

5 Sammanfattning

Kvalitetsförbättringar i den offentliga sektorns tjänster berör de personer eller grupper som tar del av dem, väljare, skattebetalare och politiker men även de som producerar tjänsterna. Den offentliga statistiken redovisar offentliga tjänster som utgifter eller kostnader. Värdet av tjänsterna får sällan ett kvantitativt uttryck. Behovet att redovisa offentlig produktion i såväl kvantitativa som kvalitativa termer är påtagligt.

Vår ekonomiska situation har ökat kravet på prestationer i förhållande till insatta resurser, produktiviteten måste upp. Det gäller dock att hitta mått på utfallet. ESO:s omfattande produktivitetmätningar såväl under 1980-talet som under 1993 visar att det är möjligt att finna sådana mått, men vägen till rutinmässig produktivitetsstatistik är ännu lång (avsnitt 1.1).

De gjorda mätningarna väcker frågan om förhållandet mellan produktivitet och kvalitet. Är det så att de negativa siffrorna för produktivitet-utveckling som avlästs i olika mätningar i betydande utsträckning döljer en kvalitetshöjning t.ex. i skolan eller sjukvården? Löper vi risken att rasera barnomsorgens höga kvalitet genom överinskrivning och därmed produktivitetshöjning? Eller är det så att en fortgående produktivitetshöjning normalt förenas med en positiv utveckling av kvaliteten? Om vi i dag lider brist på kvantitativa mått på produktionsutvecklingen i offentlig sektor så är det än mer påtagligt när det gäller kvalitetsutvecklingen.

Det torde vara möjligt att i de flesta fall beskriva vad som produceras i offentlig sektor i termer som möjliggör mätning. Men vad mäta om man vi beskriva dess kvalitet? Tjänster har ett antal egenskaper som gör det svårt att definiera och mäta både kvantitet och kvalitet (avsnitt 1.2):

- Tjänster är immateriella och kan inte lagras för framtida bruk.
- Produktion och konsumtion av tjänster är inte åtskilda i tiden. Tjänster konsumeras samtidigt som de produceras, vilket gör det svårt att sätta upp filter mellan produktionsprocessen och konsumtionen för att t.ex. genom kvalitetskontroll sortera bort produkter som inte uppfyller statuerade kvalitetsnormer. Kvalitetssäkringen måste vara inbyggd i produktionsprocessen och utföras av producenter och konsumenter gemensamt.
- Tjänsteproducenten är en del av produkten efter som mottagandet av en tjänst innebär en personlig relation till producenten. Detta kan bli särskilt påtagligt i tjänster som utbildning, sjukvård och socialtjänst.

- Konsumenten är en nödvändig del av produktionsprocessen. Patienten är en nödvändig del av läkares, sjuksköterskors och vårdbiträdens produktion.

Dessutom saknar offentliga tjänster den värdemätare, som ett marknadspris utgör.

För att närma sig kopplingen mellan produktivitet och kvalitet och komma fram till praktiskt tillämpbara mätmetoder krävs både skärpta definitioner, en bra teoretisk grund och inte minst vägar till genomförande. I denna skrift söks en metod att justera produktivetsmått för kvalitetsförändringar.

5.1 Om produktivitet och kvalitet

Givetvis finns det uppfattningar om kvalitet i offentlig sektor. Kvalitetskontroll och -utveckling är kända begrepp. En läkare, en lärare, en gatuingenjör har oftast en bestämd uppfattning om vad god kvalitet är. Det kan handla om bra material att arbeta med, god utbildning i yrket, en smidig organisation, tillfredsställelse i arbetet, dvs. kvalitet knuten till insatser i och organisation av produktionen. Det är producentsynen på kvalitet.

Politiska beslutsfattare utgår från vad de uppfattar vara god kvalitet och rättar sina beslut efter detta. Den som kommer i åtnjutande av sjukvården, skolan eller gatorna har sina uppfattningar om kvalitet. Producenter, beslutsfattare och brukare har olika uppfattningar om vad som är kvalitet och hur olika slags kvalitet skall värderas (avsnitt 2.3).

Hur mycket sjukvård, utbildning eller gatuunderhåll som presteras kan med fördel mätas när produkten lämnar producenten. Resursåtgången i produktionen är också internt känd. Därmed är "produktivitet" möjlig att mäta internt i den offentliga förvaltningen (avsnitt 2.1). Vad den politiska beslutsfattaren ser till, när resurser skall tilldelas eller beställningar av produkter formuleras är effekter, som uppstår när produkterna når medborgarna och samhället i sort. Mätning av "effektivitet" kräver kunskap om dessa effekter. Kvalitet hos produkten får ses som en del i definition av dessa effekter. Kvalitet och effektivitet är således externa begrepp sett utifrån den offentliga förvaltningen.

Vad politiker och brukare uppfattar som kvalitet är rimligen "egenskaper" som faktiskt finns i den produkt som lämnar producenten. Vi kan tala om "objektiv kvalitet" (avsnitt 2.3.2). Det är uppfattningen om och värderingen av denna kvalitet som kan vara olika. Vi kan anlägga två perspektiv på vilka egenskaper hos produkten som skall beaktas vid en justering av produktivetsmått. Vilka egenskaper som skall beaktas, och vad de är värda, måste grundas i det externa perspektivet. Hur mycket av

dessa egenskaper som faktiskt ingår i produkten kan fastställas från det interna producentperspektivet. Vidare måste egenskaperna vara kvantifierbara. Dessa är utgångspunkterna för sökandet efter en teoretisk grund för kvalitetsjusterade produktivitetmått.

5.2 Värdet av kvalitetsförändringar

När sjukvården hittar terapier som botar snabbare och till mindre pina för patienten, när skolan eller daghemmen hittar pedagogiska metoder att förbättra inlärning av kunskaper och färdigheter, när gatuförvaltningen hittar en trafikreglering, som underlättar färd eller förbättrar innerstadsmiljön, så uppnår beslutsfattare och brukare en högre nytta av de offentliga tjänsterna. Tyvärr kan vi inte förvänta oss att kunna mäta denna förhögda lycka. Vi får söka ett annat mått.

Ett sådant utgåår från att man får mer för pengarna, man får en förbättrad realinkomst när kvaliteten på den offentliga produkten förbättras (avsnitt 3.2.3). Detta angreppssätt sammanfaller med det som väljs vid konstruktion av prisindex för att skilja mellan kvalitetsbetingade prisförändringar och andra prisförändringar på produkter som bilar eller bostäder (avsnitt 3.4.1).

Den teoretiska utgångspunkt som väljs här har sin grund i en variant av den mikroekonomiska konsumtionsteorin. Den förutsätter att individen inte är intresserad av varor annat än som "paket" eller "knippen" av egenskaper. Det individen betalar för är dock varor och den tillgängliga inkomsten spenderas alltså på varor. Vidare kan man beskriva en varas (produkts) innehåll av egenskaper i termer av en "konsumtionsteknologi" (avsnitt 3.1). Individen köper så mycket av de olika varorna att hennes nytta maximeras inom ramen för de pengar hon förfogar över.

Detta angreppssätt ger en förklaring till fenomenet att individen köper långt färre slags tandkräm eller bilar än vad som finns på marknaden. Det möjliggör att man precist kan ange vad som menas med olika varianter av en vara. Differentiering blir kvantifierbar. Det blir också lättare att definiera produktgrupper (avsnitt 3.1.1).

I ett politiskt- administrativt sammanhang är det inte individen som agerar som köpare. Köpare och brukare är skilda subjekt. Den politiska beslutsfattaren kan ha en dubbelroll både som köpare och säljare/producent. I en modern förvaltning söker man skilja på dessa roller. I vilket fall finns en värdeskala, som styr besluten. Om det är politikernas, väljarnas eller brukarnas värderingar som styr är inte av avgörande betydelse för resonemanget här. Det räcker med att anta att det finns värderingar som utgångspunkt för besluten. Det finns inte heller anledning att här skilja mellan kollektiva varor och varor som kan fördelas på en marknad.

Det räcker med att förutsätta att beslutsfattaren kan urskilja vilka av produkternas egenskaper som är relevanta för beslutet, att produkternas innehåll av sådana egenskaper kan mätas och att man kan fatta ett rationellt beslut utifrån värderingar och kunskaper. Med rationellt menas här att beslutsfattaren söker få ut så mycket som möjligt ur tillgängliga resurser utifrån sina värderingar. Med dessa förutsättningar som utgångspunkt kan kvalitetsförändringars effekter analyseras och en teoretiskt genomtänkt grund för konstruktion av ett kvalitetsindex läggs.

Pristeorin lär oss att en prissänkning har två effekter. Dels har varan blivit billigare i förhållande till övriga, och mer av denna vara köps. Prissänkningen leder till en "substitutionseffekt". Vidare ger prissänkningen mer för pengarna, vi får en "inkomsteffekt". En kvalitetshöjning har dessutom en tredje effekt. Uttryckt i termer av varor kan man säga att individens smak har förändrats på så sätt att hon uppvärderar den vara som fått en höjd kvalitet i förhållande till övriga. Denna effekt kallas här "förskjutningseffekt" (avsnitt 3.3.2).

Om resonemanget förs i termer av egenskaper istället för varor (produkter) blir parallellen mellan prissänkning och kvalitetshöjning mer direkt (avsnitt 3.2). Varje egenskap har ett "pris" som kan härledas från frekvensen av egenskaper i varan och av varans pris. Såväl prissänkningen som kvalitetshöjningen går att översätta i förändringar av de härledda priserna på egenskaperna. Det finns en prissänkning som ger exakt samma inkomsteffekt som en kvalitetshöjning (avsnitt 3.3.1).

Närmare bestämt är denna prissänkning i kronor lika med kvalitetshöjningen omvandlad i kronor (avsnitt 3.4.2):

$$\text{prisförändring} = - \text{kvalitetsförändring} * \text{egenskapens härledda pris}$$

Därmed kan ett produktivetsindex justeras för kvalitetsförändringar via den inkomsteffekt som prisförändringen motsvarar så som visas i avsnitt 3.5.

5.3 Vägar till tillämpning

Att beskriva en offentlig tjänst ur kvalitetssynpunkt kan vara nog så komplicerat. ESO:s studie av barnomsorgen visar detta (avsnitt 4.2.1). För att uppnå praktiskt tillämpbara metoder krävs en koncentration på ett starkt begränsat antal egenskaper hos varje produkt. Vägar till sådana tillämpningar diskuteras i kapitel 4.

En utgångspunkt för sökandet efter relevanta egenskaper kan man finna genom att använda termer som relevans, separerbarhet, behovshierarkier och sekvensiella val. Det bör t.ex. utifrån relativt enkla kriterier vara möjligt att sortera bort vissa egenskaper hos en produkt, vilka inte kan

påverka resursfördelningsbeslut eller brukarnas värdering av produkterna. Att två behandlingsmetoder med 100 % säkerhet botar en åkomma gör den egenskapen ointressant i valet mellan metoderna. Det gäller alltså till en början att utesluta egenskaper, som är oföränderliga eller av andra skäl irrelevanta.

Behov, såväl privata som kollektiva, tillgodoses oftast i en viss turordning. Under en given utvecklingsfas är vissa behov mer relevanta än andra. Det gäller oavsett om man relaterar till varor eller till egenskaper hos tjänster. Vi talar då om behovshierarkier. Behov, som täckts upp till minimistandarden, kan anses mättade och de aktuella egenskaperna kan uteslutas ur diskussionen.

En annan form av begränsning som kan göras är att avgränsa behov som ligger nära respektive långt ifrån varandra. Det är naturligt att behandla hälso- och sjukvård, barnomsorg, gatuförvaltning, skatteuppbörd osv. för sig. Grunden för en sådan uppdelning i "produktgrupper" ligger i förutsättningen att kvalitetsförändringar inom daghemmen eller valet mellan daghem och familjedaghem inte skall påverka besluten om resursfördelning inom sjukvården eller skatteuppbörden. Denna förutsättning måste vara uppfylld för att man skall kunna analysera en begränsad produktgrupp. Identifieringen av relevanta egenskaper är en hjälp vid avgränsningen av sådana produktgrupper.

Termen "produktgrupp" pekar på en annan uppdelning, som också måste beaktas nämligen i produktgrupper, produkter och egenskaper. I följande tabell visas vad som åsyftas (avsnitt 4.1.2):

Nivå	Benämning	Omfattar
Makro-mikro	Produktområde	Barnomsorg
Mikro-mikro	Produkter	Daghem, familjedaghem ...
Konsumtions- teknologi	Egenskaper	Pedagogik, tillgänglighet ...

Denna hierarki kan rymma fler nivåer. Valet av egenskaper i kvalitetsbedömningen beror på vilka separeringsmöjligheter som finns och vilken nivå man är intresserad av.

Ett antal studier av kvalitet och produktivitet visar på möjligheterna att finna relevanta kvalitetsegenskaper. En väg till data visar den speciella undersökning som ESO gjorde för barnomsorgen (avsnitt 4.2.1). Den använder sig av flera olika källor för sitt bidrag till metoder att beskriva kvalitetsutvecklingen på området. Tre typer av källor för val av kvalitetskriterier anges:

- (1) Politiska dokument såsom offentliga utredningar, lagstiftning m.m.
- (2) Forskning om kvalitetsfrågor på det aktuella området.
- (3) Konsumenternas preferenser.

Dessutom noteras att både offentlig statistik och andra datakällor erfordras för att kvantifiera valda kvalitetskriterier.

Utredningen redovisar en mycket ambitiös metod att utifrån många olika källor, med hjälp av en referensgrupp knuten till utredningen, sortera fram kvalitetskomponenter, -indikatorer och -mått. Den ger en vägledning för hur man skall förfara för att visa kvalitetsbegreppet i hela sin vidd. Nästa steg är dock att reducera antalet egenskaper för en praktiskt analys.

Denna studie visar också med önskvärd tydlighet att datatillgången i hög grad bestämmer vilka kvalitetsegenskaper som kan ingå i ett kvalitetsindex.

I avsnitt 4.2.2 refereras till en argumentation för kvalitetssäkring inom sjukvården. Även i detta arbete krävs indikatorer på kvalitet som är gripbara och går att registrera. Ett samlingsbegrepp som "undvikbara komplikationer och dödsfall" redovisas. Poängen med framställningen i detta sammanhang är just att den pekar på möjligheten att åstadkomma kvalitetsjämförelser med ett fåtal egenskaper som grund.

Studien av kvalitetsutvecklingen av sjukvården som ESO nu redovisar öppnar en möjlighet till preliminär kvalitetsjustering av redovisade produktivetsmått -förutsatt att periodiseringen stämmer. Denna metod är dock inte så genomförd att den kan väljas som form för en mer permanent kvalitetsjustering. Detta beror främst på dess karaktär av expertbedömning över en lång tidsperiod. Brukarperspektiv saknas och löpande redovisning är också en nödvändighet.

Möjligheten att kombinera produktivetsstudier med kvalitetsundersökningar har demonstrerats i två fall (avsnitt 4.2.1 och 4.2.3). I båda fallen används DEA-metoden för produktivetsmätningarna. Kvalitetsstudierna har utförts parallellt, dvs. studierna är inte integrerade. En kvalitetsjustering av produktivetsmåttarna därför inte är direkt genomförbar i dessa fall. En tanke värd att pröva i detta sammanhang är om DEA-metoden lånar sig till konsistent behandling av kvantitativa produktionsmått och kvalitetsmått samtidigt.

För att kvalitetsaspekter skall kunna beaktas måste det finnas data lämpade för den analys som krävs. I avsnitt 4.3 betonas att om data skall kunna genereras i stor skala måste det ske i en pågående administrativ rutin. Den statliga budgetreform, som nu genomförs kräver i princip att sådana data genereras. Inom den kommunala sektorn finns inte motsvarande reform på gång, men i många kommuner genomförs ändå administrativa reformer som kräver en tydlig redovisning av produkterna och deras kvalitet.

Många har hävdat att kvantitativa produktionsmått i samband med sjukvård, socialtjänst, barnomsorg osv. för uppmärksamheten bort från det grundläggande, kvalitativa i personliga tjänster. Samma invändning kan resas mot den modell för kvalitetsjustering, som lanseras här, där beaktande av mätbara egenskaper förutsätts. Var tar då de icke mätbara egenskaperna vägen?

Denna fråga kan inte lösas här. Vad som föreslås är en modell för hur produktivitetmått skall justeras för kvalitetsutveckling. Vägar till praktisk tillämpning diskuteras. Nästa steg är att pröva tankegångarna i praktiska mätningar och analyser.