

FÖRDJUPNING

Ny metod för att beräkna offentliga sektorns produktion och konsumtion

Statistiska centralbyrån (SCB) har infört en ny metod för att beräkna volymutvecklingen för produktionen av individuella offentliga tjänster så att den uppfyller de nya krav som Eurostat ställer på nationalräkenskaperna (NR).³⁹ Med individuell tjänsteproduktion avses främst tjänster inom hälso- och sjukvård, fritidverksamhet, utbildning, kultur och religion samt socialt skydd och omsorg.⁴⁰ Sammantaget utgör individuella tjänster drygt 60 procent av den offentliga sektorns produktion. Den nya metoden för att beräkna volymutvecklingen har inneburit att utvecklingen av den offentliga produktionen reviderats ner, jämfört med den tidigare metoden. Det innebär att konsumtionen har sänkts med 0,26 procentenheter i genomsnitt per år under perioden 2002–2006.

INFÖRANDE AV VOLYMINDIKATORER

Värdet av den offentliga sektorns produktion kan inte mätas på samma sätt som värdet av produktionen i näringslivet, eftersom merparten av det som produceras i den offentliga sektorn inte säljs på en marknad och således inte har något marknadspris. Fram till november 2007 har volymutvecklingen av den offentliga sektorns produktion mätts som utvecklingen av kostnaden för produktionsfaktorerna, det vill säga summan av utvecklingen i fasta priser för löner, kollektiva avgifter samt kapitalförslitning. Volymutvecklingen av löner och kollektiva avgifter har i NR utgjorts av förändringen i antalet arbetade timmar.⁴¹ Av detta följer att produktiviteten, det vill säga förändringen i produktionen i förhållande till förändringen i antalet arbetade timmar, i den offentliga sektorn har varit nära noll. Det är nästan uteslutande förändringen i volymutvecklingen av kapitalförslitningen som har givit upphov till en positiv produktivitet i den offentliga sektorn enligt NR:s tidigare beräkningsmetod. Mellan 1981 och 2004 har produktiviteten mätt med kostnadsmetoden uppgått till ca 0,3 procent i genomsnitt per år, vilket också har varit Konjunkturinstitutets prognosantagande.

SCB har från och med november 2007 övergått till att beräkna utvecklingen av den individuella tjänsteproduktionen i fasta

³⁹ Med produktion avses i det följande förädlingsvärde enligt NR:s definition.

⁴⁰ De verksamheter som omfattas är COFOG-grupperna 7–10.

⁴¹ Löner och kollektiva avgifter motsvarar ca 85 procent av produktionen.

priser med hjälp av volymindikatorer, i enlighet med Eurostats rekommendationer.⁴² Volymindikatorerna är tänkta att fånga de prestationer som utförs inom individuell tjänsteproduktion. Produktionen i grundskolan räknas till exempel ut med hjälp av bland annat antalet elever plus en korrigering för hur slutbetygen i högstadiet utvecklas. För sjukvården baseras beräkningen bland annat på ca 500 diagnosrelaterade grupper och antalet läkarbesök.

INTERNATIONELLA ERFARENHETER

De flesta EU-länder tillämpar och utvecklar metoder för produktivetsberäkningar för den offentliga sektorn. Till exempel Storbritannien, Nederländerna och Finland har kommit långt i utvecklingsarbetet. Resultaten pekar emellertid i flera fall på en låg eller negativ produktivitetstillväxt och metoderna har därför starkt ifrågasatts. Storbritannien har kommit allra längst i utvecklandet av nya metoder. Redan 1998 påbörjade de brittiska myndigheterna övergången till volymindikatorer för fastprisberäkningen av offentlig produktion.⁴³ De har inte nöjt sig med individuella tjänster utan täcker även stora delar av de kollektiva tjänsterna såsom polis- och brandverksamhet. Beräkningarna visar att den offentliga sektorns produktivitet föll med sammanlagt nära 4 procent mellan 1998–2001, ett resultat som bland andra den brittiska regeringen har starkt ifrågasatt. Under 2004 genomfördes en översyn av de metoder som används och stora resurser läggs även fortsättningsvis på att utveckla dem. Det finns många svårigheter med att ta fram pålitliga volymindikatorer, inte minst sådana som ska inkludera en justering för förändringen i kvaliteten på den utförda tjänsten. Det är även svårt att definiera vad som ska mätas och att få fram data. Dessa svårigheter har medfört att några länder, däribland Danmark, varit skeptiska mot införandet av volymbereäkningar för att fastprisberäkna den offentliga produktionen.

TIDIGARE FÖRSÖK TILL ATT MÄTA PRODUKTIVITET I SVERIGE

Den offentliga sektorns produktivitet i NR har tidigare, som ovan nämnts, i stort endast varit en följd av variationen i kapitalförslitningen. Detta mått säger naturligtvis lite om hur produkti-

⁴² Ingen förändring har skett i beräkningen av produktionen i löpande pris till följd av denna metodförändring.

⁴³ För mer information om de brittiska erfarenheterna se Atkinson, T (2005), "Atkinson Review: Final Report – Measurement of Government Output and Productivity for the National Accounts", http://www.statistics.gov.uk/about/data/methodology/specific/PublicSector/atkinson/downloads/Atkinson_Report_Full.pdf (2007-12-20).

viteten i verkligheten har utvecklats. I avsaknad av marknadspriser för den offentliga sektorns produktion har ett antal studier gjorts för att försöka mäta produktivitetens utveckling. Dessa studier indikerar att produktiviteten föll under 1960- och 1970-talen men ökade under decennierna därefter.⁴⁴ Undersökningarna har dock använt sig av olika produktivetsmått och behandlat olika delar av den offentliga sektorn, varför resultaten bör tolkas med försiktighet.

PRODUKTIVITETSUTVECKLINGEN I OFFENTLIG SEKTOR

I de nya tidsserierna över offentlig produktion som SCB publicerade i november 2007 är förändringen av produktionen i genomsnitt 0,3 procent mindre än förändringen i antalet arbetade timmar mellan 2003 och 2006, det vill säga den period för vilket produktionen är framräknad med hjälp av volymindikatorer. I likhet med en del andra EU-länder har alltså den nya metoden för att mäta volymförändringen av offentlig produktion visat på en negativ produktivitetstillväxt. Produktiviteten enligt dessa nya serier är dock mycket volatil mellan åren och bör därför tolkas med stor försiktighet. Konjunkturinstitutet gör antagandet att den trendmässiga produktivitetstillväxten i offentlig sektor är noll. I prognosen 2008–2009 görs en anpassning av produktiviteten mot denna trendmässiga utvecklingstakt.

⁴⁴ För en genomgång av dessa undersökningar se Ekholm, A och I Eriksson (2004), "Produktivitetens utveckling i offentlig sektor 1965-1997", *ESV-Nytt*, nr 4, 2004.

PRODUKTION OCH KONSUMTION**I DEN OFFENTLIGA SEKTORN**

Till skillnad från företag och hushåll, konsumerar den offentliga sektorn det den producerar. Offentliga sektorns produktion av till exempel tjänsten ”utbildning” bokförs i NR således också som konsumtion i den offentliga sektorn, inte som konsumtion för eleven som faktiskt får tjänsten. Av detta följer att omläggningen av sättet att mäta volymutvecklingen för offentlig produktion också får effekter för den uppmätta offentliga konsumtionen i fasta priser. I genomsnitt har volymutvecklingen reviderats ner med 0,26 procentenheter under åren 2002–2006 (se tabell 24).

Tabell 24 Skillnad i årlig procentuell förändring för offentlig konsumtion mellan ny och gammal metod, 2002–2006

Procentenheter

	2002	2003	2004	2005	2006	Medel
Offentlig konsumtion	0,1	-0,3	-0,5	0,3	-0,9	-0,26
Statliga myndigheter	-0,1	0,2	0,2	0,3	-0,6	-0,10
Primärkommuner	-0,1	1,4	-0,4	-0,2	-1,5	-0,19
Landsting	0,8	-4,0	-1,3	1,2	-0,0	-0,66

Källa: SCB.