

Ett modernt produktivitsavdrag för statlig sektor

Roland Spånt



En rapport från OFR/S,P,O

OFR/S,P,O – ett förhandlande samverkansorgan för nio fackförbund som tillsammans organiserar 100 000 medlemmar inom staten.

Ett modernt produktivetsavdrag för statlig sektor

Roland Spånt

Innehållsförteckning

Förord	3
Ett modernt produktivitetsavdrag för statlig sektor	4
Nuvarande system	5
Produktivitetsförutsättningarna är starkt olika i olika sektorer	7
Produktivitetsavdraget	8
Generellt motiv till ett produktivitetsavdrag	8
Krav på ett produktivitetsavdrag	8
1) Finna bästa jämförelsegrund!	8
Omöjligt bygga på sektorns egen produktivitetsutveckling!	8
Bästa jämförelsegrund är den privata tjänstesektorn exkl. IKT!	9
2) Neutralisera för olika sektorer skilda förutsättningar att öka produktiviteten!	10
3) Produktivitetsavdraget bör vara förutsägbart!	10
4) Produktivitetsavdraget bör vara framtidsinriktat och bygga på officiella källor!	11
5) Produktivitetsavdraget bör vara enkelt och accepteras av parterna!	11
Nuvarande produktivitetsavdrag	12
1) Finna bästa jämförelsegrund	12
2) Neutralisera för olika förutsättningar att öka produktiviteten!	12
3) Produktivitetsavdraget bör vara förutsägbart!	13
4) Produktivitetsavdraget bör vara framtidsinriktat och bygga på officiella källor!	14
5) Produktivitetsavdraget bör vara enkelt och accepteras av parterna!	14
Ett modernt produktivitetsavdrag	15
Bilaga 1. Direkta mätningar av produktivitetsutvecklingen i statlig sektor	17
Produktivitetsutvecklingen i statlig sektor	17
Offentlig produktion med individuell inriktning	17
BLS-studien	19
Bilaga 2. Produktivitetsutvecklingen i privat tjänstesektor	21
Privat tjänstesektors statistik	21
Privat tjänstesektor är inte homogen	21
Bilaga 3. Kapitaltjänster	23
Bilaga 4. Produktivitetsbegreppet	25
Brookings	25
OECD och EU	25
SCB	26
Långtidsutredningen, bilaga 6, LU 2008	28
Bilaga 5. De statliga investeringarna	32
Källförteckning	34

Förord

Frågan om finansiering av de statliga myndigheterna är nära knuten till och avgörande för förhandlings- och avtalsrätten för de anställda inom staten. Statsmakternas behov av och krav på kostnadskontroll ska kunna förenas med den fria förhandlingsrätten och parternas ansvar för lönebildningen. Samtidigt ska lönebildningen så långt som möjligt likna den inom övriga arbetsmarknaden.

Detta är bakgrunden till och förutsättningen för det ramanslagssystem som infördes 1993 och som, med vissa justeringar, tillämpats sedan dess. Bland motiven för genomförandet fanns att renodla rollfördelningen mellan statsmakterna och de avtalslutande parterna samtidigt som förutsättningar skapades för en ökad decentralisering inom staten.

Ett avgörande villkor för ramanslagssystemet var att medelstillelningen anpassades till lönekostnadsutvecklingen inom den konkurrensutsatta sektorn. Därmed skapades förutsättningar för staten att klara personalförsörjningen och för de anställda att få en löneutveckling som var i balans med den samhällsekonomiska utvecklingen.

OFR/S,P,O har därmed, som en av de avtalslutande parterna inom staten, både ett legitimt och starkt intresse av att ramanslagssystemet utvecklas och tillämpas utifrån dessa utgångspunkter och förutsättningar.

Under slutet av 1990-talet och början av 2000-talet har ramanslaget utvärderats av två statliga utredningar, vilket har resulterat i vissa justeringar. Vad avser den del av systemet som alltmer kritiserats, det s.k. produktivitetsavdraget, har emellertid inga förändringar gjorts. Kritiken mot produktivitetsavdraget har vuxit under årens lopp utifrån att de ekonomiska och verksamhetsmässiga förutsättningarna inom staten har förändrats och utifrån att den jämförelse som f.n. görs inte ger staten avsedda förutsättningar för lönebildningen. Samhällsutvecklingen innebär också att nya jämförelsegrunder behövs.

OFR/S,P,O har därför under flera år framfört att metoden för att beräkna produktivitetsavdraget behöver ses över och förändras. För att ge underlag till och belysa behovet av en sådan översyn har vi uppdragit åt fil.dr. Roland Spånt att ta fram ett förslag till modernt produktivitetsavdrag inom staten. Roland Spånt var under många år TCOs chefsekonom och skrev tillsammans med SAF-ekonomen Karl-Olof Faxén och LO-ekonomen Clas-Erik Odhner rapporten "Lönebildningen i 90-talets samhällsekonomi". Han deltog också i den s.k. Edin-gruppen som under 1990-talet lade fram flera rapporter om samhällsekonomiska aspekter på lönebildningen.

Roland Spånt svarar för innehållet i denna rapport.

September 2009

Ett modernt produktivitetssavdrag för statlig sektor

För det statliga systemet för löneomräkning av myndigheternas anslag och deras möjligheter att uppfylla verksamhetsmålen är hanteringen av produktivitetssavdraget centralt. Det är också normen om följsamheten med löneutvecklingen för tjänstemän i tillverkningsindustrin. Metoden för löneföljsamhet har nyligen moderniserats och har bred acceptans bland myndigheter, anställda, fackliga organisationer, arbetsgivare och politiker.

Nuvarande utformning av produktivitetssavdraget har däremot inte samma breda stöd. Ett skäl är att sedan det infördes för drygt femton år sedan har genomgripande förändringar skett av samhällsekonomin. I dag krävs därför en fundamental modernisering av produktivitetssavdraget. Detta kräver byte av jämförelsebegrepp och jämförelsesektor. Samtidigt erbjuder utvecklingen av ny statistik och nya vetenskapliga metoder väsentligt bättre möjligheter att bestämma ett mer relevant mått på produktivitetssavdraget.

I denna rapport dras slutsatserna:

- Att det fortfarande är rimligt för statlig sektor att tillämpa ett produktivitetssavdrag i löneomräkningssystemet.
- Att basen inte längre ska utgöra hela den privata tjänstesektorns genomsnittliga utveckling den senaste tioårsperioden. I stället ska produktivitetssavdraget baseras på den del av privat tjänstesektor som inte är del av IKT-sektorn dvs. den del som inte själv producerar informations- eller kommunikationsteknologi.
- Att produktivitetssavdraget ska utgöra totalfaktorproduktiviteten (TFP) där kapitalets bidrag ska mätas som kapitaltjänster - inte kapitalstockar.
- Att avdraget ska ligga fast under längre perioder och inte variera år från år.
- Att till grund för avdraget ska ligga de prognoser som framkommer i de statliga långtidsutredningarna och inte historiska data.
- Att för de närmaste åren, enligt bilaga 6 till Långtidsutredningen 2008, ska produktivitetssavdraget bestämmas till 0,4 procent.

Nuvarande system

Vid den årliga omräkningen av de statliga myndigheternas anslag för förvaltningsändamål för arbetskraftskostnader tillämpas ett system med pris och löneomräkning. Denna fick sin nuvarande principiella form genom prop 1992/1993:100.

För den del av myndigheternas hela anslag som avser arbetskraftskostnader sker en uppräknings efter det så kallade AKI-RAM-systemet (arbetskostnadsindex i ramanslaget). För omräkningen av löneandelen beräknar SCB varje år ett arbetskostnadsindex (AKI) avseende utvecklingen för tjänstemän inom tillverkningsindustrin.

Systemet med jämförelse med enbart tjänstemän inom tillverkningsindustrin föreslogs av den s.k. arbetsgivarpolitikutredningen (2002) som ersättning för det tidigare systemet där jämförelsen avsåg både arbetare och tjänstemän. Förslaget fick mycket brett stöd av remissinstanserna och infördes sedan av regeringen. Motivet till moderniseringen var främst en anpassning till förändringar i samhällsekonomin struktur. Den viktning som gjordes mellan arbetare och tjänstemän i det gamla systemet var inte längre adekvat för den statliga sektorn som nästan helt domineras av tjänstemän.

Det nuvarande systemet med tillverkningsindustrins tjänstemän som lönejämförelsegrupp har brett stöd bland myndigheter, anställda, fackliga organisationer, arbetsgivare och politiker. Det har också fungerat väl. Det visar att styrningen av den statliga sektorn måste anpassa sig till förändringar inom sektorn och i samhällsekonomin i stort.

I det nuvarande anslagssystemet från 1992/1993 har löneuppräkningsfaktorn AKI-RAM reducerats med det så kallade produktivitetsavdraget. Detta är ett indexantal bestämt av den genomsnittliga utvecklingen för arbetsproduktiviteten i den privata tjänstesektorn. Denna jämförelsegrund har inte haft det breda stöd som lönejämförelsen haft utan upprepade gånger ifrågasatts av myndigheter och fackliga organisationer. För att dämpa de årsvisa svängningarna bygger det nuvarande systemet på ett genomsnittsvärde för de senaste tio åren men där det senaste året av statistikskäl ligger två år tillbaka. Med denna metod skulle en stabilitet i avdraget uppnås, vilket skulle underlätta myndigheternas mer långsiktiga planering. Men i praktiken har det årliga produktivitetsavdraget varit svårt att förutse för de statliga myndigheterna då det historiskt har varierat från 1,06 till 2,1 procent.

Under de gångna åren har vidare en rad fundamentala förändringar skett i samhällsekonomin. Det statliga pris- och löneavräkningssystemet borde därför förändras så att det bättre avspeglar den samhällsekonomi som finns idag. Detta kräver att man också ser över systemet med produktivitetsavdrag vid beräkningen av de statliga myndigheternas anslag för lönekostnader.

Den tidigare refererade arbetsgivarpolitiska utredningen föreslog att i stället för ett glidande tioårsmedelvärde skulle ett fast tal användas under femårsperioder för att undvika årliga svängningar och ge myndigheterna bättre planeringshorisont. Detta förslag fick mycket brett stöd av remissinstanserna. Av de 226 remissvaren förordade 171 ett fast produktivitetsavdrag medan 20 avstyrkte och 35 avstod från att yttra sig i frågan. Trots detta ändrade inte den dåvarande regeringen systemet.

Fortfarande gäller därför att vid myndigheternas uppräknings av lönekostnadsanslagen sker en uppräknings med AKI-RAM avseende lönekostnadsutvecklingen för tillverkningsindustrins

tjänstemän men med avdrag för ett glidande tioårsmedelvärde för förändringen av arbetsproduktiviteten i privat tjänstesektor.

Indextalet appliceras på lönekostnadsdelen av myndigheternas anslag för förvaltningsändamål. Lönekostnaderna utgjorde i genomsnitt i storleksordningen 65 procent av myndigheternas totala anslag för förvaltningsändamål.

Produktivitetsförutsättningarna är starkt olika i olika sektorer

Produktionen och produktiviteten har helt olika förutsättningar i olika delar av samhällsekonomin och under olika tidsperioder. I vissa sektorer och periodvis sker en språngvis teknisk utveckling som gör att produktionsförutsättningarna helt förändras. Under andra perioder kan de dramatiska förändringarna ske i andra sektorer.

Produktivitetsutvecklingen förutsätter ofta möjligheter att ersätta arbetskraft med kapital och de högsta produktivetsnivåerna finns i sektorer med mycket stora kapitalinsatser per anställd. Alla på arbetsmarknaden kan därför inte uppvisa samma nivå på arbetsproduktiviteten som de mest kapitalintensiva sektorerna som t.ex. kärnkraftverk och tung processindustri (se bilaga 4).

Ökad produktivitet har numera sällan samband med ökade ansträngningar från de anställdas sida utan beror på införandet av ny teknik, ökad realkapitalanvändning, bättre organisation och att mer kompetent arbetskraft anställs.

Den statliga sektorn ska i sin myndighetsutövning vara så effektiv som möjligt och tillämpa den bästa tillgängliga tekniken. Staten ska kunna erbjuda konkurrenskraftiga anställningsvillkor gentemot andra samhällssektorer. I annat fall skulle kompetensförsörjningen direkt hotas.

Inom statlig sektor finns självfallet också stora skillnader mellan delsektorerna i möjligheterna till att via ökade kapitalinsatser eller IKT-satsningar (informations- och kommunikationsteknologi) öka produktiviteten.

Något som ofta förbisetts i debatten är att också privat tjänstesektor är starkt heterogen. Inom den stora samlingssektorn handeln har särskilt grosshandeln haft en snabb produktivetsutveckling medan hotell och restaurang brukar uppvisa svag eller negativ utveckling och ligga i botten vid nationella rankingar. För bank och finans är traditionellt både produktionsvärdet och produktivetsutvecklingen mycket svåra att kalkylera och experterna är även oense om hur den ideala lösningen skulle se ut. Till vilken sektors produktivetsutveckling ska t.ex. skadeeffekterna av dagens finanskris föras? Om de påförs finanssektorn påverkar detta kraftigt medeltalet för hela privat tjänstesektor för årtal framåt.

Produktivitetsavdraget

Generellt motiv till ett produktivitetsavdrag

För de flesta verksamheter gäller att ett produktivitetsavdrag kan skapa ett omvandlingstryck för att söka uppnå en effektivare, mer produktiv verksamhet. Begreppet omvandlingstryck myntades av nationalekonomen Lennart Erixon i den statliga produktivitsdelegationen i början av 1990-talet. Begreppet accepterades av utredningen och innebär att man i en verksamhet kan driva fram ökad effektivitet och ökad produktivitet genom att utsätta den för inre eller yttre ekonomisk press. Egentligen går detta tänkande tillbaka till den modell för svensk ekonomi som formulerades i början av 1950-talet av LO-ekonomerna Gösta Rehn och Rudolf Meidner. Istället för att genom prishöjning få full kompensation för ökade kostnader innebar modellen att verksamheter skulle pressas till ökad produktivitet. Rehn-Meidnermodellen var i detta avseende en föregångare till de internationellt mer kända modellerna som förknippas med ekonomen Salter.

Modellerna ska dock inte tolkas in absurdum så att det i alla verksamheter och i alla tider går att pressa fram ökad produktivitet utan att negativa effekter uppstår. Omvandlingstrycket måste vara rimligt i förhållande till möjligheterna att rationalisera verksamheten genom ökade kapitalinsatser, satsningar på informationsteknologi etc. Många verksamheter inom statlig sektor - men inte alla - kan genom omorganisationer och högre kompetens bland de anställda öka sin produktivitet över tiden på ett sätt som kan vara snarlik den som sker i privat verksamhet.

Ett produktivitetsavdrag i syfte att skapa ett visst omvandlingstryck är därför nödvändigt.

Ett annat motiv till ett avdrag är den höjda utbildningsnivån i samhället som gjort att även staten kunnat anställa fler med bättre utbildning och sannolikt högre produktivitet. En högre andel välutbildade antas kunna producera mer än vad tidigare årskullar gjort. Under de senaste decenniernas utbildningsexplosion kunde detta motivera ett relativt högt produktivitetsavdrag. Nu har utbildningsnivån i samhället stabiliserats, vilket motiverar nya antaganden om produktivitetsavdraget.

Krav på ett produktivitetsavdrag

Det är rimligt att om man tillämpar ett produktivitetsavdrag ska det uppfylla ett antal kriterier eller villkor. Här beskrivs vilka villkor som är rimliga att ställa på ett produktivitetsavdrag.

1) Finna bästa jämförelsegrund!

Omöjligt bygga på sektorns egen produktivitetsutveckling!

Avdraget ska helst motsvara den produktivitetsutveckling som är möjlig i statlig sektor, men också ta hänsyn till att olika delar av verksamheten har olika förutsättningar till produktivitetsutveckling. Ingen kan ju ifrågasätta att olika delar av sektorn har helt olika förutsättningar för att öka produktiviteten.

Som framgår av bilaga 1 har man i olika länder, framför allt i USA, under lång tid och med stora insatta resurser sökt direkt bestämma statlig sektors produktivitetsutveckling. Men inte i något land har forskare eller myndigheter lyckats beräkna de statligt anställda tjänstemännens produktivitetsutveckling tillfredställande.

Under 2000-talet har framför allt EU drivit på för att produktionen i den offentliga ej marknadsprissatta verksamheten ska mätas med volymmetoder liknande de som tillämpas för privat verksamhet. Storbritannien är ett pionjärland för denna typ av kalkyler. I bilaga 2 sker en beskrivning av dessa ansträngningar. Arbetet har inte varit okontroversiellt. EU-kommissionens rekommendationer gäller den individuella offentliga produktionen. I Sverige domineras den av kommunal och landstingskommunal verksamhet som undervisning, sjukvård etc. Men den omfattar också en dryg fjärdedel av den statliga konsumtionen.

De resultat som framkommit är inte uppmuntrande. Utbildningsområdet är i de flesta länder den största sektorn i offentlig verksamhet med individuell konsumtion. För den sektorn används vid mätningarna enkla produktionsmått som andel godkända elever och andel elever med högre betyg. Dessa mått är självfallet inte jämförbara med de som använts för t.ex. privat tjänstesektors marknadsprissatta produktion.

De ökningstal som framkommer för arbetsproduktivitets utveckling i offentlig sektor ligger vidare klart under motsvarande för privat tjänstesektor och indikerar bara marginella ökningstal för perioden 2002 - 2005.

Slutsatsen av de internationella och nationella försöken att direkt mäta produktivitetsutvecklingen i statlig sektor är klar: Det går inte ens med stora insatta resurser att bestämma värdet av produktionen. Det finns vidare inget stöd för att den privata tjänstesektorns produktivitetsutveckling ska vara normen för den statliga sektorn och allra minst för myndighetsutövning.

Bästa jämförelsegrund är den privata tjänstesektorn exkl. IKT!

I avsaknad av möjligheter att mäta statliga sektorns egen produktivitetsutveckling blir det s.k. ”second best” att hitta en sektor i samhällsekonomin som är så lik den statliga som möjligt. Vidare måste det finnas tillgång till data.

Varuproduktion har i alla tider och i alla länder ansetts ha mycket bättre förutsättningar än tjänstesektorerna att öka arbetsproduktiviteten. Varuproduktion bör därför inte ingå i den bas statlig sektor ska jämföras med. Detta innebär att i jämförelsen ska ingå privat tjänstesektor. Men även denna sektor är en ytterst heterogen sektor som numera blivit samhällets största delsektor. Självklart gäller också att den privata tjänstesektorn är fundamentalt annorlunda än den statliga sektorn men ”nöden har ingen lag”.

När tekniken för den nuvarande löneomräkningen för de statsanställda först etablerades på 1990-talet gällde att man vid analyser av samhällsekonomin i regel gjorde en uppdelning på fyra delsektorer: varuproduktion, privat tjänsteproduktion, statlig tjänsteproduktion och kommunal tjänsteproduktion.

Det var den privata tjänsteproduktionen som ansågs mest lik den statliga produktionen och blev normen för produktivitetsavdraget. När den arbetsgivarpolitiska utredningen i början av

2000-talet analyserade utvecklingen gällde fortfarande uppdelningen på de fyra samhällssektorerna.

De försök till direkta mätningar som skett i olika länders statliga sektorer pekar snarare på olikheterna än på likheterna i produktivitetens utveckling mellan privat tjänstesektor och statlig sektor. *Forskningen har det senaste decenniet alltmer poängterat att den del av privat tjänstesektor som producerar informations- och kommunikationsteknologi (IKT-tjänster) ska särredovisas från den övriga delen av sektorn (se bilaga 4).*

Produktionen av informationsteknologi är så speciell med helt andra förutsättningar än andra samhällssektorer, varför den numera i ekonomisk forskning och i praktisk politik numera särbehandlas. Detta gäller exempelvis i de statliga långtidsutredningarna.

Slutsats: Bästa jämförelsegrund för den statliga sektorns produktivitetens utveckling är den privata tjänstesektorn exklusive den del som producerar informations- och kommunikationsteknologi (IKT-sektorn) eftersom det är den sektor som närmast påminner om den statliga sektorn.

2) Neutralisera för olika sektors skilda förutsättningar att öka produktiviteten!

Man bör observera att de mycket stora infrastrukturinvesteringar som görs av staten inom t.ex. väg- och järnvägsnätet inte primärt ökar produktiviteten för de statligt anställda utan framför allt leder till kortare restider och effektivare transporter för hela samhällsekonomin.

När man väljer jämförelsenorm för produktivitetsavdraget bör därför hänsyn tas till att olika verksamheter kan ha helt olika förutsättningar att öka produktiviteten på grund av skilda förutsättningar att genom ökade insatser av realkapital eller av andra faktorer ersätta arbetskraft i produktionsprocessen.

Man bör därför använda mått som neutraliserar för kapitalinsatserna och använda mått som just mäter arbetskraftens egen produktivitetens utveckling och inte mått som är påverkade av att mer kapital används per anställd.

3) Produktivitetsavdraget bör vara förutsägbart!

För nästan alla myndigheter gäller att de för längre tidsperioder skall kunna planera sina kostnader, verksamhet och tillgängliga resurser. Därför bör produktivitetsavdraget ligga fast över en flerårsperiod.

Det finns ett medborgarintresse i detta: servicen och ytterst rättssäkerheten, likabehandling etc. blir lidande om förutsättningarna skiftar år från år.

Ett mera förutsägbart produktivitetsavdrag har också bättre förutsättningar att accepteras av parterna eftersom det ger långsiktiga möjligheter att för flerårsperioder beräkna bl.a. löneutrymmet.

Genom en bredare acceptans får systemet också en större legitimitet hos såväl allmänhet som arbetsgivare och anställda.

4) Produktivetsavdraget bör vara framtidsinriktat och bygga på officiella källor!

Produktivetsavdraget ska vara framtidsinriktat och bygga på beräkningar av SCB eller andra offentliga statistikproducenter som t.ex. Konjunkturinstitutet. Prognoser om framtiden måste ändå i regel bygga på den historiska utvecklingen. Om den historiska utvecklingen förändras markant måste också prognoserna över framtiden ändras.

5) Produktivetsavdraget bör vara enkelt och accepteras av parterna!

Verkligheten är sällan enkel att sammanfatta och samhällsekonomin har blivit allt mer heterogen. Den statliga sektorn består av många vitt skilda delsektorer. Enkelhet kan därför inte alltid uppnås utan ofta måste man acceptera att måtten blir allt mer komplicerade.

Nuvarande produktivetsavdrag

Här är huvudfrågeställningen om nuvarande utformning av produktivetsavdraget uppfyller de krav som ovan angivits för hur ett sådant bör vara utformat för statlig sektor.

Sedan början av 1990-talet används som avdrag vid löneomräkningssystemet som nämnts den historiskt uppmätta förändringen av arbetsproduktiviteten för hela den privata tjänstesektorn beräknad som tioårigt genomsnitt och med två års fördröjning.

1) Finna bästa jämförelsegrund!

Nuvarande produktivetsavdrag bygger inte på beräkningar av den statliga sektorns egen produktivetsutveckling. Än mindre tas hänsyn till att förutsättningarna för ökad produktivitet är helt olika inom olika delar av statlig sektor.

Den totala privata tjänstesektorn är för heterogen för att vara en rimlig jämförelsegrund för den statliga sektorn. Framför allt gäller detta på grund av den utveckling som skett av IKT-sektorn som har en helt annan produktivetsutveckling än övriga privata tjänstesektorn (se bilaga 4). Observera att det här gäller den del av privat tjänstesektor som producerar IKT-tjänster i form av t.ex. programvara.

Slutsats: Privat tjänstesektor exklusive den del som själv producerar IKT-produkter eller tjänster är en vida bättre jämförelsektor än den totala privata tjänstesektorn.

2) Neutralisera för olika förutsättningar att öka produktiviteten!

Det nuvarande produktivetsavdraget bygger på hela privata tjänstesektorn och på att man mäter förändring av arbetsproduktiviteten som förädlingsvärdet per arbetstimme. Det innebär att det är ett jämförelsemått som påverkas av om arbetskraft ersätts av kapital eller om kapitalinsatserna per arbetstimme förändras eller om andra produktionsfaktorer som insatsvaror, datatjänster och energi förändras per arbetstimme.

Det nuvarande sättet att mäta ger inte ett med statlig sektor rättvisande mått eftersom i myndighetsutövning är möjligheterna att ersätta arbetskraft med kapital eller öka realkapitalet per anställd mindre. De stora statliga investeringarna sker i samhällets infrastruktur och leder till ökad produktivitet i framför allt privat sektor (se bilaga 5).

Tillväxten i arbetsproduktiviteten kan definieras som förändring i förädlingsvärdet minus (eller dividerat med) förändringen i antal arbetade timmar. När man i löneutrymmesberäkningar för hela privata sektorn använder arbetsproduktiviteten som bas finns ett antal ofta utsagda förutsättningar: kapitalandelen antas bli oförändrad, avskrivningsbehoven konstanta, prisutvecklingen på produktionen ”normal” etc. För en enskild samhällssektor blir även på kort sikt arbetsproduktivitetsmättet otillräckligt om det sker förändrade produktionsförutsättningar beroende på ändrade kapitalinsatser, användning av IKT eller beroende på produktionens prisutveckling (se bilaga 4).

Den internationellt ledande ekonomiska samorganisationen OECD har analyserat fördelar och nackdelar med måtten arbetsproduktivitet resp. totalfaktorproduktivitet. OECD ser måttet

arbetsproduktivitet som främst ett praktiskt startbegrepp för produktivetsanalyser. Det anges som lätt att beräkna och är intuitivt lättförståeligt. Men just denna pedagogiska egenskap är dess främsta svaghet eftersom det ger intrycket av att avspeglar hur produktiv arbetskraften i en sektor är och hur produktiva olika enskilda individer är och hur mycket de anstränger sig. Detta ger fel signaler då måttet arbetsproduktivitet avspeglar hur effektivt arbetskraften är kombinerad med andra produktionsfaktorer och hur stor mängd andra produktionsfaktorer som är tillgängliga för en viss produktion och hur snabb den tekniska utvecklingen i branschen är (se bilaga 4).

För längre perioder eller vid jämförelser av olika samhällssektorer blir enligt OECD arbetsproduktiviteten som mått missvisande. I stället bör begreppet totalfaktorproduktivitet (TFP) användas. Tillväxt i totalfaktorproduktiviteten definieras som tillväxt i arbetsproduktiviteten minus bidraget från tillväxt i kapitalanvändning per arbetad timme och förändring i arbetskraftens kompetens. TFP anses fånga upp den produktivetsökning som beror på ny kunskap, nya tekniska lösningar och nya sätt att organisera produktionen. Industrins ekonomiska råd ser totalfaktorproduktiviteten som den del av tillväxten som inte kan förklaras av ökade insatser av vare sig kapital eller arbete. (Braunerhjelm m.fl. 2008)

Utvecklingen av TFP kan ses som en indikation på hur väl det svenska näringslivet tar till sig kunskaper och i vilken utsträckning en specialisering mot mer kunskapsintensiv produktion äger rum. (se Edquist, Henrekson). Men självklart kan också TFP-måttet användas för mätningar utanför det privata näringslivet.

Långtidsutredningen 2008, bilaga 6, ser totalfaktorproduktiviteten som en följd av bl.a. tekniska innovationer och förbättrad organisation och som ett trendmässigt perspektiv av den tekniska utvecklingen (se bilaga 4).

Slutsats: Det nuvarande produktivetsavdraget uppfyller inte neutralitetskravet. TFP är ett bättre mått för jämförelser.

3) Produktivetsavdraget bör vara förutsägbart!

Det nuvarande produktivetsavdraget bygger på tioåriga genomsnitt och därför borde det glidande medelvärde vara stabilt och förutsägbart då ett nytt års observation inte ska påverka genomsnittet så kraftigt. I verkligheten har dock de årliga variationerna varit stora och mellan 1,06 procent och 2,1 procent. Så stora variationer minskar möjligheterna till långsiktiga, stabila planeringsförutsättningar.

Regelmässigt har också de svenska nationalräkenskaperna ändrats och ett exempel är att på EU-initiativ skedde på 1990-talet större förändringar av beräkningsmetoderna för privat tjänstesektor. Detta påverkade kraftigt jämförelsetalen.

Inom nationalräkenskaperna sker vidare ett löpande utvecklingsarbete som framför allt leder till att mätningen av pris- och kvalitetsutvecklingen på tjänster förbättras och revideras. Spegelbilden är att volymutvecklingen också revideras och därmed produktivetsutvecklingen. Mätningarna av produktivetsutvecklingen inom privat tjänstesektor har och kommer att under lång tid ha mycket stora kvalitetsbrister.

Slutsats: Det nuvarande produktivetsavdraget är inte så förutsägbart och stabilt som myndigheternas planering kräver.

4) Produktivetsavdraget bör vara framtidsinriktat och bygga på officiella källor!

SCB tar fram produktivitetstalen men dessa bygger enbart på historiska och inte på framtidsinriktade uppgifter.

Slutsats: Det nuvarande produktivetsavdraget är inte framtidsinriktat. En svaghet som visade sig när den nya tekniken och informationsteknologin under det senaste decenniet dramatiskt ändrade produktionsvillkoren i stora delar av ekonomin.

5) Produktivetsavdraget bör vara enkelt och accepteras av parterna!

Den nuvarande metoden är enkel men saknar bred acceptans. Framför allt från fackligt håll är man negativ men också en bred myndighetsmajoritet förordade i remisserna på arbetsgivarpolitikutredningen att det årliga avdraget skulle bestämmas för längre perioder. Detta förslag fick mycket brett stöd av remissinstanserna – 171 av de 226 tillfrågade. Bland de negativa fanns många som var negativa till att ett avdrag över huvud taget tillämpades. Framför allt gällde detta inom kulturområdet där begreppet produktivetsutveckling ofta sågs som felaktigt. Trots den massiva remissopinionen valde den dåvarande regeringen i prop 2004/05:1 att inte beakta remissvaren utan föreslå att den tidigare kritiserade typen av produktivetsavdrag skulle vara kvar.

Slutsats: Det nuvarande produktivetsavdraget saknar bred acceptans hos parterna. Legitimiteten i nuvarande system är därför bristfällig.

Ett modernt produktivitetsavdrag

Jämförelsenormen har som nämnts hittills varit den historiska utvecklingen av arbetsproduktiviteten i privat tjänstesektor. Denna är den registrerade produktionsvolymen (kvalitetsjusterad) dividerad med antalet arbetade timmar. Detta mått är starkt beroende av verksamheternas kapitalintensitet. Utvecklingen över tiden bestäms i stort av om arbetskraft kan ersättas av fysiskt produktionskapital. Under det senaste decenniet har dessutom det traditionella produktionskapitalet kompletterats av informations- och kommunikationsteknologi (IKT).

Ett större antal studier i Sverige och internationellt, som har försökt beräkna den privata tjänstesektorns produktivitetsutveckling har också dragit slutsatsen att en viktig orsak till produktivitetshöjningarna har varit ökade kapitalinsatser såväl från IKT-sidan som i form av rent fysiskt kapital, i det senare fallet så kallad kapitalför djupning (se bilaga 4).

Investeringarna i statlig sektor har däremot främst avsett satsningar inom infrastruktur som vägar, järnvägar, flygplatser etc. Dessa har inte ökat kapitaltillgångarna per anställd i statlig sektor utan förstärkt produktivitetsutvecklingen i det privata näringslivet - typ transportsektorn eller direkt påverkat hushållssektorns konsumtionsutrymme.

Att jämföra arbetsproduktivitets utveckling i sektorer med olika stora kapitalinvesteringar och med olika möjligheter att ersätta arbetskraft med kapital är därför missledande. Beräkningarna av produktiviteten i privat tjänstesektor är ännu mycket osäkra och revideras löpande i och med att bättre statistik framkommer. I sin tur innebär det att med nuvarande produktivitetsavdrag har inte de statliga myndigheterna den stabila planeringshorisont som tioårsmedelvärden normalt ska leda till.

Slutsatserna av analyserna i denna rapport jämte bilagor är

- Att det även i framtiden i statlig sektor kommer att behövas ett produktivitetsavdrag för att skapa ett omvandlingstryck.
- Att det inte under överskådlig tid kommer att vara möjligt att på ett tillfredställande sätt beräkna utvecklingen av produktion och produktivitet inom statliga myndigheter. Produktivitetsavdraget kan därför inte baseras på en direkt metod.
- Att som ett "second best" välja att basera produktivitetsavdraget på utvecklingen i den del av den privata tjänstesektorn som inte producerar IKT-tjänster.
- Att för att rättvist jämföra sektorer med olika sammansättning av produktionsfaktorerna är det att föredra att använda måttet totalfaktorproduktivitet (TFP).
- Att kapitalets bidrag då ska mätas som kapitaltjänster inte som kapitalstockar.
- Att avdraget ska baseras på de beräkningar för framtiden som görs för de statliga långtidsutredningarna. Dessa bygger på noggranna analyser av den historiska utvecklingen och av den framtida förväntade.
- Produktivitetsavdraget kan då fastställas för längre tidsperioder.
- För de närmaste åren kommer, enligt TFP-prognosen i bilaga 6 till Långtidsutredningen 2008, produktivitetsavdraget att bestämmas till 0,4 procent.

Detta förslag uppfyller samtliga krav som uppställdes tidigare för hur ett produktivitetsavdrag bör vara utformat - dock med två undantag. Det här givna förslaget är inte lika lättförståeligt som den gamla modellen men detta är en nödvändig

avspegling av att samhället nu är mer komplicerat och mer heterogent än för 15 år sedan då den gamla normen utformades. Förslaget tar inte heller (i likhet med det nuvarande) hänsyn till att olika verksamheter inom statlig sektor har vitt skilda tekniska och juridiska möjligheter att förändra sin produktivitet. Men här väger motivet enkelhet klart tyngre än kravet på differentiering.

Förslaget innebär ändå att produktivetsavdraget baseras på utvecklingen i den del av det privata näringslivet som är mest jämförbar med offentliga myndigheter, att hänsyn tas till att olika produktionsförutsättningar finns att ersätta arbetskraft med realkapital, att kapitalet årligen ger bidrag till produktionen, att offentlig statistik och framtidsprognoser finns och att avdraget kan ligga fast under flerårsperioder.

Bilaga 1. Direkta mätningar av produktivetsutvecklingen i statlig sektor

Produktivetsutvecklingen i statlig sektor

I en ideal värld skulle naturligtvis produktion även i statlig sektor mätas på samma sätt som sker i den privata sektorn. Detta alternativ är av en rad skäl inte genomförbart.

Självklart kan insatserna av arbetskraft i statlig sektor mätas väl så bra som i privat sektor. Genom avsaknaden av svartarbete och med i Sverige extremt låg grad av korruption borde arbetskraftsinsatserna kunna mätas mycket bättre i statlig sektor än i privat sektor. I synnerhet borde detta gälla jämfört med privat tjänstesektor. Men huvudproblemet är att det inte finns klara mått på produktionsvolymerna. I stället har detta i nationalräkenskaperna bestämts som de utgifter staten haft för sin produktion d.v.s. för de anställdas löner och lönebikostnader, inköp av insatsvaror och insattjänster och förslitningen av realkapitalet.

Ännu finns inga idéer för hur produktionen skulle kunna mätas. Vad som däremot har föreslagits bl.a. från amerikanska BEA är att inkludera ett vinstmått för realkapitalet i statlig sektor som motsvarighet till de vinstöverskott som skapas i privat sektor. Men även en sådan justering skulle bara ofullständigt ge en bild av produktionsvärdet i statlig sektor (NIPA Summary Accounts).

I många länder har myndigheter och statistikproducenter sökt beräkna den statliga verksamhetens produktivetsutveckling. Detta har lett till att man skapat mått på produktiviteten i verksamheter som postverk, offentlig upphandling, finansiella tjänster, eltillförsel etc. I Sverige återfinns den absoluta huvuddelen av dessa verksamheter numera utanför det statliga området. För statlig myndighetsutövning som departement, domstolar etc. har man däremot i många länder trots mycket ambitiösa försök i regel gett upp försöken att mäta produktionsvolymerna.

Slutsatsen blir att dessa verksamheter är så skilda från privat industris och privat tjänstesektors verksamhet att det inte går att beräkna produktions- eller produktivetsutvecklingen. Det som saknas är mått på produktionen (output) medan arbetsinsatserna i regel mycket tillfredställande kan beräknas.

Offentlig produktion med individuell inriktning

EU-kommissionen beslöt 2002 att offentlig produktion som har individuell inriktning ska fastprisberäknas. Det innebär att statistikmyndigheterna ska söka mäta produktionsresultatet med direkta metoder. Eftersom det redan finns noga redovisat hur stora produktionsfaktorinsatser som gjorts öppnar detta för att också produktiviteten direkt skulle kunna mätas.

För kollektiva tjänster ansågs däremot brist på tillförlitliga kvantitetsindikatorer göra det omöjligt att beräkna produktionsvolymerna.

De nya beräkningarna bygger på instruktioner gjorda i Eurostats handbok om pris och volymbereäkningar. I handboken diskuteras olika indikatorer som kan användas för inputs, aktiviteter, outputs men också för resultat (outcome). Handboken rekommenderar att indikatorer för output ska användas dvs. mängden undervisning, den vård patienten får, antal

teaterföreställningar etc. Metoden benämns produktionsmetoden medan det tidigare sättet för offentlig konsumtion benämns kostnadsmetoden.

Däremot ska man inte söka mäta det svårångade begreppet outcome dvs. hur utbildningsnivån i samhället förändras eller förväntad livslängd etc.

Alla medlemsländer har ålagts att enligt den nya metoden redovisa beräkningar för de delar av statlig och kommunal konsumtion som har en individuell inriktning. Arbetet med nya mått har dock inte varit okontroversiellt och en rad EU-länder har sökt undvika att omfattas av beräkningarna eller lyckats skjuta upp sitt deltagande. Ett exempel är Danmark som skjutit upp sitt deltagande.

Av all offentlig produktion i Sverige utgör de individuella delarna 64 procent medan den kollektiva utgör 36 procent. I sitt arbete syftar SCB till att täcka in 93 procent av den individuella produktionen. Totalt sett utgjorde den offentliga produktionen 18 procent av BNP. Den individuella konsumtionen var av naturliga skäl störst inom primärkommuner och landsting medan för staten den kollektiva konsumtionen dominerade.

Enligt SCB var för stat och socialförsäkring den individuella konsumtionen 27,6 procent av den totala och den kollektiva följaktligen 72,4 procent. Av detta följer att EU-kommissionens rekommendationer också omfattar delar av den statliga verksamhet som idag berörs av produktivitetsavdraget. Ett exempel är universiteten där forskningen räknas som kollektiv produktion medan undervisningen ses som individuell.

Av naturliga skäl möter EU-projektet enorma svårigheter. Teoretiskt bör alla tjänster vara så homogena avseende innehåll och resursåtgång att de lätt kan jämföras över tiden. I praktiken är produkterna ytterst differentierade med över tiden starkt varierande kvalitet och sammansättning. Kvantiteten hälsa ska t.ex. mätas i termer av fullständiga behandlingar.

Trots att SCB och de andra ländernas statistikmyndigheter lägger ned mycket stora ansträngningar för att lösa beräkningsproblemen måste resultaten därför omges med betydande reservationer. Även SCB erkänner beräkningsproblemen.

De resultat som framkommer av SCB:s beräkningar innebär att volymutvecklingen för offentlig konsumtion skiljer sig från den som framkommit med den tidigare använda kostnadsmetoden. Vissa år som 2002 och 2005 ger den nya metoden något snabbare produktionsutveckling än den tidigare kostnadsmetoden. Men motsatsen gällde åren 2003, 2004 och 2006.

För den del som avser konsumtionsutgifterna i stat och socialförsäkring innebär den nya metoden större volymutveckling åren 2003 och 2004 men motsatsen övriga år.

För arbetsproduktiviteten, som den redovisats för samtliga offentliga myndigheter innebär de nya kalkylerna, tillsammans med att kostnadsmetoden användes för de delar som inte var individuella att 2002 höjdes talet med 0,2 procent och 2006 med 0,6 procent medan de sänktes med 0,1 procent 2003 och 0,5 procent 2004. Detta måste ses som totalt sett närmast obetydliga effekter och borde ligga inom normala felmarginaler.

De försök som hittills gjorts att direkt mäta produktiviteten i de delar av offentlig produktion som tillkommer medborgarna individuellt förändrar därför inte märkbart den beräknade produktiviteten i offentlig sektor.

Detta indikerar att den årliga faktiska produktivetsutvecklingen i statlig sektor är begränsad och inte ligger i närheten av de tal som nuvarande produktivetsavdrag bygger på. Observera att det här rör sig om indikationer - inte om bevis eller fakta.

BLS-studien

Det hittills största och mest omfattande försöket att direkt mäta produktivetsutvecklingen i statlig sektor är det amerikanska 25-åriga försöket som pågick mellan 1967 och 1994. Bakgrunden var kongressdiskussioner i början av 1970-talet kring inflation och produktivitet både nationellt och jämfört med andra länder. Huvudintresset var utvecklingen i det privata näringslivet men kongressen var också intresserad av utvecklingen i den federala amerikanska sektorn.

På direkt uppdrag från kongressen startade ett samarbete mellan de ledande amerikanska ekonomiska federala myndigheterna för att mäta produktion och använda produktionsresurser samt produktiviteten. Syftet var att mäta i så stor del av den federala sektorn som möjligt. Programmet försökte inte bara mäta produktiviteten utan också att påverka den genom att analysera utbildningsfrågor för de statligt anställda, förbättringar av styrning och ledning inom federal sektor, de anställdas motivation, belöningsystem etc.

Upplägget gällde myndigheter med fler än 200 anställda. Dessa ombads lämna uppgifter om arbetskraftsinsatser, löner samt om den produktion (output) som presterades. De statistiska myndigheterna utvecklade myndigheternas mått och tog också fram nya mått för de myndigheter som inte frivilligt deltog.

Vid sin höjdpunkt 1994 deltog 60 olika myndigheter, 255 organisationer och sammanlagt täckte man in verksamheter med 2 miljoner anställda. Detta motsvarade 70 procent av de civilt statligt anställda.

I första hand sökte man använda metoder vid dessa mätningar som liknade de som användes för det privata näringslivet. De största problemen fanns vid mätningen av produktionsvolymerna. I statlig sektor fanns både slutliga produkter som tillhandahölls företag eller medborgare och tjänster och produkter som var insatser i annan offentlig produktion.

De ansvariga hävdar att minst problem att mäta produktionen fanns för tjänster som post, elproduktion etc. Däremot ansåg man att det på vissa andra områden var omöjligt att mäta produktionen. Exempel på det var mätningar inom försvars- och utrikesdepartementen: **”For organisations that were part of the defence and diplomatic service, final output were difficult or even impossible to define, much less to measure.”** (Donald Fisk, Dariene Forte.)

Ett annat problem gäller skillnaden mellan outcome och output dvs. mellan slutresultat och produktion. När en person får arbetsmarknadsutbildning blir det synliga produktionsresultatet en bättre utbildad person men det verkliga slutresultatet kanske blir att personen får ett bättre

betalt och säkrare arbete. Projektet syftade dock inte till att beräkna slutresultat utan bara slutproduktionen.

Programmet täckte in 70 procent av den dåvarande federala sektorn. De verksamheter som framför allt mättes var sådana som idag inte återfinns i svensk statlig sektor, som post, tjänster och elproduktion och många finansiella tjänster, hälsovård, flygskolor, bibliotek. Även för de medtagna var naturligtvis mätproblemen mycket stora.

Slutsatsen blev att produktivitetmått inte kunde ses om representativa för hela den statliga sektorn utan endast för de medtagna verksamheterna.

Med de mått som användes för hela perioden 1967 till 1994 uppmättes en årlig genomsnittlig ökning av arbetsproduktiviteten i de medtagna verksamheterna på 1,1 procent. Men också trenden över tiden var intressant. Mellan 1967 och 1982 nåddes 1,5 procent medan från 1982 till 1994 var den genomsnittliga ökningen endast 0,6 procent. Över tiden skedde därför en kraftig nedväxling av produktivitetökningen.

Studien jämförde också utvecklingen i de medtagna federala sektorerna med hela det privata näringslivet. Mellan 1967 och 1994 växte produktiviteten för de medtagna myndigheterna med 1,1 procent per år, vilket kan jämföras med det privata näringslivets ökning som var något snabbare, 1,4 procent. Men tidsprofilerna var helt olika i federal resp. privat sektor. Mellan 1967 och 1982 skedde ökning i båda sektorerna med 1,5 procent. Mellan 1982 och 1994 ökade den statliga med bara 0,6 procent medan den privata sektorn ökade med 1,3 procent.

Denna studie indikerar att möjligheterna att öka produktiviteten i delar av den amerikanska federala sektorn var klart lägre än i privat sektor och att skillnaderna mellan sektorerna hade ökat över tiden. Trots stora ansträngningar kunde man inte mäta produktivitetens utvecklingen i de verksamheter som avsåg myndighetsutövning.

Bilaga 2. Produktivetsutvecklingen i privat tjänstesektor

Privat tjänstesektors statistik

Analysen av tjänstesektorns utveckling av produktion och produktivitet har länge varit klart sämre än varuproduktionens. En orsak har varit att de nationella nationalräkenskapssystemen bygger på system som utvecklades för 70 år sedan då tjänstesektorerna var obetydliga i förhållande till varuproduktionen. Utvecklingen av ny statistik har sedan dess inte följt med utvecklingen av ekonomin. Detta gäller för Sverige, men också för andra länder. Statistiken på tjänstesektorområdet har därför varit undermålig och mindre lämplig att tjäna som ankare för andra delar av ekonomin som t.ex. för den statliga sektorns produktivetsavdrag.

De två ledande produktivetsforskarna vid Brookings, Jack Triplett och Barry Bosworth, noterar exempelvis att i Sverige 1995 - 2000 steg priset på mjukvara enligt våra officiella nationalräkenskaper med 30 procent medan i t.ex. Australien antogs det ha sjunkit med lika mycket. Denna skillnad påverkade i sin tur det beräknade volymmåttet och i slutändan sannolikt också måtten för BNP, produktivitet etc. (Notera att både Sverige och Australien borde använda samma mjukvara och möta samma pris och kvalitetsutveckling.)

Vid den senaste revideringen av det internationella systemet för nationalräkenskaper, SNA 1993, gavs inte heller rekommendationer för hur kapitaltjänsterna skulle konsistent bestämmas. Därmed finns oklarheter kvar och stora svårigheter att bestämma hur produktivetsutvecklingen varit i ekonomierna. Under de senaste åren har dock betydande ekonomiska resurser och intellektuella ansträngningar lagts ned för att både förbättra statistiken för tjänstenäringarna och att mer korrekt bestämma realkapitalets bidrag till produktionsresultatet och produktivetsutvecklingen. OECD har här spelat en stor direkt roll, och EU-kommissionen en indirekt som finansiär av nya breda databaser som gör det möjligt att analysera utvecklingen från 1970 och att jämföra ett stort antal länder.

Det nya systemet för nationalräkenskaper (SNA) som snart kommer att införas kommer att avsevärt underlätta arbetet att också bestämma utvecklingen inom de privata tjänstesektorerna. (Triplett, Bosworth.)

Privat tjänstesektor är inte homogen

Skillnaderna i produktivetsutveckling såväl inom industrin som inom tjänstesektorn har blivit så stora att det inte längre är meningsfullt att se till genomsnitt för större aggregerade sektorer. Det är framför allt införandet av den nya tekniken i form av IKT – Informations- och kommunikationsteknologi – som så starkt skiljer ut sig från de övriga sektorerna.

IKT-sektorerna har haft en helt väsensskild produktions- och produktivetsutveckling än andra sektorer och använder också kapital på ett helt annat sätt.

IKT-sektorn har haft en dramatiskt snabbare produktions- och produktivetsutveckling än övriga delar av ekonomin och i många studier dominerar utvecklingen i IKT-sektorn som förklaring till att länder har haft olika snabb utveckling de senaste tio åren.

Därför sker numera av de ledande internationella forskarna, och alltmer också i Sverige både av forskare och i officiella rapporter, en ny uppdelning av näringslivet:

– *Den del av varuproduktionen som ej avser IKT-produktion*

- *Varuproduktion av IKT-produkter*
- *Produktion av privata icke IKT-tjänster*
- *Produktion av privata IKT-tjänster dvs. den del som producerar IKT-tjänster*

I vissa fall slås de varu- och tjänsteproducerande IKT-sektorerna ihop till en gemensam IKT-producerande sektor.

Observera att alla samhällssektorer och även vi konsumenterna dagligen använder IKT-produkter och IKT-tjänster. Men med IKT-sektor avses en sektor där produkter eller tjänster inom området produceras.

Av de fyra sektorerna är den privata tjänstesektorn exklusive IKT-produktion den mest snarlika (minst olik) den statliga tjänsteproduktionen. Statliga myndigheter kan därför inte jämföras med varuproduktion eller med den del av privat tjänstesektor som är IKT-producerande.

Inte heller detta är givetvis ett idealt jämförelsemått då det i privat tjänstesektor inte förekommer den typ av förvaltning och myndighetsutövning som utmärker de starkt reglerade statliga myndigheterna. Men av de sektorer som finns tillgängliga är definitivt den privata tjänstesektorn exklusive IKT-sektorn den mest likvärdiga.

Från land till land varierar de relativa storlekarna på de fyra sektorerna, vilket är en orsak till att olika länder uppvisar olika stark total produktivitetsutveckling. Länder med hög andel IKT-produktion kommer att uppvisa hög produktivitetsutveckling medan motsatsen gäller för länder med låg andel.

Bilaga 3. Kapitaltjänster

Arbetskraften tillför arbetskraftstjänster till produktionen. Arbetskraften mäts fortfarande på samma sätt som tidigare där man söker få fram mått både på ett antal timmar och på förändringar i arbetskraftens kvalitet.

Men när det gäller kapitalet dvs. vad byggnader, maskiner och andra investeringar bidrar med har det skett ett trendsifte. Längre ansågs det bland ekonomer i Sverige och i andra länder som närmast en naturlag att såväl andelen löner resp. vinster var konstanta över längre perioder. Nära besläktat var hypotesen att den s.k. Capital/Output kvoten dvs. den fysiska kapitalstocken i relation till produktionen också var konstant. Dessa idéer byggde på att över långa tider hade man observerat vissa, framför allt konjunkturella fluktuationer, såväl i lön respektive vinstandelens och i kapitalstockarna i förhållande till produktionen. Under lågkonjunkturer brukade löneandelen stiga medan motsatsen skedde i sämre tider (se Jungenfeldt). I de pionjärarbeten av tillväxtens faktorer som nobelpristagaren Solow gjorde kunde man inte heller finna att någon kapitalförändring skett (se Hagen och Skytesvall).

Vid produktivetsstudier brukade därför användas såväl mått på arbetsstyrkan mätt i timmar och kapitalstocken mätt som stocken realkapital. Kapitalets ersättning antogs kunna vara stabilt över längre tider. I sin tur ledde dessa modeller till att arbetsproduktiviteten blev ett viktigt mått på betalningsförmågan.

Men under senare år har det såväl bland många forskare, statistiker och politiska beslutsfattare inom området produktivitet och produktivetsutveckling skett ett byte av mätmetoder och måttenheter. Det betyder att man söker beräkna ett mått på de tjänster kapitalstocken årligen ger.

Numera är huvudspåret därför att beräkna s.k. kapitaltjänsterna och inte kapitalstockarna. På analogt sätt med att arbetskraften tillför tjänster till produktionen bidrar kapital med kapitaltjänster till produktionen. Kapitaltjänsterna kan enklast ses när det hyrs in realkapital för produktion – det kan gälla byggnader eller maskiner. I dessa fall syns direkt den tjänst som kapitalet erbjuder i produktionen och dess bidrag kan beräknas. Men oftast sker ingen sådan förhyrning utan ägaren till produktionen äger också realkapitalet som utnyttjas. Det hindrar inte att det de facto här också sker kapitaltjänster.

Principen är att oavsett vem som står som ägare till realkapitalet deltar det i produktionsprocessen. Det betyder att man söker nå ett mått på de tjänster kapitalstocken årligen ger som innefattar avskrivningar och vinster på den använda kapitalstocken, den alternativa avkastning kapitalet skulle ha kunnat ge samt mått på kapitalets prisutveckling.

I praktiken innebär kapitaltjänstmåttet att för kapitalföremål med lång livslängd som byggnader blir den årliga kapitaltjänsten liten medan kapitaltjänsten blir mycket hög för elektronik och andra investeringar med kort livslängd som de som ofta används i ITK-sektorn.

Ytterligare ett problem gäller ej synligt kapital som dataprogram och forskningsresultat som kan ha mycket stor betydelse för produktionsresultatet och för produktivetsutvecklingen (Diewert, Nakamura).

Att kapital synligt och osynligt har produktionseffekter och är viktiga för produktivetsutvecklingen har inte bara statistiska effekter. Om man inte korrekt behandlar kapitalet blir analysen av produktions- och produktivetsutvecklingen ofullständig.

För en sektor som uppvisar stor produktionstillväxt kan denna ha varit orsakad av att insatta kapitaltjänster ökat mer än i andra sektorer. I sin tur innebär det att det blir orimligt att jämföra utvecklingen av arbetskraftens produktivetsnivå och produktivetsutveckling mellan sektorer som använder olika mängder kapitaltjänster.

I många sektorer kan ökad användning av realkapital per arbetstimme, förbättrad kvalitet i kapitalet i form av t.ex. IKT, ha inneburit helt ändrade produktivetsförutsättningar jämfört med sektorer där insatta kapitaltjänster är låga eller där prisutvecklingen på dessa varit ogynnsamma.

Bilaga 4. Produktivetsbegreppet

Traditionellt har det viktigaste produktivetsbegreppet varit arbetsproduktiviteten. Denna har definierats som produktionsresultatet dividerat med antalet arbetade timmar.

Men nu sker en utveckling internationellt och nationellt bort från dominansen för arbetsproduktiviteten som analysbegrepp till bredare mått på produktivitet. Avgörande för valet av mått är syftet med den analys man vill göra. Arbetsproduktivitet, med hänsyn tagen till ett antal ofta utsagda förutsättningar är uppfyllda, är det mest användbara måttet på ekonomins löneutrymme. Totalfaktorproduktivitetsens roll växer när det gäller att jämföra möjligheterna att öka produktiviteten i olika sektorer. I Sverige domineras den officiella statistiken av arbetsproduktivitets mått medan många ekonomer nu använder bredare mätinstrument. Intressant är dock att de resultat som framkommer och är relevanta för beräkningar av produktivetsavdraget ger snarlika resultat oavsett vilken mätmetod som används.

Brookings

Den amerikanska tankesmedjan Brookings i Washington har varit ledande i analysen av tjänstesektorns produktivitet och produktivetsutvecklingen de senaste decennierna. I en huvudrapport, "Productivity in the U.S. Service Sector: New Sources of the Economic Growth" förordar ekonomerna Jack Triplett och Barry Bosworth att bruttoproduktivetsmått används i stället för det tidigare dominerande förädlingsvärdet:

"A second concerns combining gross output productivity at the industry level with value added productivity at the aggregated level. Gross output is preferred for production analysis at the industry level because it requires the fewest restrictions on the relationship between intermediate inputs and output" (sid. 21 Triplett, Bosworth).

OECD och EU

En annan ledande tankesmedja inom produktivetsområdet är industriländernas ekonomiska samarbetsorganisation, OECD, i Paris. I sin senaste handbok för hur produktion och produktivitet ska mätas jämför OECD de olika måtten. Även OECD förordar bruttoproduktivetsmått. Att mäta produktiviteten med beaktande av produktionsfaktorerna arbete, kapital och insatsvaror har enligt OECD egenskapen att "shows the time profile of how productively combined inputs are used to generate gross output. In practice it reflects also efficiency changes, economies of scale, variations in capacity utilisation, and measurement errors". Dessa fördelar ses som; "Conceptually KLEMS - MFP is the most appropriate tool to measure technical change by industry as the role of intermediate inputs in production is fully acknowledged". Nackdelarna med mått som TFP anges av OECD vara att i många länder kan data saknas för vissa ingående faktorer.

Att som tidigare basera mätningar av produktivitet i en sektor på förädlingsvärdet sägs ha den nackdelen att produktivetsutvecklingen bygger på en rad samverkande faktorer och att detta arbetsproduktivetsmått lätt feltolkas som teknisk utveckling eller produktiviteten hos de individer som finns i produktionen. ("Labour productivity is a partial productivity measure and reflects the joint influence of a host of factors. It is easily misinterpreted as technical change or as the productivity of the individuals in the labour force"). Den avspeglar således bara delvis arbetskraftens produktivitet i termer av deras personliga kapacitet eller arbetsansträngningar. Arbetsproduktiviteten visar hur effektivt arbetskraften är kombinerad

med andra produktionsfaktorer, hur mycket andra produktionsfaktorer som varje arbetskraftenhet disponerar och hur snabbt ny teknik införs via investeringar eller direkt i produktionen. ("However it only partially reflects the productivity of labour in terms of the personal capacities of workers or the intensity of the efforts. Labour productivity reflects how efficient labour is combined with other factors of production, how many of these other inputs are available per worker and how rapidly embodied and disembodied change proceeds").

"Multifactor productivity measurement helps disentangle the direct growth contributions of labour, capital, intermediate inputs and technology. This is an important tool for reviewing past growth patterns and for assessing the potential for future economic growth." (Schreyer P. 2001) Measuring productivity. Measurement of Aggregate and Industry Level Production Growth OECD Manual, Paris OECD.

Det OECD beskriver är således att om man ska jämföra olika samhällssektorer som är helt olika när det gäller användning av produktionsfaktorer och normera möjligheterna att öka produktiviteten blir totalfaktorproduktiviteten ett mer rimligt och rättvisande mått än arbetsproduktiviteten. Det svenska produktivetsavdraget bygger på att man tar en samhällssektors kända produktivetsutveckling och överför den till en annan där inte mätningar kan ske.

Den nya utvecklingen hos OECD och EU från att fokusera på arbetsproduktiviteten till totalfaktorproduktiviteten har inneburit ett uppsving för den så kallade tillväxtbokföringen. Denna analyserar hur mycket av en observerad förändring i en sektors produktion som kan förklaras av förändringar i insatserna av en rad insatsfaktorer.

SCB

Under de senaste åren har internationella organisationer som EU och OECD gjort stora nysatsningar inom produktivetsräkenskaperna. Stora databaser har skapats för att möjliggöra internationella jämförelser och stimulera nationella analyser. I Sverige har SCB-ekonomerna Tomas Skyttesvall och Hans-Olof Hagén utnyttjat dessa källor.

SCB-ekonomerna presenterade nya analyser vid en OECD-konferens 2005. Deras analys bygger på den ovan nämnda tillväxtbokföringen där man söker dela upp den ekonomiska tillväxten och produktivitetstillväxten i olika delkomponenter i syfte att bestämma dess orsaksfaktorer. Tekniken har en lång tradition inom den nationalekonomiska vetenskapen och har använts av flera nobelpristagare. Genom metoden får man ett begrepp om vad som bidragit till den ekonomiska tillväxten och till den registrerade arbetsproduktivitetens utveckling. Metoden förutsätter statistik om både produktionsresultatet och uppgifter om insatta produktionsfaktorer som kapital och arbetskraft etc. Därigenom kan man för samhället totalt men också för dess delsektorer analysera i vilken grad ökade investeringar eller förbättrad kvalitet på arbetskraften och den tekniska utvecklingen bidragit till tillväxt i produktion och produktivitet. Det betyder att det objekt de främst studerar är tillväxten av bruttoproduktionen - inte förädlingsvärdet.

De analyser som görs med tillväxtbokföring blir med nödvändighet mycket komplicerade och kräver tillgång på en stor mängd data som omfattar både volymer och priser med avancerade modeller.

Huvudresultatet brukar bli att olika faktorer bidragit olika mycket under olika tidsperioder och i olika delsektorer och att över tid finns inga på förhand bestämda samband. Det är därför genom noggrant studium av olika delsektorer och olika tidsperioder och för olika länder som man på empirisk väg kan få kunskap om tillväxtens faktorer.

De olika orsaksfaktorerna samvarierar i regel så att när kapitalinsatserna ökar genom ökade investeringar tillförs också nytt kapital med ny teknik som höjer produktiviteten och när arbetsstyrkan ökar kan likaså ny kunskap införas i produktionen. Varken arbetskraft eller kapital är några homogena produktionsfaktorer.

Viktigt att observera är att Hagén och Skytesvall i första hand analyserar brutto-produktionens utveckling och vilken roll olika faktorer spelat. Däremot analyseras i mindre grad förädlingsvärdet.

Kapitalmättet är fundamentalt. I äldre studier användes kapitalstockar som mått på kapitalet i enlighet med det äldre tänkandet att kapitalstockarnas relation till produktionsvärdet var konstant. I tillväxtbokföringen som i Hagéns/Skytesvalls studie används måttet kapitaltjänster (se bilaga 3). Betydelsen av detta framgår av att deras resultat anger att de beräknade kapitaltjänsterna i det privata näringslivet ökat dubbelt så snabbt som kapitalstockarna.

Deras ansats bygger, som i EU-statistik, på att produktionsförändringar kan spåras till förändrade mängder insatsfaktorer som realkapital, arbetskraft och insatsfaktorer. De senare var uppdelade på energi, material och tjänster.

Ekonomerna studerar perioden 1993-2004. Ett första resultat var att energiinsatser haft obetydlig effekt på tillväxtens storlek och produktiviteten under perioden. Hälften av den totala tillväxten i produktionsvärdet under perioden kunde spåras till insatsfaktorerna och hälften var en ren ökning av produktiviteten dvs. kunde inte spåras till insatsfaktorerna, vad som benämns ökning av totalfaktorproduktiviteten, TFP. Ökade insatser av kapitaltjänster var en viktig tillväxtfaktor. Detta indikerade att ökade IKT-satsningar var viktiga.

Särskilt relevant för vår studie var att Hagén och Skytesvall till skillnad från flera andra svenska studier utvidgade sin analys med en uppdelning på olika delsektorer i det privata näringslivet.

Hagén och Skytesvall opererar med tre huvudsektorer för det privata näringslivet:

- **Varuproduktion, exklusive IKT-produktion av varor**
- **Privat tjänsteproduktion, exklusive IKT-produktion av tjänster**
- **IKT-produktion.**

Inom varuproduktionen kunde dessutom industrisektorn särredovisas.

Viktigt för produktivitetsavdraget är att när privat tjänstesektor rensas från den extrema IKT-delen blir den kvarvarande delen mer jämförbar med statlig sektor.

Uppdelningen innebär att IKT-sektorn utgörs av en sammanslagning av industrins IKT-del och privat tjänstesektors IKT-del. Det är i denna sammanslagna IKT-sektor som extremt höga värden för produktionsökning, produktivitetsökning och för totalfaktorproduktiviteten

registreras. I själva verket härstammade enligt ekonomernas beräkningar nästan halva den totala faktorproduktivitetens ökning från IKT-sektorn.

Hagén och Skyttesvall finner att förändrade insatsfaktorer svarade för halva produktionsökningen i de fyra delsektorer som analyserades. Kapitaltjänster var viktigare för tjänstesektorns utveckling än för de andra sektorernas. Däremot var IKT-investeringar inte lika viktig i varuproduktionen.

Mellan 1994 och 2003 hade de årliga produktionsökningarna i privat tjänstesektor varierat kring ett genomsnitt på 3,24 procent. Nära hälften av denna ökning spårades till ökade insatsvaror och insattjänster och närmare en tredjedel till ökade kapitaltjänster från IKT-kapital och annat produktionskapital.

Den rena ökningen av totalfaktorproduktiviteten blev i privat tjänstesektor, exklusive den IKT-producerande delen, beräknad till i genomsnitt 0,35 procent per år. Detta kan jämföras med att för hela det privata näringslivet blev den årliga ökningen av TFP i genomsnitt 0,89 procent.

Skillnaderna mellan de olika sektorerna var mycket stora. Den sammanslagna IKT-sektorn uppvisade 5,03 procent och varuproduktionen 1,38 procent (industrin 1,74 procent).

Slutsatsen bekräftar att förutsättningarna för att öka produktiviteten är helt olika i olika delar av ekonomin. I den del av ekonomin som mest liknar den statliga sektorn (alternativt är minst olik) var den underliggande historiska produktivitetstillväxten 0,35 procent per år. Det var den extrema utvecklingen i IKT-sektorn som lyfte talen för hela ekonomin och för tjänstesektorerna totalt sett.

Tilläggs kan att Hagén och Skyttesvall vid en beräkning av vad bättre utbildad arbetskraft betytt för hela det privata näringslivet 1994 - 2004 fick till resultat en årlig genomsnittlig positiv effekt på 0,09 procent. Detta resultat som framkommer efter en rad komplicerade kalkyler och avser hela det privata näringslivet pekar mot att förbättrad kvalitet hos arbetskraften inte längre ger mer betydande tillväxteffekter eller kan användas som motiv för ett mer betydande produktivitetsavdrag i statlig sektor. Arbetskraften har blivit bättre utbildad och denna process kommer sannolikt att fortsätta men i långsammare takt då de riktigt stora förändringarna i arbetskraftens genomsnittliga utbildningsnivå ligger bakom oss. Effekterna på produktivitetens utvecklingen borde därför bromsas upp.

Långtidsutredningen, bilaga 6, LU 2008

I 2008 års långtidsutredning har Konjunkturinstitutet i en särskild bilaga noga analyserat både den historiska produktivitetens utvecklingen och prognostiserat den framtida med perspektivet till 2020.

Till skillnad från SCB-studien är huvudbegreppet arbetsproduktiviteten och det är förädlingsvärdet som mäts – inte bruttoproduktionsvärdet. Men likheterna är att man använder en snarlik uppdelning i olika sektorer av det privata näringslivet och särskiljer IKT-produktionen. Analysen bygger på snarlika modellansatser och på tillväxtbokföring. Man går dock djupare än SCB-ekonomerna in på frågor kring arbetskraftens kvalitet.

I Långtidsutredningen ses produktivitetsutvecklingen i de olika sektorerna som funktioner av kapitalkostnadernas andelar, totalfaktorproduktiviteten, arbetskraftens kvalitet och prisutvecklingen för olika investeringsvaror.

LU-bilagan ser det privata näringslivet som uppbyggt av fyra olika sektorer.

– **IKT-branschen**

– **Tillverkningsindustrin exkl. IKT**

– **Övriga varubranscher**

– **Tjänstebranscher exkl. IKT**

Numera är den privata tjänstebranschen exkl. IKT den särklassigt största med cirka drygt hälften av alla arbetstimmar i det privata näringslivet följt av tillverkningsindustrin exkl. IKT med drygt en femtedel, övriga varubranscher med en åttondel och IKT-branschen med omkring en tiondel.

Ett huvudresultat är att produktivitetsutvecklingen varit mycket snabb i näringslivet under den period 1997 till 2005 som främst analyserats. Bakom detta låg en extremt snabb ökning för IKT-sektorn. I genomsnitt beräknades den årliga produktivitetsökningen till 3,3 procent 1997-2005. Ökad kapitalinsats per arbetstimme svarade för nära en tredjedel av den totala. Arbetskraftens förbättrade kvalitet gav ett bidrag med 0,3 procent per år.

Ökningen i totalfaktorproduktiviteten, TFP, gav hela 2,0 procent i bidrag till totala produktivitetsförbättringen. Hälften av detta kunde i sin tur spåras till den relativt sett begränsade IKT-branschen. Även industrin uppvisade klart högre tal än övriga sektorer.

Denna bild ligger nära den som framkom hos Hagén och Skytesvall och betonar ånyo att IKT-sektorn bör särbehandlas från övriga delen av ekonomin när det gäller att bedöma möjligheterna att öka produktiviteten.

För IKT-branschen som således innehåller tjänste- och varuproduktion noterades en ökad arbetsproduktivitet med 14,4 procent per år. I sin tur kunde denna spåras till faktorer som ny teknik etc. och inte till förbättrad arbetskraft, mer och bättre kapital etc.

För den privata tjänstesektorn exkl. IKT uppvisades en ökning av arbetsproduktiviteten med 1,67 procent 1997 - 2005. Detta måste ses som en mycket snabb ökning.

Med den uppdelning på fyra samhällssektorer som LU gjort redovisas inte uppgifter baserade på det gamla sättet med privat tjänstesektor totalt sett.

Men med en ökning på över 14 procent i IKT-sektorn och 1,67 i privat tjänstesektor exkl. IKT verkar det rimligt att med den gamla uppdelningen skulle privat tjänstesektors arbetsproduktivitet uppvisa historiskt sett mycket höga ökningstal. Den ekonomiska krisen har medfört mycket kraftiga svängningar i privat tjänstesektors registrerade arbetsproduktivitet. Med nuvarande produktivitetsavdrag kommer också detta att liksom tidigare uppvisa betydande årsvisa förändringar.

I tjänstebranschen exkl. IKT kunde den snabba ökningen av arbetsproduktiviteten spåras till s.k. kapitalför djupning dvs. mer kapitalinsatser och bättre kapitalinsatser medan förbättring av arbetskraften svarade för 0,3 procent. Den förbättrade totalfaktorproduktiviteten beräknades till 0,43 procent per år.

Dessa resultat för TFP ligger obetydligt över vad SCB-ekonomerna Skyttesvall och Hagén kom fram till för perioden 1993 - 2004 men definitivt i samma härad.

Detta gällde den historiska utvecklingen. LU:s huvudintresse gäller att bedöma den framtida utvecklingen. Analyserna bygger på antaganden och prognoser för hur arbetskraftens kvalitet utvecklas, kapitalets avkastningskrav, kapitalets förslitning, kapitalkostnadsandelar och hur totalfaktorproduktiviteten utvecklas. Det kan finnas skillnader i dessa avseenden mellan olika samhällssektorer samtidigt som sektorerna kan ha olika snabb utveckling.

Det är givetvis förenat med betydande osäkerheter att göra prognoser över den framtida ekonomiska utvecklingen. I synnerhet gäller detta för sektorer som IKT där förändringarna varit mycket stora och kan bli stora och där faktiskt möjligheterna till produktivetsförbättringar kan ligga i att man tänjer fysikens lagar eftersom man arbetar med att styra elektronrörelser i atomerna. Att för framtiden anta ökningstal i takt med historiska helt unika tillväxttal kan vara riskfyllt.

I LU:s framskrivningar till 2020 antas att den privata konsumtionens andel av ekonomin växer snabbt, vilket drar med sig ökad efterfrågan och produktion av privata tjänster. Efterfrågan på varor kommer däremot i allt högre grad att mötas av ökad import.

Den privata tjänstesektorn exklusive IKT kommer därför att framöver bli än viktigare och 2020 omfatta omkring 60 procent av det privata näringslivet.

LU antar att avkastningskrav och avskrivningsbehov skiljer sig åt mellan sektorerna på samma sätt som 1997 - 2005. Tillsammans med en rad andra antaganden ger detta prognoser för hur produktion och produktivitet kommer att utvecklas det närmaste dryga decenniet. Den starkaste produktivitetstillväxten väntas, i likhet med vad olika internationella prognoser anger, komma att ske i den IKT-producerande sektorn. Dock antas att ökningstakten dämpas något jämfört med det senaste decenniet.

Enligt LU-kalkylen skulle mellan 2006 och 2020 i IKT-sektorn arbetsproduktiviteten per timme årligen öka med 11 procent vilket nästan helt skulle kunna spåras till ökad totalfaktorproduktivitet (9,5 procent). I tillverkningsindustrin väntas arbetsproduktiviteten öka med 3,04 procent varav två tredjedelar är ökning av totalfaktorproduktiviteten.

I privata tjänstesektorn exkl. IKT skulle arbetsproduktiviteten öka med 1,47 procent varav bättre arbetskraft bidrar med 0,11 procent och totalfaktorproduktiviteten med 0,4 procent medan huvudfaktorn var bättre och mer kapital som bidrog med 0,93 procent. Även i varuproduktion utanför industrin väntades TFP öka i samma storleksordning som i privat tjänstesektor.

Naturligtvis finns här liksom hos Hagén och Skyttesvall betydande osäkerhetsmarginaler och talen får inte tolkas som exakta trots att de här anges med två decimaler.

Men ett antal slutsatser kan ändå dras av de två snarlika studierna:

- Även i framtiden är det nödvändigt att särskilja framför allt IKT-produktion från övrig produktion.
- Utbildningsnivån hos arbetskraften kommer inte att höjas lika snabbt framöver som tidigare och därmed kommer produktivitetseffekterna från bättre arbetskraft att försvagas märkbart.
- De stora produktivetsökningarna i privat tjänstesektor framöver sker där mer kapital och bättre kapital kan ersätta arbetskraft och äldre kapital. LU-rapporten saknar redovisning på undersektorer men intuitivt kan man misstänka att de sektorer där produktiviteten kan öka snabbast är sådana som gross och detaljhandel, finanssektorn, transporter etc. med stora kapitalinvesteringar. Dessa sektorer är mindre jämförbara med statlig sektor.

Den statliga sektorn har inte generellt jämförbara möjligheter att ersätta arbetskraft med kapital eller gammalt kapital med bättre.

Den långsammare höjningen av utbildningsnivån i samhället kommer att påverka också statlig sektor.

Därför borde ett produktivitetsavdrag för statlig sektor i nivå med vad LU anser om totalfaktorproduktivitetsens ökning i privat tjänstesektor vara rimligt dvs. ett antagande av storleksordningen 0,4 procent årligen.

Bilaga 5. De statliga investeringarna

De årliga statliga investeringarna är betydande. Under åren 2006 och 2007 beräknar SCB att de enligt den myndighetsuppdelade statistiken brutto uppgick till cirka 28 miljarder per år. Per anställd i sektorn motsvarade detta därför i storleksordningen 100 000 kronor. Teoretiskt sett skulle detta därför markant kunna påverka produktiviteten i sektorn. Enligt nationalräkenskaperna skulle de dock ha varit cirka 6 miljarder högre.

Skillnaderna finns inte avseende byggnader och anläggningar eller maskiner utan gäller den s.k. övriga posten där det kan finnas satsningar i IKT och utveckling och forskning.

I den myndighetsuppdelade redovisningen av investeringarna kan den också uppdelas på byggnader och anläggningar, maskiner samt forskning och utveckling och immateriella investeringar. Statistiken har bearbetats av Ekonomistyrningsverket som sannolikt gjort myndighetsuppdelningen.

Där skulle den absolut viktigaste investeringen utgöras av byggnader och anläggningar, drygt 21 miljarder medan maskiner utgjorde drygt 6 miljarder kronor. Den tredje posten, benämnd Forskning och utveckling och immateriella investeringar uppgick till drygt 1,3 miljarder 2006 och nära 1,6 miljarder kronor 2007.

Bruttoinvesteringarna domineras följaktligen av byggnader och anläggningar där säkerligen en stor andel avser ersättning av förslitet realkapital. Enligt SCB:s kapitalstocksberäkningar utgjorde stocken byggnader och anläggningar 2005 drygt 360 miljarder kronor (i 2000 års prisnivå). Enligt SCB:s redovisning uppdelat på myndigheter är vidare investeringarna starkt koncentrerade till vissa delar av den statliga sektorn.

Hela 8,5 miljarder 2006 och 9,2 miljarder 2007 låg på Banverket och ytterligare 2,3 miljarder båda åren på Botniabanan AB. Vägverket svarade för ytterligare 8,5 resp. drygt 8 miljarder, Försvarmakten för 0,5 resp 0,15 miljarder, Fortifikationsverket för 0,4 miljarder samt Statens Fastighetsverk cirka 0,5 miljarder. Bland övriga myndigheter märks universitet och högskolor.

Av de totala byggnadsinvesteringarna föll därför åren 2006 och 2007 mellan 90 och 95 procent på verksamheter där eventuell produktivitetseffekt av investeringarna statistiskt sett tillföll andra sektorer än den statliga.

Ser man till maskininvesteringarna som var betydligt mindre i storlek, cirka 6 miljarder, återfanns hos Banverket, Vägverket och Försvarmakten cirka en tredjedel och nästan lika mycket vid universitet och högskolor. Enligt SCB:s kapitalstocksberäkningar skulle stocken maskiner ha värderats till drygt 27 miljarder 2005 (i 2000 års prisnivå).

Både maskininvesteringstalet och byggnads- och anläggningsinvesteringstalen är väl konsistenta med NR:s vanliga redovisning.

Konsistensproblemen finns däremot för vad som Ekonomistyrningsverket myndighetsuppdelat benämnt "Forskning och utveckling och materiella investeringar" som uppgick till mellan 1,3 och 1,5 miljarder. Denna post var mer jämnt fördelade på olika myndigheter men även här var försvaret och universitet och högskolor viktiga men betydande belopp satsades också på Försäkringskassan, Rikspolisstyrelsen och Skatteverket.

Problemet är att i nationalräkenskaperna beräknas motsvarande investeringar, den s.k. ”övriginvesteringsposten” till vida högre tal eller för 2006 till 6 miljarder och i kapitalstocksberäkningen till en kapitalstock på 11 miljarder (i 2000 års prisnivå).

En noggrannare analys av nationalräkenskapernas investeringssiffror anger att övriga investeringar främst återfinns i två delar av den statliga sektorn. Utbildningsväsendet svarar för nära en tredjedel och Allmän förvaltning etc. för drygt en tredjedel. För de flesta verksamheter i statlig sektor torde detta innebära att de årliga satsningarna per anställd i informationsteknologi är begränsade.

Källförteckning

Atkinson Review: Interim Report, Measurement of Government Output and productivity for the National Accounts

Braunerhjelm Pontus, Djerf Olle, Frisen Håkan, Ohlsson Henry (2008): Krisstämpeln på det svenska avtalssystemet – är en överdrift, Ekonomisk debatt 2008

Diewert Erwin: Progress in Service Sector Productivity Measurement: Review Article on Productivity in the US service Sector: New Sources of Economic Growth: The international productivity monitor number 11, Fall 2005

Edquist Harald, Henrekson Magnus, (2002): Kommer IKT-revolutionen även att lyfta Europas ekonomier? I Litan Robert, Rivlin Alice, Bortom dot.com-bolagen. Stockholm SNS Förlag

Jungenfeldt, K. G. 1966: Löneandelen och den ekonomiska utvecklingen, Stockholm.

Konjunkturinstitutet: Konjunkturläget jan 2008. Fördjupning Ny metod för att beräkna offentliga sektorns produktion och konsumtion

Konjunkturinstitutet: Timmar, kapital och teknologi – vad betyder mest? En analys av produktivetsutvecklingen med hjälp av tillväxtbokföring. Bilaga 6 till Långtidsutredningen 2008

Monthly Labor Review May 1997, Fisk Donald, Forte Dariene: The Federal Productivity Measurement Program: final results

Pont Mark: Improvement to the measurement of government output in the National Accounts: Economic and Labour Market Review, Vol 2, No2 February 2008-06-11

Pritchard Alwyn: Understanding government output and productivity Economic Trends No 596 July 2003

Proposition 2004/05:1 Utgiftsområde 2

Proposition 2006/07:100 Bilaga 1

Regeringskansliet: Remissammanställning av yttranden över betänkandet Den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten – en samlad utvärdering (SOU 2002:32)

SCB: Volymberäkningar av offentlig individuell produktion - projektrapport: 2008:3

Schreyer P. 2001: Measuring productivity: Measurement of Aggregate and Industry Level Production Growth OECD Manual. Paris OECD

Skyttesvall Tomas, Hagén Hans-Olof: Economic growth in Sweden, new measurements OECD 2005

Skyttesvall Tomas, Hagén Hans-Olof (2008): Growth in the Nordic business sector, Tema Nord 2008:53, Nordic Council of Ministers, Copenhagen

UK Centre for the measurement of Government Activity: Capital Inputs in Public Sector Productivity: Methods, Issues and Data April 2008-06-16

Triplett Jack E., Bosworth Barry P: "Productivity in the U.S. Service Sector: New Sources of the Economic Growth: The state of data for Service Productivity Measurement in the United States The International Productivity Monitor Number sixteen spring 2008

Ett modernt produktivitetsavdrag för statlig sektor

OFR/S,P,O har under flera år framfört att metoden för att beräkna produktivitetsavdraget inom staten behöver ses över och förändras. Vi har därför gett fil. dr. Roland Spånt i uppdrag att ta fram ett förslag till ett modernt produktivitetsavdrag.

Ramanslagssystemet infördes 1993 och har med vissa justeringar tillämpats sedan dess. Vad avser den del av systemet som alltmer kritiserats, det s.k. produktivitetsavdraget, har emellertid inga förändringar gjorts. Kritiken mot produktivitetsavdraget har vuxit under årens lopp utifrån att de ekonomiska och verksamhetsmässiga förutsättningarna inom staten har förändrats och utifrån att den jämförelse som görs inte ger staten avsedda förutsättningar för lönebildningen.

I dag krävs en fundamental modernisering av produktivitetsavdraget. Detta kräver byte av jämförelsebegrepp och jämförelsesektor. Samtidigt erbjuder utvecklingen av ny statistik och nya vetenskapliga metoder väsentligt bättre möjligheter att bestämma ett mer relevant mått på produktivitetsavdraget.

Roland Spånt var chefsekonom på TCO mellan 1980–1997 och mellan 2000–2004.

OFR/S,P,O är den största huvudorganisationen, det vill säga centrala avtalsparten, inom det statliga området. I huvudorganisationen ingår såväl TCO- som Saco-förbund. OFR/S,P,O består av tre förbundsområden; S (Statstjänstemän), P (Poliser) och O (Officerare). Respektive förbundsområde är part i lokala förhandlingar och lokala avtal.

Förbund inom OFR/S,P,O: Fackförbundet ST, Polisförbundet, Officersförbundet, Försvarsförbundet, Lärarförbundet, Tull-Kust, Ledarna, Vårdförbundet och SFHL.

OFR/S,P,O är en del av OFR som är en uppdragsstyrd förhandlings- och serviceorganisation för femton fackliga organisationer inom den offentliga sektorn. Inom OFR finns också fyra kommunala förbundsområden.