

# Sammanfattning

I den här rapporten görs ett försök att bedöma produktivetsutvecklingen 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 produktivetsutvecklingen 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 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. Den andra faktorn som motiverar denna rapport är den generella diskussionen 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 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 produktivetsutvecklingen 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.<sup>1</sup> 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-

---

<sup>1</sup> 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 produktivitetens 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 produktivitetsoökningar 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 produktivitetens utvecklingspotential 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.