är i så fall inte alls oväntad mot bakgrund av det välkända fenomenet Baumols kostnadssjuka. Genomsnittskostnader som stiger fortare än den allmänna prisnivån kan emellertid förklaras av helt andra faktorer än låg produktivitet utveckling, t.ex. av ambitionshöjningar och ökad kvalitet i verksamheterna. Därför är det centralt att på något sätt kunna justera kostnadsutvecklingen för denna möjlighet. Detta görs i studien genom att inom varje område som studeras följa utvecklingen av ett antal kvalitetsindikatorer.

Oförändrade externa förutsättningar för kommunernas välfärdsproduktion

Låt oss innan resultaten av studien diskuteras helt kort beskriva den kontext, den fond, mot vilken de observerade resultaten ska ses och tolkas. Studien avser som nämnts tidsperioden 2002–2012. Denna period har i vissa avseenden inneburit relativt stora förändringar för den primärkommunala sektorn i sin helhet, men har i vissa andra avseenden inneburit mer eller mindre konstanta förhållanden. En avgjord fördel när man ska försöka bedöma huruvida en viss observerad kostnadsutveckling indikerar produktivitetförbättring eller inte, är att så många kostnadspåverkande faktorer som möjligt är konstanta. Till exempel försvåras bedömningen avsevärt om det under den studerade tidsperioden genomförts stora, kraftigt kostnadspåverkade reformer, som i sig inneburit ökade kostnader. Som framgått i det föregående var så fallet under 1980- och 1990-talen, då ett antal stora reformer genomfördes, såsom treårig gymnasieskola och rätt till förskola.

En första observation i sammanhanget är som sagt att den primärkommunala sektorn i flera avseenden inte har förändrats

nämnvärt under 2000-talets första decennium. Det gäller till exempel sektorns omfattning. Den primärkommunala sektorn bestående av 290 kommuner utgör med sina 15 procent av BNP en betydelsefull del av den svenska samhällsekonomin, vilket är ett konstaterade som var lika giltigt 2012 som 2002. Men det gäller också det kommunala uppdraget; kommunerna ansvarar i dag för i stort sett samma verksamheter som i början av 2000-talet. Det har heller inte under perioden skett några större reformer inom sektorn, vilka påverkat verksamhetens omfattning och därmed kommunernas kostnader. Ett undantag är införandet av maxtaxan i förskolan 2002. Detta konstaterande betyder inte att reformer saknas – det vore felaktigt att påstå. Lagen om valfrihetssystem (LOV), som infördes i januari 2009, är ett exempel på en betydelsefull reform som genomförts under den studerade perioden. Argumentet är att det inte genomförts reformer som genom sin konstruktion varit tydligt kostnadsdrivande och som därför skulle kunna förklara en viss observerad kostnadsutveckling.

En andra observation på samma "status quo-tema" är att låg inflation i kombination med god ekonomisk tillväxt gjort att landets kommuner som kollektiv betraktat, trots i stort sett oförändrade kommunalskatter, har fått markant mer resurser att röra sig med. Noteras bör att det ökande materiella välståndet också sannolikt har bidragit till att öka medborgarnas krav på den kommunala välfärdsproduktionen. Hur mycket är dock omöjligt att svara på.

En tredje observation värd att framhålla är att trots allt tal om en åldrande befolkning och därmed ökande försörjningsbörda, har inga ur finansieringsmässig synvinkel dramatiska demografiska förändringar ägt rum. Visserligen är detta kanske inte att förvänta givet en så pass kort tidsperiod som tio år. Andelen personer i normalt förvärvsarbetande ålder (19–65 år) – den del av befolkningen vars skatte- och obligatoriska avgiftsinbetalningar är själva grunden för välfärdens finansiering – ligger i stort sett konstant kring 58 procent. Att den demografiska sammansättningen ändrats i riktning mot en åldrande befolkning står dock klart. Andelen personer i åldrarna 66–79 år har ökat med 3 procentenheter, medan andelen personer i skolåldern 6–15 år minskat i motsvarande mån. Till det ska läggas en ganska kraftig befolkningsökning, speciellt efter 2006, till stor del i form av asylrelaterad invandring. Mellan 2002 och 2012 ökade befolkningen i landets kommuner sammanlagt med över 600 000 människor, eller ca 0,7 procent per år. Detta

överstiger kraftigt befolkningsökningen decennierna före. För vissa kommuner har denna befolkningsökning högst sannolikt medfört stora påfrestningar på vissa av de kommunala verksamheterna.

Ökande genomsnittskostnader men svårbedömd kvalitetsutveckling

Vad har vi kommit fram till angående produktivitetens utvecklingen i de olika kommunala verksamheterna? En generell observation är att de genomsnittliga kostnaderna per prestation (barn, elev, invånare etc.) ökat i reala termer i flertalet av de kommunala verksamheterna, oavsett vilket index som används för att justera kostnadsutvecklingen.

Om KPI används för att justera kostnadsutvecklingen blir resultatet att priserna på de kommunala välfärdstjänsterna ökat 15–30 procent under den studerade perioden. Undantaget är äldreomsorgen där den reala kostnadsökningen är väsentligt mindre, till och med negativ om SKL:s verksamhetsspecifika index används. Vi återkommer till detta längre fram i det här avsnittet. Från ett skattebetalarperspektiv har alltså merparten av den kommunala välfärden blivit väsentligt dyrare. Detta är nu inget att vara förvånad över utan är en utveckling som är helt i linje med Baumols teori om kostnadssjukan. Den kommunala tjänsteproduktionen består till stor del av personliga tjänster som till sin natur är relativt personalintensiva, vilket gör att lönekostnaderna utgör en betydande andel av de totala produktionskostnaderna. För att kunna hålla en viss kvalitet på dessa tjänster får inte personaltäteten understiga en viss nivå. Detta faktum i kombination med att löneökningarna i den kommunala sektorn under den aktuella tidsperioden kraftigt översteg de allmänna prisökningarna, har medfört att de kommunala välfärdstjänsterna vis-a-vis vanliga konsumtionsvaror har blivit relativt dyrare.³⁹ Enligt denna förklaringsmodell har kommunsektorn med sina personalintensiva verksamheter som förväntat haft långsammare produktivitetsoökning än många andra delar av samhällsekonomin.

³⁹ Medianlönerna för män respektive kvinnor i kommunsektorn ökade med 31 respektive 38 procent mellan 2002–2012, medan den allmänna prisökningstakten mätt som KPI endast ökade med ca 16 procent. Medianlönen år 2002 för kvinnor respektive män i kommunsektorn var 17 623 kronor och 19 378 kronor. Motsvarande siffror år 2012 var 24 393 kronor och 25 471 kronor. Siffrorna avser invånare som är kommunanställda (dvs. anställda av kommunen där de bor eller av någon annan kommun). Anställda i kommunala bolag och kommunalförbund ingår inte. Källa: SCB.

En intressant fråga är dock om produktivitetens utvecklingen i de kommunala verksamheterna överhuvudtaget varit positiv. För att kunna bedöma detta justeras i stället kostnadsutvecklingen för de olika kommunala områdena med verksamhetsspecifika kostnadsindex. En kostnadsutveckling som innebär att styckkostnaden per prestation ökar med mer än vad som är motiverat utifrån prisökningar på de relevanta produktionsfaktorerna, kan under vissa förutsättningar vara ett uttryck för negativ produktivitetens utveckling och vice versa. Här är resultatet av studien att för flertalet verksamheter ökade kommunernas kostnader mer än vad som är motiverat utifrån kostnadsökningarna på insatsvarorna. Med andra ord lägger kommunerna 2012 mer resurser på varje barn, elev m.m. jämfört med tio år tidigare. Ett undantag finns dock som sagt, nämligen kommunernas kostnader för insatser och stöd till äldre, dvs. personer över 65 år. Här har den genomsnittliga kostnaden, uttryckt som kostnad per person över 65 år, minskat i reala termer. I motsats till i stort sett alla andra verksamheter lägger således kommunerna mindre resurser per äldre person än för tio år sedan.

Resultatet att styckkostnaderna per prestation för flertalet verksamheter ökat reellt sett, är i linje med tidigare studier. Betyder då detta att produktiviteten faktiskt minskat i verksamheterna? Inte nödvändigtvis. Det som ser ut som fördyringar av verksamheterna kan i stället vara ett uttryck för kvalitetshöjande resursförstärkningar.

Detta reser frågan om de ökade kostnaderna i flertalet av verksamheterna är förknippade med förbättrad kvalitet, och vice versa i äldreomsorgen där resurserna de facto har minskat. På ett övergripande plan visar de kvalitetsindikatorer som finns tillgängliga under den studerade tidsperioden en oförändrad eller i vissa fall något förbättrad kvalitet i de olika verksamheterna. Det gäller också äldreomsorgen. Omvänt går inte att se att kvalitet och uppnådda resultat är bättre för grundskolan än något annat område, trots den relativt stora kostnadsökning som där ägt rum. Förhållandet ökande genomsnittskostnader för de tjänster som tillhandahålls och oförändrad eller marginellt förbättrad kvalitet, indikerar som redan nämnts, vid en första anblick negativ produktivitetens utveckling: verksamheterna blir dyrare men inte bättre. Detta är dock sannolikt en förhastad slutsats. Anledningen har att göra med svårigheter att hantera eventuellt förändrade förväntningar på verksamheterna. Som nämndes inledningsvis

tenderar förväntningarna på service, kvalitet, produkters funktionalitet m.m. att höjas i takt med att den ekonomiska tillväxten förbättrar levnadsstandarden för flertalet människor. Detta är en aspekt som måste beaktas när man studerar en verksamhets kvalitetsutveckling över tid, speciellt när det handlar om attityd- eller brukarundersökningar där den subjektiva eller upplevda kvaliteten mäts. Om det är så att medborgarnas förväntningar och krav på de kommunala verksamheterna ökat under den studerade tidsperioden, vilket sannolikt är fallet, kan den oförändrade eller i vissa fall marginellt förbättrade kvaliteten i praktiken innebära att verksamheternas kvalitet har ökat, och att de ökade resurserna möjliggjort detta. Huruvida detta är fallet eller inte går inte att avgöra på basis av de övergripande data som ligger till grund för denna studie. Den övergripande slutsatsen blir därför att det är svårt att avgöra om de ökande genomsnittskostnaderna per prestation, såsom vi här definierat prestationer, är associerade med ökad kvalitet i verksamheterna. Därmed går det heller inte att avgöra om produktiviteten ökat eller minskat. Att det inte finns något uppenbart samband mellan resursförstärkningar och ökad kvalitet förefaller emellertid stå klart, vilket understöds av de multipla regressionsanalyser som genomförts inom ramen för studien.

Inga uppenbara samband mellan resurser och kvalitet i de kommunala verksamheterna

Som ett komplement till den "tidsserieansats" som studien i huvudsak bygger på har en rad multipla regressionsanalyser för respektive område genomförts. Dessa, som har baserats på tvärsnittsdata för det sista året under den aktuella perioden, dvs. 2012, har ett tvåfaldigt syfte. Dels att kunna använda kvalitetsindikatorer som enbart finns tillgängliga sent under den aktuella tidsperioden – generellt sett gäller att mängden kvalitetsindikatorer för de olika kommunala verksamhetsområdena ökat kraftigt de allra senaste åren. Dels att exploatera de betydande variationer som de facto finns mellan hur mycket olika kommuner i genomsnitt spenderar per prestation (per barn, elev etc.) i syfte att utreda om dessa skillnader korresponderar med kvalitetsskillnader. För varje område formulerades regressionsekvationer med olika kvalitetsindikatorer som beroende variabler och en uppsättning förklarade

variabler, inklusive genomsnittskostnaden per prestation. Det ska poängteras att dessa regressionsövningar ska ses som explorativa till sin karaktär: de kan ge fingervisningar av huruvida samband finns mellan å ena sidan resurser och kvalitet eller uppnådda resultat å andra sidan. Inga anspråk görs på att kunna uttala sig om eventuella kausalsamband till exempel. Dessutom kan det finnas samband av icke-linjär natur som dessa förhållandevis enkla regressionsanalyser inte förmår fånga upp.

Det genomgående resultatet av regressionsanalyserna är att det inte verkar finnas något samband mellan hur mycket enskilda kommuner satsar på olika verksamheter och de resultat eller den kvalitet som uppnås. Flera av regressionerna har låg förklaringsgrad, vilket indikerar att många faktorer som ligger utanför analysen bidrar till att förklara de kvalitetsskillnader som finns mellan kommunerna. Detta förhållande är kanske inte att förvånas över givet den stora heterogenitet som karakteriserar det svenska kommunkollektivet vad gäller faktorer såsom storlek, geografi, grad av urbanisering, befolkning, ekonomiska förutsättningar men också vad gäller ledning, styrning och verksamheternas organisering.

Som nämndes i avsnitt 6.2 är denna studie långt ifrån den enda som gått bet på att finna något samband mellan mängden resurser som tillförs en offentlig verksamhet och de resultat som uppnås. Denna omständighet tyder på att det inte enbart är den förenklade regressionsansatsen som ger upphov till det uteblivna sambandet. Till exempel indikerar en amerikansk metastudie (Hanushek 2003) baserad på ett stort antal studier av sambandet mellan tillgängliga resurser per elev och uppnådda resultat inom utbildningsområdet, ytterst svag eller icke-existerande korrelation. Ett liknande resultat inom hälso- och sjukvårdsområdet återfinns i den tidigare refererade holländska studien där bland annat sambandet mellan hälsoutfall och sjukvårdsutgifter per capita i OECD-länderna undersöks (SCP 2004). Resultat är tydligt: det finns inte något enkelt samband mellan hur stora resurser per invånare olika länder satsar på sjukvård och de hälsoutfall som genereras. Dessa resultat betyder förstås inte att resursfrågan är oviktig. Det är den självklart inte. De illustrerar snarare att sambanden är komplicerade och att många olika faktorer spelar roll. En sådan faktor är sannolikt att vissa offentliga producenter är väsentligt mer effektiva än andra – de är bättre på att använda de resurser som faktiskt finns tillgängliga. Därför indikerar bristen på samband mellan resurser

och resultat sannolikt att det finns potential för vissa kommuner att öka produktiviteten. Vissa kommuner uppnår uppenbarligen samma eller bättre resultat än andra kommuner trots väsentligt mindre resurser, även efter att man beaktat faktorer som kan förväntas påverka kvaliteten och resultaten (Myndigheten för Vårdanalys 2013).

Låt oss nu lämna den övergripande bilden, sektorn i stort, och i stället specifikt kommentera de kanske mest intressanta resultaten.

Svag koppling mellan kostnad och kvalitet på skolområdet

När det gäller skolväsendet kan vi konstatera att den i särklass största kostnadsökningen har ägt rum inom grundskolan där den reala kostnaden per elev i genomsnitt ökat med nästan 15 procent mellan 2002–2012. Motsvarande kostnadsökningar inom förskolan respektive gymnasieskolan är 4 respektive knappt 2 procent. En faktor som sannolikt bidragit till den höga kostnadsutvecklingen i just grundskolan är den relativa minskning som skett av antalet barn i åldrarna 6–15 år. Andelen barn i denna åldersgrupp har minskat med 3 procent mellan 2002–2012. Eftersom en betydande del av kostnaderna inom skolan är att betrakta som fasta, åtminstone i det korta perspektivet, har kommunerna inte fullt ut lyckats anpassa utbildningskostymen till de relativt sett lägre volymerna, utan ligger kvar med en kostnadsmassa som nu slås ut på relativt färre barn. En annan faktor som kan ha bidragit är att många kommuner faktiskt ökat ambitionerna gällande grundskolan och skjutit till mer resurser. Det är otvivelaktigt så att den svenska skolan i allmänhet och grundskolan i synnerhet diskuterats under 2000-talet. Denna diskussion har i huvudsak förts utifrån en problembakgrund, såsom sjunkande resultat i de s.k. Pisa-undersökningarna. Analogt skulle förmodligen kostnadsutvecklingen inom förskolan framstå som snabbare om det inte vore för att andelen 1–5 åringar som skrivs in i förskolan successivt ökat under perioden.

Den samlade bilden av kvaliteten i de tre skolverksamheterna är att den förefaller ha utvecklats svagt positivt. Flertalet indikatorer, såväl de objektivt mätbara som attitydundersökningarna, visar på en oförändrad eller positiv utveckling. Intressant nog går det inte att se några tydliga spår av den svenska skolans "kris" i de resultatmått som här används. Vidare går det inte att uttyda några

tydliga spår i form av kvalitetsförbättringar av att resurserna till grundskolan ökat mer än till de två andra skolverksamheterna. Detta förstärker hypoteserna ovan, nämligen att de ökade kostnaderna i grundskolan till största delen beror på minskat elevunderlag och att mer resurser satsats för att vända en upplevt ogynnsam utveckling.

Regressionsanalyserna visar som redan nämnts svaga eller obefintliga samband mellan resurser och kvalitet. Ett par undantag finns dock. Det visar sig att Nöjd-Medborgar-Index för förskolan är positivt relaterat till mängden resurser per barn. Vidare är Nöjd-Medborgar-Index för grundskolan negativt relaterat till antalet elever per lärare men positivt relaterat till lärarnas formella pedagogiska kompetens. Som sagt bör dessa resultat hanteras med stor försiktighet, både med anledning av den relativt enkla ansatsen och att det handlar om resultat som baseras på en allmän attitydundersökning i ett urval av kommuner.

Policy och bättre levnadsstandard förklarar sannolikt lägre äldreomsorgskostnader

En av studiens mer intressanta observationer är kostnadsutvecklingen inom den kommunala äldreomsorgen som bryter mönstret genom sjunkande kostnader. Landets kommuner spenderade i genomsnitt 13 procent mindre resurser på sina äldre invånare, år 2012 än år 2002. Detta kan vid en första anblick te sig paradoxalt: samtidigt som den svenska befolkningen åldrats under den aktuella tidperioden, i meningen att andelen personer över 65 år har ökat med 3 procentenheter, minskar kommunernas kostnader för äldreomsorgen. Detta till synes motsägelsefulla mönster har dock sannolikt sin naturliga förklaring i följande observationer:

För det första verkar det som att kommunerna funnit ett sätt att ge stöd till de äldre som innebär markant lägre kostnader. Genom att i större utsträckning kanalisera stödet till de äldre på insatser i de äldres egna hem – den s.k. ”Hemlinjen” – i stället för som tidigare genom särskilda äldreboenden, som är väsentligt dyrare, har kostnaderna kunnat hållas nere. I produktivitetsteoretiska termer (jämför avsnitt 2.2) kan denna förflyttning ges innebörden av att teknologin att producera äldreomsorg har förbättrats. De lägre produktionskostnaderna är med denna förklaringsmodell helt enkelt ett resultat av ökad teknologidrivna produktivitet: stöd och

insatser till de äldre tillhandahålls på ett helt annat sätt. Denna förflyttning från äldreboende till hemtjänst understöds av framsteg inom IT-området som gör det möjligt att ha kontakt och kommunicera med de äldre på ett annorlunda och mer effektivt sätt än tidigare. För det andra har de äldre inte bara blivit fler under perioden men sannolikt också piggare och friskare. Detta innebär att det 2012 var fler äldre som inte alls var behov av stöd och insatser från kommunens sida än det var 2002. En indikation på ett allmänt förbättrat hälsotillstånd hos den äldre befolkningen i Sverige är att den förväntade medellivslängden för såväl män och kvinnor ökade med drygt två år mellan 2002 och 2012 (SCB befolkningsstatistik). Tar man in i bilden att äldreomsorgen kvalitetsmässigt verkar vara lika bra som tidigare, ligger det nära till hands att dra slutsatsen att produktiviteten i äldreomsorgen faktiskt ökat under 2000-talet. En omständighet att hålla i minnet här är dock att de kvalitetsmått som används speglar medborgarnas allmänna uppfattning om äldreomsorgens kvalitet, snarare än de aktuella brukarnas bedömning av kvaliteten på den faktiskt utförda omsorgen.

Allt bättre möjligheter för indikatorbaserade produktivitetsuppföljningar

Ett av syftena med den här studien har varit att testa en i Sverige hittills oprövad ansats för att övergripande bedöma produktivitetsutvecklingen i offentlig sektor. Hur har då testet fallit ut? Är ansatsen värd att bygga vidare på? Det finns enligt min uppfattning en hel del som talar för detta. Det är angeläget att på ett övergripande plan, för hela sektorer, få en uppfattning om hur relationen ser ut mellan insatta resurser och den kvalitet och de resultat som uppnås. Genom att använda utvecklingen av den genomsnittliga kostnaden per prestation som en första approximation av produktivitetsutvecklingen i olika verksamheter, går det att fånga in stora delar av den offentliga sektorns utveckling i detta avseende. Kompletteras detta mått sedan med utvecklingen av några för den aktuella verksamheten relevanta kvalitetsmått eller indikatorer, går det att teckna en bild av hur relationen ser ut mellan insatta resurser och uppnådda resultat utvecklas över tid. För att använda ett slitet uttryck – ansatsen gör det möjligt att se

skogen och inte bara en massa träd. Detta får bedömas vara ett steg i rätt riktning.

Vidare får testet av den indikatorbaserade ansatsen bedömas ha varit framgångsrikt i den bemärkelsen att studien faktiskt gått att genomföra för en rad kommunala verksamheter. Nödvändiga kostnadsdata har i regel varit tillgängliga för de studerade områdena. Tillgången på data för att kvalitetsjustera den observerade kostnadsutvecklingen har däremot lämnat en del att önska, och varierat markant mellan områdena. Genomgående är den bild av sambandet mellan resurser och kvalitet som kunnat tecknas för respektive kommunalt område vare sig särskilt skarp eller heltäckande. Vidare varierar bildernas kvalitet markant mellan de olika områdena, något som i mångt och mycket bestäms av vilken kvalitetsinformation som funnits tillgänglig och hur länge. Inom vissa sektorer, t.ex. grundskolan och gymnasieskolan, är tillgången på indikatorer bakåt i tiden väsentligt bättre än för andra områden. Inom exempelvis funktionshinderområdet har indikatorer i stort sett saknats ända fram till de allra senaste åren. Man ska dock ha klart för sig att utvecklingen för flertalet områden gällande tillgången på kvalitetsindikatorer är positiv. De senaste två, tre åren har mängden kvalitetsindikatorer ökat avsevärt inom i stort sett alla områden, något som t.ex. kunde exploateras i de multipla regressionsanalyserna. Detta innebär att om motsvarande studie skulle göras om i framtiden, skulle bildernas kvalitet och upplösning sannolikt vara mycket högre inom samtliga områden.

Jag ser heller inga direkta hinder varför inte ansatsen skulle kunna tillämpas även på andra områden inom offentlig sektor. Kostnadsdata finns i regel att tillgå för de flesta områden. Genom att inom respektive studerat område använda relevanta prestationsmått i form av antalet brukare eller invånare går det att skapa det första måttet; styckkostnaden per prestation. Mått på kvalitet som kan användas för kvalitetsjusteringar finns numera att tillgå inom många områden, t.ex. det stora och viktiga socialförsäkringsområdet samt hälso- och sjukvårdsområdet.

En svaghet med ansatsen, kan man tycka, är just det faktum att det är en deskriptiv bild som ges. Det är inte något "strikt" produktivitetmått i form av en siffra som erhålls. Detta är en riktig invändning. Metoden i sin nuvarande tappning erbjuder inte något alternativ till den volymansats som ligger till grund för nationalräkenskaperna. Därför ska metoden snarast ses som ett komplement till denna. Samtidigt går det mycket väl att tänka sig

en utveckling av metoden i den riktningen. Ett kvalitetsjusterat mått i form av en siffra skulle kunna utvecklas med den indikatorbaserade ansatsen som grund. Ett index av en uppsättning kvalitetsindikatorer skulle kunna bildas och sedan kunna delas med genomsnittskostnaden per prestation.

Utvecklingen i äldreomsorgen indikerar möjliga produktivitetsökningar även inom andra verksamheter

Inledningsvis framställdes möjligheten att öka produktiviteten i den offentliga sektorn som ett attraktivt sätt att hantera ökningen av den s.k. försörjningsbördan som förväntas de kommande decennierna. Denna studies resultat för äldreomsorgen indikerar att produktivitetsökningar faktiskt är möjliga. Denna sektor har uppvisat en kombination av minskade kostnader per äldre och en av allt att döma oförändrad kvalitetsutveckling. Då ska man komma ihåg att befolkningen faktiskt åldrats under den studerade tidsperioden; andelen äldre, invånare över 65 år, har ökat med 3 procentenheter. En vital komponent i denna utveckling är kommunernas strävan att erbjuda de äldre stöd och insatser i hemmet så länge det är möjligt. Detta kan, som framgick i det föregående, tolkas som ett slags produktivitetsökande teknologiskift. Möjligheten till liknande "teknologisprång" finns sannolikt även inom andra områden, speciellt genom de möjligheter som ny informationsteknik erbjuder. Det område som osökt kommer att tänkas på här är undervisningen på grundskolans högre klasser och gymnasiet. Motsvarigheten till äldrevårdens hemlinje skulle här kunna vara ett mycket större inslag av distansundervisning. Självständiga och begåvade elever skulle i mycket större utsträckning än i dag tillåtas bedriva skolarbetet under friare former. Undervisningen skulle med andra ord mer ha karaktären av traditionella högskolestudier fast vara baserad på modern informationsteknologi. En sådan utveckling skulle sannolikt kunna frigöra resurser som i stället skulle kunna satsas på elever med större behov av insatser och stöd. Självklart innebär en utveckling av undervisningen i denna riktning nya problem som nogsamt måste utredas. Poängen här är dock att i kombinationen av ny teknik och individanpassning av verksamheten, ligger sannolikt en produktivitetsutvecklingspotential som kan exploateras.

Förslag till fortsatta studier

Arbetet med den här studien har gett upphov till ett antal uppslag på vidare studier.

Ett förslag som redan nämnts är att upprepa en studie liknande denna om tre, fyra år. Den pågående utvecklingen av kvalitetsindikatorer inom olika områden bedöms vid det laget möjliggöra väsentligt bättre kvalitetsjusteringar.

Vidare skulle ansatsen kunna prövas på delar av den statliga sektorn: t.ex. den omfattande socialförsäkringsadministrationen (Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens verksamheter), administrationen av arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiken (Arbetsförmedlingen), eller polisen och rättsväsendet. Även inom hälso- och sjukvården skulle ansatsen kunna prövas.

Ett tredje studie värd att gå vidare med är att utveckla och fördjupa de regressionsanalyser som genomförts inom ramen för den här studien. Genom att konstruera s.k. paneldata (en kombination av tvärsnitts- och tidsseriedata) för någon eller några utvalda kommunala verksamheter kan den stora heterogenitet som finns hanteras på ett bättre sätt. Särskilt intressant skulle vara att studera möjliga produktivets- och kvalitetseffekter av den ökande konkurrensutsättning och inslag av valfrihet som ägt rum i kommunerna. Detta har inte varit möjligt att göra inom ramen för denna studie.

Referenser

- Afonso, A., Schuknecht, L. och Tanzi, V. (2003), "Public Sector Efficiency: An International Comparison", ECB Working Paper Nr 242.
- Arnek, M., Bergman, M. Edquist, H., Hultkrantz, L., Lundberg, S. och Svensson, M. (2013) *Den offentliga sektorn – en antologi om att mäta produktivitet och prestationer*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) 2013:8, Stockholm: Fritzes.
- Productivity Commission, *Report on Government Services*, olika årgångar. Review of Government Service Provision, Australian Government.
- Baumol W., Bowen, W. (1966), *Performing Arts – The Economic Dilemma; A Study of Problems common to Theatre, Opera, Music and Dance*. New York: Twentieth Century Fund.
- Baumol W. med bidrag av de Ferranti, D., Malach, M., Pablos-Méndez, A., Tabish, H. och Gomory Wu, L. (2012), *The Cost Disease: Why Computers get Cheaper and Health Care Doesn't*. Yale University Press.
- Fredriksson, P., Oesterbeek, H. och Öckert, B. (2012), "Långsiktiga effekter av mindre klasser", IFAU, Rapport 2012:5.
- Hanushek, E. A. (2003), "The Failure of Input-Based Schooling Policies", *Economic Journal*, Vol. 113 (485) F64–F98.
- Juran, J. (1951) *The Quality Handbook*, New York: McGraw-Hill.
- Myndigheten för Vårdanalys (2013) *Produktivitetsskillnader i äldreomsorgen – variationer, förklaringsfaktorer och utvecklingsbehov*. Vårdanalys, Rapport 2013:10, Stockholm.
- Office for National Statistics (2007) *The ONS Productivity Handbook: A Statistical Overview and Guide*, Camus, D. (red.), Palgrave: MacMillan.

- Social and Cultural Planning Office of the Netherlands (2004), *Public Sector Performance – An International Comparison of Education, Health Care, Law and Order and Public Administration*, B. Kuhry (red.), Netherlands Institute for Social Research.
- Social and Cultural Planning Office of the Netherlands (2012), *Countries compared on public performance – A study of public sector performance in 28 countries*, Jonker, J. (red.), Netherlands Institute for Social Research.
- Stiglitz, J. E., Sen, A. och Fitoussi, J.-P. (2010), “Mismeasuring our lives - Why GDP doesn’t add up” *The Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, The New Press: New York and London.
- Svenskt Näringsliv (2014) *Skattesänkningar och offentliga resurser – Resurser till vård, skola och omsorg*, Witterblad, M. och Fall, J. (red.), Samhällsekonomisk analys, januari 2014, Stockholm.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2006), *Produktivitet och effektivitet i hälso- och sjukvården*, Stockholm.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2009), *Välfärdsmysteriet – Kommunsektorns utveckling 1980–2005*, Stockholm.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2012), *Köp av verksamhet – Kommuner, landsting och regioner 2006–2010*, Stockholm.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2012), *Kvalitetssäkrad välfärd: Att följa upp verksamhet*, Stockholm.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2013), *Vad kostar verksamheten i Din Kommun? Kostnadsutvecklingen inom den kommunala sektorn 2008–2012*, Stockholm.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2014) *Välfärdstjänsternas utveckling 1980–2012 – Ökande resurser och växande behov*, Stockholm.
- Weil, D. N. (2005), *Economic Growth*, Pearson Education, Addison Wesley.

Bilaga 1: Förteckning av indikatorer

avsnitt 6.1

Förskolan

Barn 1–5 år inskrivna i förskola och pedagogisk omsorg, andel (%)

Antal inskrivna barn i förskola (1–5 år) samt antal inskrivna barn inom pedagogisk omsorg (1–5 år) dividerat med totalt antal barn i kommunen (1–5 år). Uppgiften avser läsår, mätt den 15 oktober. Källa: SCB och Skolverket.

Barn per årsarbetare i förskolan, antal

Antal barn i åldern 1–5 år i förskola totalt, dividerat med totalt antal årsarbetare i förskolan. Avser alla förskolor i kommunen oavsett regi. Uppgiften avser läsår, mätt den 15 oktober. Källa: Skolverket.

Kostnad förskola, kronor/inskrivet barn

Bruttokostnad minus interna intäkter och försäljning till andra kommuner och landsting för förskola, dividerat med genomsnittligt antal inskrivna barn i förskola vid mätning den 15 oktober föregående och innevarande år. Avser samtlig regi. Källa: SCB och Skolverket.

Förskolebarn i enskild regi i förskola och pedagogisk omsorg, andel (%)

Antal inskrivna barn (1–5 år) i förskola i enskild regi, dividerat med totalt antal barn inskrivna i förskola samt totalt antal barn inskrivna inom pedagogisk omsorg (1–5 år). Uppgiften avser läsår, mätt den 15 oktober. Källa: SCB och Skolverket.

Barn på förskola där pedagogisk dokumentation används systematiskt för att utveckla verksamheten, andel (%)

Antal barn som går på förskola där pedagogisk dokumentation används på ett systematiskt sätt för att utveckla verksamheten, dividerat med totalt antal barn på förskola i kommunen. Avser alla förskolor i kommunen oavsett regi (kommunal eller privat). Källa: Egen undersökning i kommunen.

Barn på förskola där pedagogisk dokumentation följer med från förskolan till förskoleklass/skola (med vårdnadshavares tillstånd), andel (%)

Antal barn som går på förskola där pedagogisk dokumentation följer med från förskolan till förskoleklass/skola (under förutsättning att vårdnadshavare gett sitt tillstånd), dividerat med totalt antal barn på förskola i kommunen. Avser alla förskolor i kommunen oavsett regi (kommunal eller privat). Källa: Egen undersökning i kommunen.

Nöjd-Medborgar-Index: Förskolan

Medborgarnas bedömning av kommunens förskoleverksamhet, skala 1–100. Källa: SCB:s medborgarundersökningar.

Kundnöjdhet: Förskolan, Svenskt kvalitetsindex

Medborgarnas bedömning av hur nöjda de är med den svenska förskolan, skala 1–100. Källa: Svenskt kvalitetsindex kundundersökning av kommunal service, nationell nivå.

Plats på förskola på önskat placeringsdatum, andel barn (%)

Andel barn som erbjudits plats före eller på önskat placeringsdatum. Om önskat placeringsdatum infaller på lördag, söndag eller helgdag räknas första kommande vardag som önskat placeringsdatum. Mätperiod årets sex första månader. Källa: Egen undersökning i kommunen.

Årsarbetare med pedagogisk högskoleexamen i förskolan, andel (%)

Antal årsarbetare totalt med pedagogisk högskoleexamen (förskollärar-, fritidspedagog- respektive lärarutbildning) som arbetar med barn i förskola, dividerat med totalt antal årsarbetare i förskolan. Uppgiften avser läsår, mätt den 15 oktober. Källa: SCB och Skolverket.

*Grundskolan***Elever i årskurs 3 som klarat alla delprov för ämnesproven i svenska, svenska som andraspråk och matematik, lägeskommun, genomsnittlig andel (%)**

Beräknas som antal godkända elever i matematik + antal godkända elever i svenska och svenska som andraspråk / (lägeskommun antal deltagande elever i matematik + lägeskommun antal deltagande elever i svenska och svenska som andraspråk). Med lägeskommun avses elever i både kommunala och fristående skolor belägna i kommunen oavsett var de är folkbokförda. Källa: Skolverket och SCB.

Elever i årskurs 6 som klarat alla delprov för ämnesproven i svenska och svenska som andraspråk, engelska och matematik, lägeskommun, genomsnittlig andel (%)

Beräknas som antal godkända elever i matematik + antal godkända elever i svenska och svenska som andraspråk + antal godkända elever i engelska) / (lägeskommun antal deltagande elever i matematik + lägeskommun antal deltagande elever i svenska och svenska som andraspråk + lägeskommun antal deltagande elever i engelska). Med lägeskommun avses elever i både kommunala och fristående skolor belägna i kommunen oavsett var de är folkbokförda. Källa: Skolverket och SCB.

Elever i årskurs 9 som uppnått målen i alla ämnen, lägeskommun, andel (%)

Andel av avgångseleverna som uppnått målen, dvs. betyget Godkänd eller högre, i samtliga ämnen under läsåret. Med lägeskommun avses elever i kommunala och fristående skolor i kommunen oberoende av var de är folkbokförda. Källa: Skolverket (Siris).

Elever/lärare (årsarbetare) i grundskola, lägeskommun, antal

Antal elever per lärare i årskurs 1–9, omräknat till heltidstjänster, i kommunala och fristående skolor belägna i kommunen (lägeskommun). Övrig pedagogisk personal (förskollärare, fritidspedagoger och fritidsledare) ingår inte. Avser läsår, mätt den 15 oktober. Källa: Skolverket.

Kostnad grundskola inklusive förskoleklass hemkommun, kronor/elev

Bruttokostnad minus interna intäkter och försäljning till andra kommuner och landsting för förskoleklass och grundskola, dividerat med antal elever folkbokförda i kommunen (hemkommun). Uppgiften avser kalenderår. Källa: SCB.

Meritvärde i årskurs 9 hemkommun, genomsnitt

Elevernas sammanlagda meritvärde dividerat med antal elever som fått betyg i minst ett ämne enligt det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet i årskurs 9. Betygen mäts före provning. Uppgifterna avser elever folkbokförda i kommunen, oavsett var de går i skola. Uppgiften avser läsår. Meritvärdet för en elev utgörs av summan för de 16 bästa betygen i elevens slutbetyg (G=10, VG=15 och MVG=20). Fr.o.m. 2013 omvandlas betygsstegen till värdena E=10, D=12.5, C=15, B=17.5 och A=20. Det möjliga maxvärdet är 320 poäng. Källa: SCB och Skolverket.

Dagens Nyheters Nutidsorientering för årskurs 9, genomsnittligt antal rätt av 30 möjliga

Genomsnittligt antal korrekta svar från deltagande elever i årskurs 9 i Dagens Nyheters nutidsorientering. Minst tio elever per kommun ska ha deltagit för att resultaten ska redovisas. Åren 2006–2008 avser data 35 frågor. Källa: Dagens Nyheter

Nöjd-Medborgar-Index: Grundskola

Medborgarnas bedömning av kommunens grundskoleverksamhet, skala 1–100. Källa: SCB:s medborgarundersökningar.

Kundnöjdhet: Grundskolan, Svenskt kvalitetsindex

Medborgarnas bedömning av hur nöjda de är med den svenska grundskolan, skala 1–100. Källa: Svenskt kvalitetsindex kundundersökning av kommunal service, nationell nivå.

*Gymnasieskolan***Betygspoäng efter avslutad gymnasieutbildning, genomsnitt**

Elevernas sammanlagda betygspoäng (kursens poäng multiplicerat med vikt för betyg (IG=0, G=10, VG=15, MVG=20), endast betygsatta kurser medräknade), dividerat med poängsumman för

respektive nationellt program. Avser elever folkbokförda i kommunen. Uppgiften avser läsår. Endast betygsatta kurser är medräknade. Fr.o.m. 2010 beräknas den genomsnittliga betygspoängen endast på kurser som ingår i det fullständiga programmet. Om eleven har läst fler kurser, inom ramen för utökat program, påverkar detta inte betygspoängen. Källa: SCB och Skolverket.

Gymnasieelever som fullföljer sin utbildning inom tre år, andel (%)

Mäts som andelen (%) av kommunens folkbokförda elever år 1 i gymnasieskolan, vilka inte fanns i gymnasieskolan något av de två närmast föregående åren och som erhållit slutbetyg eller motsvarande inom loppet av tre läsår. Källa: SCB

Gymnasieelever som gått över till universitet/högskola direkt efter avslutad gymnasieutbildning, andel (%)

Andel av eleverna folkbokförda i kommunen som erhållit slutbetyg från gymnasieskolan och registrerats som nybörjare vid universitet eller högskola under samma år. Källa: SCB och Skolverket.

Gymnasieelever som fullföljer sin utbildning inom fyra år, inklusive Individuella Programmet (IV), andel (%)

Andel av kommunens folkbokförda elever år 1 i gymnasieskolan som inte fanns i gymnasieskolan något av de två närmast föregående åren och som erhållit slutbetyg eller motsvarande inom loppet av fyra läsår. IV-programmet är inkluderat. Uppgifterna avser elever i gymnasieskolan folkbokförda i kommunen oavsett huvudman för skola eller elevens studieort. Källa: Skolverket

Gymnasieelever som är etablerade på arbetsmarknaden två år efter avslutad gymnasieutbildning, andel (%)

Andel av eleverna folkbokförda i kommunen och med erhållit slutbetyg eller motsvarande år T-2 som var etablerade på arbetsmarknaden år T. Avser elever i gymnasieskolan folkbokförda i kommunen oavsett huvudman för skola eller elevens studieort. Källa: SCB och Skolverket.

Gymnasieelever som är etablerade på arbetsmarknaden eller studerar två år efter avslutad gymnasieutbildning, andel (%)

Andel av eleverna folkbokförda i kommunen som erhållit slutbetyg eller motsvarande år T-2 som påbörjat studier på universitet/hög-

skola eller börjat arbeta år T, oberoende var arbetet ligger. Även andra utbildningar som berättigar till studiebidrag räknas som studier. Exempel på detta är KY-utbildningar och Komvux. Källa: SCB och Skolverket.

Kostnad gymnasieskola hemkommun, kronor/elev

Bruttokostnad minus interna intäkter och försäljning till andra kommuner och landsting för gymnasieskola hemkommun, dividerat med antal elever vilka är folkbokförda i kommunen och inskrivna i gymnasieskola, under kalenderåret. Avser samtlig regi. Källa: SCB och Skolverket.

Nöjd-Medborgar-Index: Gymnasieskola

Medborgarnas bedömning av kommunens gymnasieverksamhet, skala 1–100. Källa: SCB:s medborgarundersökningar.

Kundnöjdhet: Gymnasieskolan, Svenskt kvalitetsindex

Medborgarnas bedömning av hur nöjda de är med den svenska gymnasieskolan, skala 1–100. Källa: Svenskt kvalitetsindex kundundersökning av kommunal service, nationell nivå.

*Äldreomsorg***Kommuninvånare 65 år eller äldre som var beviljade hemtjänst i ordinärt boende eller bodde permanent i särskilt boende, andel (%)**

Antal personer 65 år eller äldre i ordinärt boende som var beviljade hemtjänst eller bodde permanent i särskilt boende den 1 oktober, dividerat med antal invånare 65år eller äldre den 31december, multiplicerat med 100. Källa: SCB och Socialstyrelsen mängdstatistik t.o.m. 2006, individstatistik fr.o.m. 2007.

Invånare 65 år eller äldre i särskilda boendeformer, andel (%)

Antal personer 65år eller äldre som bodde permanent i särskilda boendeformer enligt Socialtjänstlagen (SoL) den 1 oktober, dividerat med antal invånare 65år eller äldre den 31 december, multiplicerat med 100. Källa: SCB och Socialstyrelsens mängdstatistik t.o.m. 2006, Socialstyrelsens individstatistik fr.o.m. 2007.

Kostnad ordinärt boende äldreomsorg exklusive lokalkostnader, kronor/invånare 65 år eller äldre

Bruttokostnad minus lokalkostnader, interna intäkter och försäljning till andra kommuner och landsting för ordinärt boende inom äldreomsorg, dividerat med antal invånare 65år eller äldre den 31 december. Avser samtlig regi. Källa: SCB.

Kostnad särskilt boende äldreomsorg exklusive lokalintäkter, kronor/invånare 65 år eller äldre

Bruttokostnad minus interna intäkter och försäljning till andra kommuner och landsting samt externa intäkter för bostads- och lokalhyror, för insatser i särskilda boendeformer enligt SoL, dividerad med antal invånare 65år eller äldre den 31 december. Källa: SCB.

Kostnad äldreomsorg, kronor/invånare 65 år eller äldre

Bruttokostnad minus interna intäkter och försäljning till andra kommuner och landsting för äldreomsorg, dividerat med antal invånare 65 eller äldre den 31 december. Avser samtlig regi. Källa: SCB.

Fallskador bland personer 80 år eller äldre, 3-årsmedelvärde, antal/1 000 invånare

Antal personer med fallskador per 1 000 invånare 80 år och äldre som medför inläggning på sjukhus. Avser kvinnor och män. Avser genomsnitt för tidsperioden år T-2 till år T. Källa: Socialstyrelsen Patientregistret

Nöjd-Medborgar-Index: Äldreomsorg

Medborgarnas bedömning av kommunens äldreomsorg, skala 1–100. Källa: SCB:s medborgarundersökningar.

Kundnöjdhet: Hemtjänst, Svenskt kvalitetsindex

Medborgarnas bedömning av hur nöjda de är med kommunens hemtjänst, skala 1–100. Källa: Svenskt kvalitetsindex kundundersökning av kommunal service, nationell nivå.

Kundnöjdhet: Äldreboende, Svenskt kvalitetsindex

Medborgarnas bedömning av hur nöjda de är med kommunens äldreboende, skala 1–100. Källa: Svenskt kvalitetsindex kundundersökning av kommunal service, nationell nivå.

*Vård och omsorg för personer med funktionsnedsättning***Kostnad insatser för personer med funktionsnedsättning, kronor/invånare 0–64 år**

Total bruttokostnad minus interna intäkter och försäljning till andra kommuner och landsting för insatser för personer med funktionsnedsättning, dividerat med antal invånare 0–64 år den 31 december. Avser kostnader för alla insatser som ges till personer (under 65 år) med funktionsnedsättning, med beslut enligt SoL och/eller Hälso- och sjukvårdslagen (HSL), samt kostnader för alla insatser med beslut enligt Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), alternativt assistansersättning enligt Svensk författningssamling (SFB). I gruppen med beslut ingår även personer 65år eller äldre (som dock utgör en mindre andel). Avser samtlig regi. Källa: SCB.

Kostnad insatser för personer med funktionsnedsättning, andel av kommunens totala driftskostnad (%)

Bruttokostnad minus interna intäkter och försäljning till andra kommuner och landsting för samtliga insatser till personer 0–64 år med funktionshinder enligt SoL/HSL, LSS/Lagen om assistentersättning (LASS), samt öppen verksamhet, dividerad med totala driftkostnaden för kommunen multiplicerat med 100.

*Infrastruktur, miljö- och hälsoskydd***Kostnad infrastruktur, skydd m.m., kronor/invånare**

Bruttokostnad minus interna intäkter och försäljning till andra kommuner och landsting för infrastruktur, skydd, räddningstjänst m.m., dividerat med antalet invånare i kommunen den 31 december. Avser verksamheterna: fysisk och teknisk planering, bostadsförbättring, näringslivsfrämjande åtgärder, turismverksamhet, konsument- och energirådgivning, underhåll av gator, vägar och parkering, parker, miljö- och hälsoskydd, alkoholtillstånd, räddningstjänst samt totalförsvar och samhällsskydd. Källa: SCB:s Räkenskapssammandrag.

Nöjd-Medborgar-Index: Gator och vägar

Medborgarnas bedömning av kommunens gatu- och väghållning, skala 1–100. Källa: SCB:s medborgarundersökningar.

Nöjd-Medborgar-Index: Miljöarbete

Medborgarnas bedömning av kommunens miljöarbete, skala 1–100.

Källa: SCB:s medborgarundersökningar.

Nöjd-Medborgar-Index: Renhållning

Medborgarnas bedömning av renhållningen i kommunen, skala 1–100.

Källa: SCB:s medborgarundersökningar.

Nöjd-Medborgar-Index: Räddningstjänst

Medborgarnas bedömning av kommunens räddningstjänst, skala 1–100.

Källa: SCB:s medborgarundersökningar.

Nöjd-Medborgar-Index: Vatten och avlopp (VA)

Medborgarnas bedömning av kommunens vatten och avlopp, skala 1–100.

Källa: SCB:s medborgarundersökningar.

Kundnöjdhet: VA, Svenskt kvalitetsindex

Medborgarnas bedömning av hur nöjda de är med kommunens VA-verksamhet, skala 1–100. Källa: Svenskt kvalitetsindex kundundersökning av kommunal service, nationell nivå.

Kundnöjdhet: Miljö och klimat, Svenskt kvalitetsindex

Medborgarnas bedömning av hur nöjda de är med kommunens arbete med miljö- och klimatfrågor, skala 1–100. Källa: Svenskt kvalitetsindex kundundersökning av kommunal service, nationell nivå.

Kundnöjdhet: Sopor och avfall, Svenskt kvalitetsindex

Medborgarnas bedömning av hur nöjda de är med kommunens arbete med sopor och avfall, skala 1–100. Källa: Svenskt kvalitetsindex kundundersökning av kommunal service, nationell nivå.

Kundnöjdhet: Vaghållning, Svenskt kvalitetsindex

Medborgarnas bedömning av hur nöjda de är med kommunens vaghållning, skala 1–100. Källa: Svenskt kvalitetsindex kundundersökning av kommunal service, nationell nivå.

Kundnöjdhet: Vaghållning, Svenskt kvalitetsindex

Medborgarnas bedömning av hur nöjda de är med kommunens vaghållning, skala 1–100. Källa: Svenskt kvalitetsindex kundundersökning av kommunal service, nationell nivå.

*Individ och familjeomsorg***Kostnad individ- och familjeomsorg, kronor/invånare**

Bruttokostnad minus interna intäkter och försäljning till andra kommuner och landsting för individ- och familjeomsorgen, inklusive familjerätt och familjerådgivning, dividerad med antalet invånare i kommunen den 31 december. Avser vård för vuxna med missbruksproblem, barn- och ungdomsvård, övrig vuxenvård, ekonomiskt bistånd samt familjerätt och familjerådgivning. Källa: SCB:s Räkenskapsammandrag.

Nöjd-Medborgar-Index: Stöd för utsatta personer

Medborgarnas bedömning av kommunens stöd för utsatta personer, skala 1–100. Källa: SCB:s medborgarundersökningar.

Kundnöjdhet: Socialtjänst, Svenskt kvalitetsindex

Medborgarnas bedömning av hur nöjda de är med kommunernas socialtjänst, skala 1–100. Källa: Svenskt kvalitetsindex kundundersökning av kommunal service, nationell nivå.

Bilaga 2: Indikatorer avsnitt 6.2 multipel regressionsanalys

Förskolan

Barn 1–5 år inskrivna i förskola och pedagogisk omsorg, andel (%)
Antal inskrivna barn (1–5 år) i förskola, samt antal inskrivna barn (1–5 år) inom pedagogisk omsorg, dividerat med totalt antal barn i kommunen(1–5 år). Uppgiften avser läsår, mätt den 15 oktober. Källa: SCB och Skolverket.

Tätortsgrad (senaste mätning)

Andel (%) av kommunens invånare som bor i tätort. Som tätort räknas hussamlingar med minst 200 invånare, såvida avståndet mellan husen normalt inte överstiger 200 meter. Källa: SCB.

Förskolebarn i enskild regi i förskola och pedagogisk omsorg, andel (%)

Antal inskrivna barn (1–5 år) i förskola i enskild regi totalt, dividerat med totalt antal barn inskrivna i förskola samt totalt antal barn inskrivna inom pedagogisk omsorg (1–5 år). Uppgiften avser läsår, mätt den 15 oktober. Källa: SCB och Skolverket.

Kostnad förskola, kronor/inskrivet barn

Bruttokostnad minus interna intäkter och försäljning till andra kommuner och landsting för förskola, dividerat med genomsnittligt antal inskrivna barn i förskola vid mätning den 15 oktober föregående och innevarande år. Avser samtlig regi. Källa: SCB och Skolverket.

Barn på förskola där barnen deltar vid planering av förskolans (veckans) aktiviteter, andel (%)

Antal barn som går på förskola där barnen efter förutsättning och vilja deltar i (veckans) planering av förskolans aktiviteter, dividerat med totalt antal barn på förskola i kommunen. Avser alla förskolor i kommunen oavsett regi (kommunal eller privat). Källa: Egen undersökning i kommunen.

Barn på förskola där dialog med föräldrarna om förskolans mål, uppdrag och resultat genomförs varje termin, andel (%)

Antal barn som går på förskola som varje termin genomför dialog med föräldrarna om förskolans mål, uppdrag och resultat, dividerat med totalt antal barn på förskola i kommunen. Kan exempelvis ske vid föräldramöten. Avser alla förskolor i kommunen oavsett regi (kommunal eller privat). Källa: Egen undersökning i kommunen.

Nöjd-Medborgar-Index: Förskolan

Medborgarnas bedömning av kommunens förskoleverksamhet, skala 1–100. Källa: SCB:s medborgarundersökningar.

Plats på förskola på önskat placeringsdatum, andel barn (%)

Andel barn som erbjudits plats före eller på önskat placeringsdatum. Om önskat placeringsdatum infaller på lördag, söndag eller helgdag räknas första kommande vardag som önskat placeringsdatum. Mätperiod avser årets sex första månader. Källa: Egen undersökning i kommunen.

Årsarbetare med pedagogisk högskoleexamen i förskolan, andel (%)

Antal årsarbetare totalt med pedagogisk högskoleexamen (förskolläraryrket, fritidspedagog- respektive lärarutbildning) som arbetar med barn i förskola, dividerat med totalt antal årsarbetare i förskolan. Uppgiften avser läsår, mätt den 15 oktober. Källa: SCB och Skolverket.

*Grundskolan***Elever i årskurs 9 som uppnått målen i alla ämnen, lägeskommun, andel (%)**

Andel av avgångseleverna som uppnått målen, dvs. betyget Godkänd eller högre, i samtliga ämnen under läsåret. Med lägeskommun avses elever i kommunala och fristående skolor i kommunen oberoende av var de är folkbokförda. Källa: Skolverket (Siris).

Elever/lärare (årsarbetare) i grundskola, lägeskommun, antal

Antal elever per lärare i årskurs 1–9 omräknat till heltidstjänster, i kommunala och fristående skolor belägna i kommunen (lägeskommun). Övrig pedagogisk personal (förskollärare, fritidspedagoger och fritidsledare) ingår inte. Avser läsår, mätt den 15 oktober. Källa: Skolverket.

Kostnad grundskola inklusive förskoleklass hemkommun, kronor/elev

Bruttokostnad minus interna intäkter och försäljning till andra kommuner och landsting för förskoleklass och grundskola, dividerat med antal elever folkbokförda i kommunen (hemkommun). Uppgiften avser kalenderår. Källa: SCB.

Lärare med pedagogisk högskoleexamen i grundskola, lägeskommun, (%)

Andel lärare i årskurs 1–9, omräknat till heltidstjänster, med lärarexamen, förskolläraryxamen eller fritidspedagogexamen och med utfärdat examensbevis, i kommunala och fristående skolor belägna i kommunen (lägeskommun). Avser läsår, mätt den 15 oktober. Källa: Skolverket (Siris).

Meritvärde i årskurs 9, lägeskommun, genomsnitt

Elevernas sammanlagda meritvärde dividerat med antal elever som fått betyg i minst ett ämne enligt det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet i årskurs 9. Betygen mäts före provning. Uppgifterna avser elever i kommunala och fristående skolor belägna i kommunen, oavsett folkbokföringsort (lägeskommun). Uppgiften avser läsår. Meritvärdet för en elev utgörs av summan för de 16 bästa betygen i elevens slutbetyg (G=10, VG=15 och MVG=20). Fr.o.m. 2013 omvandlas betygsstegen till värdena

E=10, D=12.5, C=15, B=17.5 och A=20. Det möjliga maxvärdet är 320 poäng. Källa: SCB och Skolverket.

Dagens Nyheters Nutidsorientering för årskurs 9, genomsnittligt antal rätt av 30 möjliga

Genomsnittligt antal korrekta svar från deltagande elever i årskurs 9 i Dagens Nyheters nutidsorientering. Minst tio elever per kommun ska ha deltagit för att resultaten ska redovisas. Åren 2006–2008 avser data 35 frågor. Källa: Dagens Nyheter

Nöjd-Medborgar-Index: Grundskola

Medborgarnas bedömning av kommunens grundskoleverksamhet, skala 1–100. Källa: SCB:s medborgarundersökningar.

Utrikes födda invånare 0–19 år, andel (%)

Beräknas som antal kommuninvånare 0–19 år som är födda i annat land än Sverige, dividerat med totalt antal invånare 0–19 år, multiplicerat med 100. Mätt den 31 december. Källa: SCB.

Gymnasieskolan

Betygspoäng efter avslutad gymnasieutbildning, genomsnitt

Elevernas sammanlagda betygspoäng (kursens poäng multiplicerat med vikt för betyg (IG=0, G=10, VG=15, MVG=20), endast betygsatta kurser medräknade), dividerat med poängsumman för respektive nationellt program. Avser elever folkbokförda i kommunen. Uppgiften avser läsår. Endast betygsatta kurser är medräknade. Fr.o.m. 2010 beräknas den genomsnittliga betygs-poängen endast på kurser som ingår i det fullständiga programmet. Om eleven har läst fler kurser, inom ramen för utökat program, påverkar detta inte betygs-poängen. Källa: SCB och Skolverket.

Gymnasieelever som fullföljer sin utbildning inom fyra år, inklusive IV-programmet, andel (%)

Andel av kommunens folkbokförda elever år 1 i gymnasieskolan som inte fanns i gymnasieskolan något av de två närmast föregående åren och som erhållit slutbetyg eller motsvarande inom loppet av fyra läsår. IV-programmet är inkluderat. Uppgifterna avser elever i gymnasieskolan folkbokförda i kommunen oavsett huvudman för skola eller elevens studieort. Källa: Skolverket.

Gymnasieelever som gått över till universitet/högskola direkt efter avslutad gymnasieutbildning, andel (%)

Andel av eleverna folkbokförda i kommunen som erhållit slutbetyg från gymnasieskolan och registrerats som nybörjare vid universitet eller högskola under samma år. Källa: SCB och Skolverket.

Invånare med eftergymnasial utbildning 25–64 år, andel (%)

Andel invånare med eftergymnasial utbildning 25–64 år. Eftergymnasial utbildning avser: eftergymnasial utbildning kortare än tre år, längre än tre år samt forskarutbildning. Källa: SCB.

Kostnad gymnasieskola hemkommun, kronor/elev

Bruttokostnad minus interna intäkter och försäljning till andra kommuner och landsting för gymnasieskola (hemkommun), dividerat med antal elever folkbokförda i kommunen inskrivna i gymnasieskola, under kalenderåret. Avser samtlig regi. Källa: SCB och Skolverket.

Meritvärde i årskurs 9, lägeskommun, genomsnitt

Elevernas sammanlagda meritvärde dividerat med antal elever som fått betyg i minst ett ämne enligt det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet i årskurs 9. Betygen mäts före provning. Uppgifterna avser elever i kommunala och fristående skolor belägna i kommunen, oavsett folkbokföringsort (lägeskommun). Uppgiften avser läsår. Meritvärdet för en elev utgörs av summan för de 16 bästa betygen i elevens slutbetyg (G=10, VG=15 och MVG=20). Fr.o.m. 2013 omvandlas betygsstegen till värdena E=10, D=12.5, C=15, B=17.5 och A=20. Det möjliga maxvärdet är 320 poäng. Källa: SCB och Skolverket.

Nöjd-Medborgar-Index: Gymnasieskola

Medborgarnas bedömning av kommunens gymnasieverksamhet, skala 1–100. Källa: SCB:s medborgarundersökningar.

Utrikes födda invånare 0–19 år, andel (%)

Andel av kommunens invånare i åldern 0–19 år som är födda i annat land än Sverige. Beräknas som antal invånare 0–19 år som är födda i annat land än Sverige, dividerat med totalt antal invånare 0–19 år, multiplicerat med 100. Mätt den 31 december. Källa: SCB.

*Äldreomsorg (hemtjänst)***Invånare 65 år eller äldre som var beviljade hemtjänst i ordinärt boende, andel (%)**

Antal personer 65 år eller äldre i ordinärt boende som var beviljade hemtjänst den 1 oktober, dividerat med totalt antal invånare 65 år eller äldre den 31 december, multiplicerat med 100. Källa: SCB och Socialstyrelsens mängdstatistik t.o.m. 2006, individstatistik fr.o.m. 2007.

Invånare 80 år eller äldre, andel (%)

Antal invånare 80 år eller äldre den 31 december, dividerat med totalt antal invånare den 31 december. Källa: SCB.

Kostnad hemtjänst äldreomsorg, kronor/invånare 65 år eller äldre

Bruttokostnad minus interna intäkter och försäljning till andra kommuner och landsting för hemtjänst äldreomsorg, dividerat med antal invånare 65 år eller äldre den 31 december. Avser samtlig regi. Källa: SCB.

Brukarbedömning hemtjänst äldreomsorg - helhetssyn, andel (%)

Antal personer i åldrarna 65 år eller äldre som uppgett att de är mycket eller ganska nöjda med hemtjänsten, dividerat med samtliga personer i åldrarna 65 år eller äldre i ordinärt boende med hemtjänst, vilka besvarat undersökningen av äldres uppfattning. "Vet ej/Ingen åsikt" är exkluderade ur nämnaren. Data fr.o.m. 2012. Källa: Undersökningen av äldres uppfattning om kvaliteten i hemtjänst och äldreboenden, Socialstyrelsen.

Nöjd-Kund-Index: Hemtjänst (äldreomsorg) - helhet

Brukarnas omdöme om hjälpen och omvårdnaden i sin helhet från hemtjänsten enligt Nöjd-Kund-Index. Källa: Nationell brukarundersökning inom vården och omsorgen om äldre, Socialstyrelsen.

*Äldreomsorg (särskilt boende)***Kostnad särskilt boende äldreomsorg exklusive lokalkostnader, kronor/invånare 65 år eller äldre**

Bruttokostnad minus lokalkostnader, interna intäkter och försäljning till andra kommuner och landsting för särskilt boende äldreomsorg, dividerat med antal invånare i åldrarna 65 år eller äldre den 31 december. Avser samtlig regi. Källa: SCB.

Brukarbedömning särskilt boende äldreomsorg - helhetssyn, andel (%)

Antal personer i åldrarna 65 år eller äldre i särskilt boende vilka är mycket eller ganska nöjda med sitt särskilda boende, dividerat med samtliga personer i åldrarna 65 år eller äldre i särskilt boende som besvarat undersökningen av äldres uppfattning. "Ingen åsikt" är exkluderade ur nämnaren. Data fr.o.m. 2012. Källa: Vad tycker de äldre om äldreomsorgen? En rikstäckande undersökning av äldres uppfattning om kvaliteten i hemtjänst och äldreboenden 2012, Socialstyrelsen.

Trygg i särskilt boende, andel (%)

Antal personer i åldrarna 65 år eller äldre som uppgett att de kände sig mycket trygga med att bo på ett särskilt boende, dividerat med samtliga personer i åldrarna 65 år eller äldre i särskilt boende, vilka besvarat den nationella brukarundersökningen. Källa: Nationella brukarundersökningen, Socialstyrelsen.

Invånare 80 år eller äldre, andel (%)

Antal invånare i åldrarna 80 år eller äldre den 31 december, dividerat med totalt antal invånare den 31 december. Källa: SCB.

*Omsorg om personer med funktionsnedsättning***Total kostnad insatser för personer med funktionsnedsättning, kronor/invånare 0–64 år**

Bruttokostnad minus interna intäkter och försäljning till andra kommuner och landsting för insatser för personer med funktionsnedsättning, dividerat med antal invånare 0–64 år den 31 december. Avser kostnader för alla insatser som ges till personer (0–64 år) med funktionsnedsättning med beslut enligt SoL och/eller

HSL, samt kostnader för alla insatser med beslut enligt LSS, alternativt assistansersättning enligt SFB. I gruppen med beslut ingår även personer i åldrarna 65 år eller äldre (som dock utgör en mindre andel). Avser samtlig regi. Källa: SCB.

Alla beslut om daglig verksamhet följs upp, (Ja=1, Nej=0)

Med uppföljning avses att en handläggare följt upp om den enskildes beviljade insats är adekvat i förhållande till dennes behov. Källa: Öppna Jämförelser av stöd till personer med funktionsnedsättning, Socialstyrelsen.

Fysisk tillgänglighet i kommunen, EAH-tal

Sammanlagt värde på fysisk tillgänglighet i kommunen utifrån olika funktionshinder. Kommunen genomför en undersökning av ”enkelt avhjälpna hinder” (EAH) på ex. sportanläggning, bibliotek och kommunhus. Detta ger ett sammanvägt index, ett EAH-tal, för kommunen som helhet. Skala 0–100. Källa: Egen undersökning i kommunen inrapporterat till SKL.

Habiliteringsersättning utgår till deltagare i daglig verksamhet, (Ja=1, Nej=0)

Avser om kommunen ger habiliteringsersättning till personer som deltar i daglig verksamhet. Källa: Öppna Jämförelser av stöd till personer med funktionsnedsättning, Socialstyrelsen.

Informationsindex för kommunens webbplats – Personer med funktionsnedsättning

Informationsindex omfattar den information som finns på kommunens hemsida. Syftet med informationsindex är att kunna visa en samlad bild av kommunens informationsgivning till medborgarna och synliggöra starka och svaga sidor. Undersökningen går till så att en extern granskare går igenom kommunens hemsida för att få svar på ett antal givna frågor. Svaret på varje fråga måste hittas inom tidsbegränsningen två minuter. Om ett omfattande och lättöverskådligt svar på frågan hittas inom denna tidsram ges tre poäng, medan ett kortfattat och övergripande svar ger en poäng. Om svaret ej finns eller inte kan hittas inom två minuter ges noll poäng. Poängen för varje fråga summeras och redovisas här som procent (%) av maxpoäng. Källa: Information till alla – En granskning av kommunernas information till medborgarna, SKL.

Personer har gått från daglig verksamhet till lönearbete, (Ja=1, Nej=0)

Avser om det finns personer i kommunen som gått från daglig verksamhet till arbete under året. Avser arbete på den öppna arbetsmarknaden, lönebidragsanställning, praktikplats, Samhall eller annat skyddat arbete. Ej studier. Källa: Öppna Jämförelser av stöd till personer med funktionsnedsättning, Socialstyrelsen.

*Infrastruktur, miljö- och hälsoskydd***Invånare 20–64 år, andel (%)**

Antal invånare 20–64 år den 31 december, dividerat med totalt antal invånare den 31 december. Källa: SCB.

Kostnad infrastruktur, skydd m.m., kronor/invånare

Bruttokostnad minus interna intäkter och försäljning till andra kommuner och landsting för infrastruktur, skydd, räddningstjänst m.m., dividerat med antalet invånare i kommunen den 31 december. Avser verksamheterna: fysisk och teknisk planering, bostadsförbättring, näringslivsfrämjande åtgärder, turismverksamhet, konsument- och energirådgivning, underhåll av gator, vägar och parkering, parker, miljö- och hälsoskydd, alkoholtillstånd, räddningstjänst samt totalförsvaret och samhällsskydd. Källa: SCB:s Räkenskapsammandrag.

Köp av infrastruktur och skydd, andel (%)

Köp av verksamhet infrastruktur och skydd, dividerat med bruttokostnad minus interna intäkter och försäljning till andra kommuner och landsting för infrastruktur och skydd. Avser köp av sammanhållen tjänst, inte inköp av varor, materiel eller hyreskostnader. Avser samtliga köp av verksamhet av externa producenter, t.ex. föreningar och övriga stiftelser, övriga företag, kommunägda företag, stat, enskilda, andra kommuner, kommunalförbund och landsting. Källa: SCB.

Invånare 16–74 år med eftergymnasial utbildning, andel (%)

Andel invånare 16–74 år med eftergymnasial utbildning. Källa: SCB

Nöjd-Medborgar-Index: Gator och vägar

Medborgarnas bedömning av kommunens gatu- och väghållning, skala 1–100. Källa: SCB:s medborgarundersökningar.

Nöjd-Medborgar-Index: Miljöarbete

Medborgarnas bedömning av kommunens miljöarbete, skala 1–100. Källa: SCB:s medborgarundersökningar.

Nöjd-Medborgar-Index: Renhållning

Medborgarnas bedömning av renhållningen i kommunen, skala 1–100. Källa: SCB:s medborgarundersökningar.

Nöjd-Medborgar-Index: Räddningstjänst

Medborgarnas bedömning av kommunens räddningstjänst, skala 1–100. Källa: SCB:s medborgarundersökningar.

Nöjd-Medborgar-Index: Vatten och avlopp

Medborgarnas bedömning av kommunens vatten och avlopp, skala 1–100. Källa: SCB:s medborgarundersökningar.

Nöjd-Region-Index: Bostäder

Medborgarnas bedömning av bostadssituationen i kommunen, skala 1–100. Källa: SCB:s medborgarundersökningar.

Bilaga 3: Verksamhetspecifika kommunala kostnadsindex

Tabell B.1 Kostnadsindex för olika kommunala verksamheter samt KPI

Verksamhet	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2009	2009	2010	2011	2012
Förskola	311	326	331	340	348	356	373	379	388	394	404
Grundskola	315	331	336	345	353	361	378	384	393	400	409
Gymnasieskola	311	325	331	339	346	355	372	378	388	393	402
Äldreomsorg	303	319	324	333	341	349	365	369	378	385	394
Funktions- hindrade	315	332	337	346	355	366	380	390	399	406	418
Individ- och familjeomsorg	307	321	327	335	343	351	367	372	381	387	396
Övrig kommunal verksamhet	295	308	314	321	328	335	351	358	367	372	380
KPI	273	278	279	280	284	291	300	299	302	311	314

Förteckning över tidigare rapporter till ESO

2014

- Goda år på ålders höst? En ESO-rapport om konkurrens i äldreomsorgen.
- 3:12-Corporations in Sweden: The Effects of the 2006 Tax Reform on Investments, Job Creation and Business Start-ups.
- Företagandets förutsättningar – En ESO-rapport om den svenska ägarbeskattningen.
- Kapital på krita? En ESO-rapport om företagandets finansiering.
- Konkurrens, kontrakt och kvalitet – hälso- och sjukvård i privat regi.
- Hållbara beräkningar – en ESO-rapport om att bedöma den offentliga sektorns finansiella hållbarhet.

2013

- Bäste herren på täppan? En ESO-rapport om bostadsbyggande och kommunala markanvisningar.
- Allmän nytta eller egen vinning? En ESO-rapport om korruption på svenska.
- Var skapas jobben? En ESO-rapport om dynamiken i svenskt näringsliv 1990–2009.
- Transportinfrastrukturens framtida organisering och finansiering.
- Investeringar in blanco? En ESO-rapport om behovet av infrastruktur.
- Bonde söker bidrag – en ESO-rapport om effektivitet i det svenska landsbygdsprogrammet.

- The pension system in Sweden.
- Den offentliga sektorn – en antologi om att mäta produktivitet och prestationer.
- Utvinning för allmän vinning – en ESO-rapport om svenska mineralinkomster.
- Offentlig upphandling eller gröna nedköp? En ESO-rapport om miljöpolitiska ambitioner.

2012

- Svängdörr i staten – en ESO-rapport om när politiker och tjänstemän byter sida.
- En god start – en ESO-rapport om tidigt stöd i skolan.
- Den akademiska frågan – en ESO-rapport om frihet i den högre skolan.
- Income Shifting in Sweden. An empirical evaluation of the 3:12 rules.
- Samhällsekonomi på spåret – en ESO-rapport om att räkna på tunnelbanan.
- Hjälpa eller stjälpa? En ESO-rapport om kontrollfunktionen i arbetslöshetsförsäkringen
- Lärda för livet? – en ESO-rapport om effektivitet i svensk högskoleutbildning
- Forskning och innovation – statens styrning av högskolans samverkan och nyttiggörande

2011

- UD i en ny sats – organisation, ledning och styrning i en globaliserad värld.
- Försvarets förutsättningar – en ESO-rapport om erfarenheter från 20 år av försvarsreformer.
- Kalorier kostar – en ESO-rapport om vikten av vikt.
- Avtalsbestämda ersättningar, andra kompletterande ersättningar och arbetsutbudet.
- Sysselsättning för invandrare – en ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration.
- Kollektivtrafik utan styrning

- Vägval i vården – en ESO-rapport om skillnader och likheter i Norden
- Att lära av de bästa – en ESO-rapport om svensk skola i ett internationellt forskningsperspektiv.
- Rapport från ett ESO-seminarium – decenniets framtidsfrågor.

2010

- En kår på rätt kurs? En ESO-rapport om försvarets framtida kompetensförsörjning.
- Beskattning av privat pensionssparande.
- Polisens prestationer – En ESO-rapport om resultatstyrning och effektivitet.
- Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges.
- Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik.
- Revisionen reviderad – en rapport om en kommunal angelägenhet.
- Värden i vården – en ESO-rapport om målbaserad ersättning i hälso- och sjukvården.
- Enkelt och effektivt – en ESO-rapport om grundtrygghet i välfärdssystemen.
- Kåren och köerna. En ESO-rapport om den medicinska professionens roll i styrningen av svensk hälso- och sjukvård.

2009

- Den långsiktiga finansieringen – välfärdspolitikens klimatfråga?
- Regelverk och praxis i offentlig upphandling.
- Invandringen och de offentliga finanserna.
- Fyra dyra fonder? Om effektiv förvaltning och styrning av AP-fonderna.
- Lika skola med olika resurser? En ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning.
- En kår i kläm – Lärarket mellan professionella ideal och statliga reform ideologier.

2003

- Skolmisslyckande – hur gick det sen?

- Politik på prov – en ESO-rapport om experimentell ekonomi.
- Precooking in the European Union – the World of Expert Groups.
- Förtjänst och skicklighet – om utnämningar och ansvarsutkrävande av generaldirektörer.
- Bostadsbyggandets hinderbana – en ESO-rapport om utvecklingen 1995–2001.
- Axel Oxenstierna – Furstespegel för 2000-talet.

2002

- ”Huru skall statsverket granskas?” – Riksdagen som arena för genomlysning och kontroll.
- What Price Enlargement? implications of an expanded EU.
- Den svenska sjukan – sjukfrånvaron i åtta länder.
- Att bekämpa mul- och klövsjuka en ESO-rapport om ett brännbart ämne.
- Lärobok för regelnissar – en ESO-rapport om regelhantering vid avregleringar.
- Att hålla balansen – en ESO-rapport om kommuner och budgetdisciplin.
- The School’s Need for Resources – A Report on the Importance of Small Classes.
- Klassfrågan – en ESO-rapport om lärartätheten i skolan.
- Staten fick Svarte Petter – en ESO-rapport om bostadsfinansieringen 1985–1993.
- Hoten mot kommunerna – en ESO-rapport om ansvarsfördelning och finansiering i framtiden.

2001

- Mycket väsen för lite ull – en ESO-rapport om partnerskapen i de regionala tillväxtavtalen.
- I rikets tjänst – en ESO-rapport om statliga kårer.
- Rättvisa och effektivitet – en ESO-rapport om idéanalys.
- Nya bud – en ESO-rapport om auktioner och upphandling.
- Betyg på skolan – en ESO-rapport om gymnasieskolorna.
- Konkurrens bildar skola – en ESO-rapport om friskolornas betydelse för de kommunala skolorna.

- Priset för ett större EU – en ESO-rapport om EU:s utvidgning.

2000

- Att granska sig själv – en ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen.
- Bra träffbild, fast utanför tavlan – en ESO-rapport om EU:s strukturpolitik.
- Utbildningens omvägar – en ESO-rapport om kvalitet och effektivitet i svensk utbildning.
- En svartvit arbetsmarknad? – en ESO-rapport om vägen från skola till arbete.
- Privilegium eller rättighet? – en ESO-rapport om antagningen till högskolan
- Med många mått mätt – en ESO-rapport om internationell benchmarking av Sverige.
- Kroppen eller knoppen? – en ESO-rapport om idrotts-gymnasierna.
- Studiebidraget i det långa loppet.
- 40-talisternas uttåg – en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar.

1999

- Dagens och drivkrafter – en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar.
- Återvinning utan vinning – en ESO-rapport om sopor.
- En akademisk fråga – en ESO-rapport om rankning av C-uppsatser.
- Hederlighetens pris – en ESO-rapport om korruption.
- Samhällets stöd till de äldre i Europa – en ESO-rapport om fördelningspolitik och offentliga tjänster.
- Regionalpolitiken – en ESO-rapport om tro och vetande.
- Att snubbla in i framtiden – en ESO-rapport om statlig omvandling och avveckling.
- Att reda sig själv – en ESO-rapport om rederier och subventioner.
- Bostad sökes – en ESO-rapport om de hemlösa i folkhemmet.

- Att ta sig ton – en ESO-rapport om svensk musikexport 1974–1999.
- Med backspegeln som kompass – en ESO-rapport om stabiliseringspolitiken som läroprocess.
- Med backspegeln som kompass – en ESO-seminarium om stabiliseringspolitik som läroprocess.

1998

- Staten och bolagskapitalet – om aktiv styrning av statliga bolag.
- Kommittéerna och bofinken – kan en kommitté se ut hur som helst?
- Regeringskansliet inför 2000-talet – rapport från ett ESO-seminarium.
- Att se till eller titta på – om tillsynen inom miljöområdet.
- Arbetsförmedlingarna – mål och drivkrafter.
- Kommuner Kan! Kanske! – om kommunal välfärd i framtiden.
- Vad kostar en ren? – en ekonomisk och politisk analys.

1997

- Fisk och Fusk – Mål, medel och makt i fiskeripolitiken.
- Ramar, regler, resultat – vem bestämmer över statens budget?
- Lönar sig arbete?
- Egenföretagande och manna från himlen.
- Jordbruksstödet – efter Sveriges EU-inträde.

1996

- Kommunerna och decentraliseringen – Tre fallstudier.
- Novemberrevolutionen – om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985.
- Kan myndigheter utvärdera sig själva?
- Nästa steg i telepolitiken.
- Reglering som spel – Universitetet som förebild för offentliga sektorn?
- Hur effektivt är EU:s stöd till forskning och utveckling? – En principdiskussion.

1995

- Kapitalets rörlighet Den svenska skatte- och utgiftsstrukturen i ett integrerat Europa.
- Generationsräkenskaper.
- Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter.
- Hushållning med knappa naturresurser Exemplet sportfiske.
- Kostnader, produktivitet och måluppfyllelse för Sveriges Television AB.
- Vad blev det av de enskilda alternativen? En kartläggning av verksamheten inom skolan, vården och omsorgen.
- Hushållning med knappa naturresurser Exemplet allemansrätten, fjällen och skotertrafik i naturen.
- Företagsstödet Vad kostar det egentligen?
- Försvarets kostnader och produktivitet.

1994

- En effektiv försvarspolitik? Fredsvinst, beredskap och återtagning.
- Skatter och socialförsäkringar över livscykeln En simuleringsmodell.
- Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder.
- Fördelningseffekter av offentliga tjänster.
- En Social Försäkring.
- Valfrihet inom skolan Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation.
- Skolans kostnader, effektivitet och resultat En branschstudie.
- Bensinskatteförändringens effekter.
- Budgetunderskott och statsskuld Hur farliga är de?
- Den svenska insolvensrätten Några förslag till förbättringar inom konkurshandlingen m.m.
- Det offentliga stödet till partierna Inriktning och omfattning.
- Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980–1992.
- Kvalitet och produktivitet – Teori och metod för kvalitetsjusterande produktivitetsmått.
- Kvalitets- och produktivitetsutvecklingen i sjukvården 1960–1992.
- Varför kulturstöd? Ekonomisk teori och svensk verklighet.

- Att rädda liv Kostnader och effekter.

1993

- Idrott åt alla? Kartläggning och analys av idrottsstödet.
- Social Security in Sweden and Other European Countries Three Essays.
- Lönar sig förebyggande åtgärder? Exempel från hälso- och sjukvården och trafiken.
- Hur välja rätt investeringar i transportinfrastrukturen?
- Presstödet effekter en utvärdering.

1992

- Statsskulden och budgetprocessen.
- Press och ekonomisk politik tre fallstudier.
- Kommunerna som företagsägare – aktiv koncernledning i kommunal regi.
- Slutbudsmetoden ett sätt att lösa tvister på arbetsmarknaden utan konflikter.
- Hur bra är vi? Den svenska arbetskraftens kompetens i internationell belysning.
- Statliga bidrag motiv, kostnader, effekter?
- Vad vill vi med socialförsäkringarna?
- Fattigdomsfällor.
- Växthuseffekten slutsatser för jordbruks-, energi- och skattepolitiken.
- Frihandeln ett hot mot miljöpolitiken eller tvärtom?
- Skatteförmåner och särregler i inkomst- och mervärdesskatten.

1991

- SJ, Televerket och Posten bättre som bolag?
- Marginaleffekter och tröskeeffekter barnfamiljerna och barnomsorgen.
- Ostyriga projekt att styra stora kommunala satsningar.
- Prestationsbaserad ersättning i hälso- och sjukvården vad blir effekterna?
- Skogspolitik för ett nytt sekel.

- Det framtida pensionssystemet två alternativ.
- Vad kostar det? Prislister för statliga tjänster.
- Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på offentlig sektor.
- Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning.

1990

- Läkeförmånen.
- Sjukvårdskostnader i framtiden vad betyder åldersfaktorn?
- Statens dolda kapital. Aktivt ägande: exemplet Vattenfall.
- Skola? Förskola? Barnskola?
- Bostadskarriären som en förmögenhetsmaskin.

1989

- Arbetsmarknadsförsäkringar.
- Hur ska vi få råd att bli gamla?
- Kommunal förmögenhetsförvaltning i förändring – citykommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö.
- Bostadsstödet – alternativ och konsekvenser.
- Produktivitetmätning av folkbibliotekens utlåningsverksamhet.
- Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje? En jämförelse mellan Norge och Sverige.
- Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90-talet.
- Beställare-utförare – ett alternativ till entreprenad i kommuner.
- Lönestrukturen och den "dubbla obalansen" – en empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor.
- Hur man mäter sjukvård – exempel på kvalitet- och effektivitetmätning.

1988

- Vad kan vi lära av grannen? Det svenska pensionssystemet i nordisk belysning.
- Kvalitet och kostnader i offentlig tjänsteproduktion.
- Alternativ i jordbrukspolitik.
- Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting.

- Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheten från en besparings-teknik.
- Subventioner i kritisk belysning.
- Prestationer och belöningar i offentlig sektor.
- Produktivitetens utveckling i kommunal barnomsorg.
- Från patriark till part – spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare.
- Kvalitetsutveckling inom den kommunala barnomsorgen.

1987

- Integrering av sjukvård och sjukförsäkring.
- Produktkostnader för offentliga tjänster – med tillämpningar på kulturområdet.
- Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala äldreomsorgen 1970-1980.
- Vägar ut ur jordbruksregleringen – några idéskisser.
- Att leva på avgifter – vad innebär en övergång till avgifts-finansiering?

1986

- Offentliga utgifter och sysselsättning.
- Produktions-, kostnads-, och produktivitetens utveckling inom den offentliga finansierade utbildningssektorn 1960–1980.
- Socialbidrag. Bidragmottagarna: antal och inkomster. Socialbidragen i bidragssystemet.
- Regler och teknisk utveckling.
- Kostnader och resultat i grundskolan – en jämförelse av kommuner.
- Offentliga tjänster – sökarljus mot produktivitet och användare.
- Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse.
- Byråkratiseringstendenser i Sverige.
- Effekter av statsbidrag till kommuner.
- Effektivare sjukvård genom bättre ekonomistyrning.
- Samhällsekonomiskt beslutsunderlag – en hjälp att fatta bättre beslut.
- Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom armén och flygvapnet 1972–1982.

1985

- Egen regi eller entreprenad i kommunal verksamhet – möjligheter, problem och erfarenheter.
- Sociala avgifter – problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst.
- Skatter och arbetsutbud.
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom vägsektorn.
- Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor – förstudie.
- Frivilligorganisationer alternativ till den offentliga sektorn?
- Transfereringar mellan den förvärvsarbetande och den äldre generationen.
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom den sociala sektorn 1970–1980.
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom offentligt bedriven hälso- och sjukvård 1960–1980.
- Statsskuldräntorna och ekonomin effekter på den samlade efterfrågan i samhället.

1984

- Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser – en metod att främja effektivitet i offentlig tjänsteproduktion.
- Parlamentet och statsutgifterna hur finansmakten utövas i nio länder.
- Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard.
- Marginella expansionsstöd ekonomiska och administrativa effekter.
- Är subventioner effektiva?
- Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt – behov och tänkbara utformningar.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 4. Budgetunderskott, utlandsupplåning och framtida konsumtionsmöjligheter. Budgetunderskott, efterfrågan och inflation.
- Vem utnyttjar den offentliga sektorns tjänster.

1983

- Administrationskostnader för våra skatter.
- Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 3. Budgetunderskott, portföljeval och tillgångsmarknader. Modellsimuleringar av offentliga besparingar m.m.
- Produktivitet i privat och offentliga tandvård.
- Generellt statsbidrag till kommuner – modellskisser.
- Administrationskostnader för några transfereringar.
- Driver subventioner upp kostnader – prisbildningseffekter av statligt stöd.
- Minskad produktivitet i offentlig sektor – en studie av patent- och registreringsverket.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 2. Fördelningseffekter av budgetunderskott. Hushållsekonomi och budgetunderskott.
- Enhetligt barnstöd? några variationer på statligt ekonomiskt stöd till barnfamiljer.
- Staten och kommunernas expansion några olika styrmedel.

1982

- Ökad produktivitet i offentlig sektor – en studie av de allmänna domstolarna.
- Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 1. Budgetunderskottens teori och politik. Statens budgetfinansiering och penningpolitiken.
- Inkomstomfördelningseffekter av livsmedelssubventioner.
- Perspektiv på besparingspolitiken.





