



CENTRUM FÖR FORSKNING OM OFFENTLIG SEKTOR

# Relativ produktivitet inom försäkringskassornas lokalkontor

Hans Bjurek & Edward Palmer

ARBETSRAPPORT 13  
1996

CEFOS  
Göteborgs universitet



## **Abstract**

The purpose of this study is to analyse the productivity of social insurance service production in Sweden. The data cover all local social insurance offices in Sweden 1993. For each office we have specified nine outputs, where each output consists of approximately homogeneous services. We have data on four inputs; two categories of labour, capital measured in office space, and computer facilities. To handle this multiple-input, multiple-output production structure we apply the nonparametric (DEA) approach. The approach enables us to measure and compare productivity differences between the offices. The main results are that in general there are small differences in productivity between the offices. Compared to other studies we also find that the number of offices that are relatively most productive, the so-called frontier units or efficient units, is very large. The local offices are organised in 25 districts and each district has a main office. The main offices are responsible for the resource distribution among the local offices in their district. We aggregated the productivity values of the local offices to district level and the results show that there are differences between the districts. However, we do not find any clear patterns that explain the differences in productivity at this level.

# Innehållsförteckning

Tabell och figurer

Förord

Inledning.....	4
Att mäta produktivitet .....	8
Definitionen av de producerade tjänsterna, skillnader i kvalitet och förklaringsfaktorer till produktivitetsskillnader .....	13
Gruppering av verksamheter .....	15
Produktivitetsresultat för lokalkontoren .....	23
Produktivitetsresultat på försäkringskassenivå .....	27
Sammanfattning och kommentarer om det fortsatta arbetet.....	30
Litteratur .....	31

## Tabeller och figurer

Tabell 1	Omfattningen av de olika verksamhetsgrenarna inom socialförsäkringsadministrationen. Belopp i miljarder kronor. År 1993.....	5
Tabell 2	Tjänstekategorierna. Antalet transaktioner per år och medelantal per lokalkontor. ....	17
Tabell 3	Antal lokalkontor fördelade efter relativ produktivitet.....	24
Tabell 4	Försäkringskassornas relativa produktivitet i procent.....	28
Figur 1	En illustration av produktivetsmått (input effektivetsmått) givet konstant och variabel skala .....	11
Figur 2	Spridningen av lokalkontorens relativa produktivitet.....	23

## Förord

*Relativ produktivitet inom försäkringskassornas lokalkontor* är en första avrapportering från projektet 'Produktivitet och effektivitet inom socialförsäkringens administration'. Projektet ingår i ett av CEFOS tre delprogram: den offentliga sektorns inre organisation.

Projektet, som leds av adj prof Edward Palmer och ekon dr Hans Bjurek, har som huvudsyfte att förklara skillnaderna i försäkringskassornas effektivitet och förändringar i administrationens produktivitet över tid. Den delstudie som presenteras i denna arbetsrapport grundas på skattning av effektivitetsnivån på försäkringskassornas arbete med rehabilitering. Den tekniska analysen av relativ produktivitet baserar sig på den s k DEA-metoden.

Göteborg i juni 1996

Lars Strömberg  
Föreståndare, CEFOS

# Inledning

Socialförsäkringen i Sverige administreras nationellt av Riksförsäkringsverket, regionalt av 25 centrala kontor med placering i varje län och lokalt av ca 375 lokalkontor med placering i varje kommun. Socialförsäkringsadministrationens tjänster skapas inte på en marknad med interaktion mellan efterfråga och utbud. I stället beslutas försäkringens form och innehåll av riksdagen på basis av politiska överväganden. Riksdagen och regeringen beslutar också om den finansiella ramen för administrationen. Administrationen av samtliga ca 30 försäkrings- och bidragsformer bedrivs emellertid helt och hållet på lokal nivå. Under 1980-talet genomgick socialförsäkringens administration omfattande förändringar. Beslut i samtliga socialförsäkringsärenden samt budgetansvaret flyttades ut till försäkringskassornas lokalkontor och organisationen började använda målstyrning som ledningsinstrument. I denna studie tar vi ett första steg mot målet att identifiera och förklara hur bra produktionsprocesser ser ut i denna miljö. De 375 kontoren med sin produktion av homogena tjänster ger också ett bra underlag för att undersöka det mer allmänna och mer teoretiska spörsmålet om hur man kan skatta effektivitet för tjänster där det är rimligt att använda effektmått där individrelaterade resultat är avgörande. I det här fallet är det försäkringskassornas arbete med rehabilitering vi kommer att fokusera på.

Socialförsäkringsadministrationen svarar för utbetalningar av omkring 300 miljarder kronor om året. Socialförsäkringsförmånerna omfattar tre väsentliga områden: *pension* - med folkpension och ATP, *sjukförsäkring* - som omfattar dels individanknutna försäkringar, dvs sjukpenning, arbetsskadepening, rehabiliteringspenning, utbildningsbidrag, förtidspension mm, dels ersättningar för lika vårdformer så som läkarvård, tandvård och läkemedel samt *stöd till barnfamiljer* - med barnbidrag, bidragsförskott till ensamföräldrar och snart bostadsbidrag. Fördelningen mellan huvudgrupperna framgår av tabell 1.

**Tabell 1 Omfattningen av de olika verksamhetsgrenarna inom socialförsäkringsadministrationen. Belopp i miljarder kronor (1993).**

<i>Verksamhetsgren</i>	<i>Belopp</i>
<b>Grupp 1:</b> Barnbidrag och ersättning vid ålderdom	
-Barnbidrag mm	17,0
-Ersättning vid ålderdom	136,6
<b>Grupp 2:</b> Bidragsförskott	4,2
<b>Grupp 3:</b> Bostadsbidrag mm	10,3*
<b>Grupp 4:</b> Bidragsförskottskrav	(1,5)**
<b>Grupp 5:</b> Föräldrarförsäkring mm	19,1
<b>Grupp 6:</b> Sjukpenningförsäkring	17,9
<b>Grupp 7:</b> Rehabilitering	++
<b>Grupp 8:</b>	47,9
Arbets-skadeersättning, förtidspension/ sjukbidrag, handikappersättning, vårdbidrag	
<b>Grupp 9:</b> Annan utbetalning	23,7
<i>Summa</i>	276,7
Övriga utgifter	
-Ersättning till sjukvårdhuvudmän	
-Privat sjukvård, tandvård och läkemedel	20,0
-Förvaltning	5,9
<i>Totalt</i>	302,6
Andel av BNP	21 procent

*Kommentar:* (\*) Omfattar enbart KBT. (\*\*) Utgör en intäkt och (++) visar att ersättningstillägget för yrkesinriktad rehabiliterad omfattas av grupp 6.

De tjänster som produceras på försäkringskassornas lokalkontor mäter vi i denna studie med *beslut*. Beslut fattas om rätten till en förmån alternativt avslag, indragningar och förändringar av tidigare beslut. Tjänsterna skiljer sig åt när det gäller grad av automatik eller behov av utredningar. Men till de viktigare tjänsteområdena på försäkringskassorna hör också arbetsuppgifter som inte kan

mätas som beslut. Hit hör förebyggande åtgärder (gentemot arbetsgivare och vårdpersonal) samt rehabilitering av personer som varit sjukskrivna en längre tid. Med andra ord är det en komplicerad verksamhet att studera ur produktivitetssynpunkt.

Ett självklart mål med studier av detta slag är att identifiera vad som kännetecknar de mest produktiva produktionsenheterna inom en viss bransch eller ett verksamhetsområde. I denna studie modellerar vi produktionsprocesser där de olika bidragen och försäkringarna aggregeras till nio homogena produktgrupper, där grad av automatik och behovet av effektmått har styrt hur vi har aggregerat de olika tjänsterna. De insatser som studeras är personalinsatser - uppdelade i ärendehandläggning och övriga insatser (ledning, ADB, ekonomi med mera) - samt kapitalinsatser i form av lokalyta och ADB-utrustning (terminaltäthet).

Redan i början på 1980-talet började man föra en diskussion i Sverige kring produktivitet inom den offentliga sektorn. I en ESO rapport (1986) diskuterades bland annat de betydande mättekniska problem som framträder vid försök att mäta produktivitet inom tjänsteproducerande sektorer. Det har länge ansetts vara otillfredsställande att man i nationalräkenskaperna inte tillmäter offentliga tjänster någon produktivitet. I nationalräkenskaperna mäts produktionsresultatet inom den offentliga sektorn, där tjänsterna som sådana inte är definierade, med kostnader. Emellertid är det klart att om man räknar enkla kvoter mellan utförda tjänster och arbetsinsatsen mätt i timmar kan produktiviteten både öka och minska. Målet är naturligtvis att på sikt kunna utveckla mått som tar hänsyn till både sedvanlig produktivitet och kvalitet i tjänsteproduktionen, det vill säga effektiviteten i tjänsteproduktionen. Problemet har att göra med måttenheter. Det är i någon mening enklare att jämföra den tid det tar olika produktionsenheter att producera ett kilo smör eller järn, eller ett antal bilar, än det är att jämföra produktivitet av bank eller försäkringstjänster. Det är ännu svårare att studera rehabiliteringstjänster. I det senare fallet är det klart att det finns ett behov av någon form av effektmått för att kunna säga något meningsfullt. Det är dessa problem som vi försöker tackla inom ramen för detta projekt.

Försök att studera de lokala kontorens relativa produktivitet har gjorts tidigare av Jonsson (1982), Statskontoret (1985), Bjurek m fl (1990) och Bjurek och Hjalmarsson (1995). Studierna av Bjurek m fl har behandlat effektivitet och produktivitet för samtliga lokalkontor under tidsperioderna 1974 t o m 1984 samt 1974 t o m 1987. De senare studierna har baserats på uppgifter kring ärendemängder. Hänsyn har inte tagits i dessa till de olika bakgrundsfaktorer



som kan förklara skillnader i produktivitet mellan kontor och produktivitet-  
sutvecklingen över tid, vilket det nuvarande projektet ämnar göra. Studierna är  
också föråldrade med hänsyn till de omfattande förändringar som admi-  
nistrationen genomgått sedan mitten av 1980-talet. I våra studier går vi längre än  
i tidigare studier genom att utvidga analysen.

Det övergripande syftet med detta projekt är att försöka förklara skillnaderna i  
försäkringskassornas relativa produktivitet. I denna del av projektet begränsar vi  
oss till ett tvärsnitt för år 1993. Denna studie utgör en utgångspunkt för senare  
arbete där de uppmätta skillnaderna i produktivitet kommer att relateras till olika  
lokala bakgrundsvariabler, som demografisk sammansättning, inkomstfördel-  
ning, förekomst av egenföretagare, arbetslöshet och så vidare. I ytterligare en  
studie hoppas vi kunna koppla resultaten i de första stegen till mer detaljerad  
information kring arbetet med rehabilitering och resultat av detta arbete.

# Att mäta produktivitet

Produktivitet för en produktionsenhet definieras som kvoten mellan produktionsresultatet och resursinsatsen. För att produktivitetsmättet för en enhet skall ha någon mening måste det jämföras med motsvarande mått för produktionsenheter över tid eller med enheter vid samma tidpunkt. Produktivitet är således ett relativt mått vilket innebär att det är väsentligt att vara medveten om vilka enheter som ingår i jämförelsen.

Produktiviteten kan naturligtvis beräknas på flera olika vis<sup>1</sup>. Den vanligast förekommande metoden är att beräkna partiella produktivitetsmått, ofta benämnda nyckeltal. Ett partiellt produktivitetsmått upplevs ofta som enklare att tolka, men detta är generellt inte fallet. Det inses om vi tar en enhet som producerar mer än en tjänst och använder mer än en typ av resurser, vilket i allmänhet är fallet. För en sådan enhet måste flera partiella produktivitetsmått beräknas, ett för varje kombination av producerad tjänstetyp och typ av resursinsats. Eftersom de olika partiella produktivitetsmått för en enskild produktionsenhet i allmänhet ger olika resultat innebär detta svåra tolkningsproblem. Dessutom är alla resurser och prestationer inbördes beroende av varandra vilket innebär att partiella mått riskerar att bli missvisande. Av de partiella produktivitetsmått är arbetsproduktivitet, dvs kvoten mellan produktionen av en enskild vara eller tjänst och arbetsinsats, det mest förekommande.

Då en enhet producerar mer än en typ av tjänster måste någon form av sammanvägning av dessa göras. Om även mer än en typ av resursinsats utnyttjas måste även dessa sammanvägas. Ett exempel på sammanvägning av olika prestationer är att konstruera vikter på basis av exempelvis genomsnittlig tidsåtgång. Ett vägningsförfarande som detta är ofta godtyckligt och riskerar att återspegla värderingarna hos den eller de som beräknar vikterna snarare än de faktiska förhållandena mellan prestationerna.

Om marknadspriser som avspeglar betalningsviljan på de olika tjänsterna och de olika resurserna kan observeras kan dessa användas som vikter. Förfaringssättet har vissa nackdelar om man vill kunna särskilja prisseffekter från

---

<sup>1</sup> För en utförlig beskrivning av olika metoder, se exempelvis Hjalmarsson (1991).

skillnader i fysiska enheter. Som exempel kan vi tänka oss att vi vill jämföra flera produktionsenheter med samma typer av resursinsatser men dessa resurser betingar olika pris för olika produktionsenheter, t ex hyreskostnader per kvadratmeter. Detta innebär att det beräknade produktivetsmättet inte bara återspeglar skillnader i utnyttjande av fysiska resurser utan även skillnader i hyror. Hyresskillnaderna kan i många fall förklaras av lokaliseringen, exempelvis centralt eller i ytterområden i en storstad eller mellan stad och landsbygd. Jämförelser mellan produktionsenheter som av olika skäl måste vara geografiskt spridda kan då bli missvisande. En ytterligare komplikation då man vill utnyttja priser som vikter är att vid jämförelser över tid måste hänsyn till prisförändringar tas. Den avgörande faktorn för att priser i allmänhet inte kan användas i produktivetsjämförelser inom offentlig tjänsteproduktion är dock att uppgifter om marknadspriser på de producerade tjänsterna saknas.

Den ovan beskrivna metoden att beräkna produktiviteten som en kvot mellan de sammanvägda producerade tjänsterna och de sammanvägda resursinsatserna har en nära koppling till produktivetsindex i ekonomisk produktionsteori. En avgörande skillnad är att i de teoribaserade indexen är de underliggande antagandena kända, medan i de tidigare beskrivna produktivetsmått så görs omedvetna icke redovisade antaganden. Sådana antaganden kan vara att de utnyttjade priserna, om sådana är kända, är marknadspriser eller att produktionsenheterna är kostnadsminimerande eller intäktsmaximerande. Antaganden av denna typ är knappast realistiska i offentlig tjänsteproduktion.

En ansats för produktivetsberäkningar som har sin grund i ekonomisk produktionsteori är den så kallade DEA metoden, där DEA står för Data Envelopment Analysis. I litteraturen kan ansatsen föras tillbaka till en artikel av Farrell (1957), den vidareutvecklades av Charnes m fl (1978) (som först benämnde den DEA), av Färe m fl (1983) och Banker m fl (1984). Eftersom den inte kräver några antaganden om ekonomiskt beteende som exempelvis kostnadsminimering eller intäktsmaximering och inga uppgifter om priser på olika producerade tjänster och olika resursinsatser behövs, är den väl anpassad för studier av offentlig tjänsteproduktion. Dessutom är ansatsen väl anpassad för att analysera produktionsenheter som producerar många tjänster/produkter med många insatsfaktorer vilket är vanligt förekommande i offentlig tjänsteproduktion.

I den föreliggande studien kommer vi att analysera produktivitetsskillnader för försäkringskassornas lokalkontor med DEA metoden. I denna mäts produktiviteten för en produktionsenhet (lokalkontor) relativt alla övriga produktionsenheter. De enheter som är mest produktiva utgör jämförelsenormen (produktionsfronten). De beräknade produktivetsmått i denna studie är så kallade

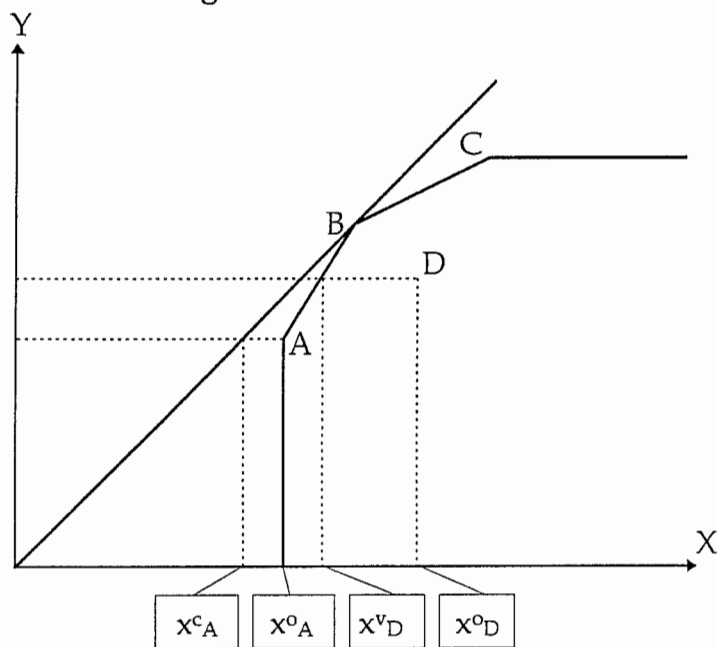
inputeffektivitetsmått<sup>2</sup>. Inputeffektivitetsmålet för en enhet definieras som kvoten mellan den resursinsats som de mest produktiva enheterna tar i anspråk och enhetens observerade mängd resurser, för att producera enhetens observerade antal tjänster. Den ekonomiska tolkningen av måttet är den procentuellt minskade kostnaden för att producera enhetens antal tjänster.

För att kunna analysera produktivitetsskillnader på olika skala beräknar vi inputeffektivitetsmålet givet både variabel och konstant skala. Dessa illustreras i figur 1 för en insatsfaktor  $x$  och en producerad tjänst  $y$ . Punkterna A, B, C och D representerar olika produktionsenheter (lokalkontor). I fallet med variabel skala utgörs fronten av linjerna mellan  $x^0_A$ , A, B, C och linjen till höger om enheten C. Produktionsenheterna A, B och C är de mest produktiva då ingen annan enhet använder mindre resurser relativt de producerade tjänsterna och dessa enheter erhåller ett produktivitetstal lika med ett. Produktionsenheten D som domineras av enheterna A och B har en lägre produktivitet och dess produktivetsvärde mäts som kvoten mellan den resursinsats som krävs om den observerade mängden tjänster produceras på fronten  $x^v_D$ , och den observerade resursinsatsen för enhet  $x^0_D$ ,  $x^v_D/x^0_D < 1$ . Under antagandet om konstant skala utgörs fronten av linjen från origo genom enheten B. I detta fall är enheten B den mest produktiva enheten med ett produktivetsmått lika med ett, medan exempelvis enheten A som producerar vid ökande skalavkastning får ett produktivetsmått lika med  $x^c_A/x^0_A < 1$ .

---

<sup>2</sup> I nationalekonomi då produktivitet mäts för olika enheter i ett tvärsnitt relativt en produktionsfront används benämningen effektivitet.

**Figur 1** En illustration av produktivetsmått (input effektivetsmått) givet konstant och variabel skala.



För att beräkna inputproduktivetsmättet givet variabel skala för exempelvis enhet A löses följande linjärprogrammeringsproblem:

$$\max \sum_{r=1}^s u_r y_r^A + u_0 \quad (1)$$

$$\sum_{i=1}^m v_i x_i^A = 1 \quad (2)$$

$$\sum_{r=1}^s u_r y_r^j - \sum_{i=1}^m v_i x_i^j + u_0 \leq 0, \quad j = 1, \dots, N \quad (3)$$

$$v_i \geq 0, \quad u_r \geq 0, \quad u_0 \underset{>}{\overset{<}{=}} 0 \quad (4)$$

$y_r (r=1, \dots, s)$  är producerade tjänster,  $x_i (i=1, \dots, m)$  är insatsfaktorer och  $u_0, u_r, v_i$  är de vikter som erhålles vid lösningen av LP-problemet. Således beräknas ett LP

problem för varje produktionsenhet,  $1, \dots, N$ . För exempelvis enheten A erhålles lösningen genom att maximera den vägda summan av producerade tjänster för denna enhet, givet att den vägda summan av insatsfaktorer för enheten är lika med ett. Vidare krävs att den viktade summan av tjänster minus den viktade summan av insatsfaktorer för varje enhet som ingår i studien är mindre eller lika med 0. För att beräkna motsvarande mått givet konstant skala exkluderas vikten  $u_0$  från LP-problemen.

Ett mått på produktivitet förluster för en produktionsenhet p g a avvikelser från optimal skala (konstant skala) fås genom att beräkna kvoten mellan effektivitetsmålet givet konstant skala och motsvarande mått givet variabel skala, se Bjurek m fl (1990).

Ett aktuellt exempel där DEA ansatsen tillämpats är i en studie av ESO (Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi), "Den offentliga sektorns produktivitet utveckling 1980-1992" (Ds 1994:24) och dess bilagor (Ds 1994:71). I rapporten redovisas produktivitet utvecklingen för ett stort antal kommunala och statliga tjänstesektorer. Dock har endast ett mindre antal sektorer kunnat analyseras med DEA metoden p g a den begränsade tillgången på ekonomiska mikrodata för enskilda produktionsenheter.

# Definitionen av de producerade tjänsterna, skillnader i kvalitet och förklaringsfaktorer till produktivitetsskillnader

Två huvudproblem då produktivitet studeras inom tjänsteproduktion är definitionen av vad som skall utgöra en tjänst och möjligheten att förklara uppmätta skillnader eller förändringar i produktivitet.

Vi tar ESO rapporten, "Den offentliga sektorns produktivitet utveckling 1980-1992", som utgångspunkt för en diskussion om dessa problem. I rapporten tillämpas utöver DEA ansatsen ytterligare en metod för produktivitetsberäkningar som baseras på nationalräkenskapsdata. Fördelarna med den senare metoden är att den översiktligt belyser utvecklingen i hela sektorer och att den är relativt enkel att tillämpa tack vare att den baseras på officiell statistik. Nackdelarna är att de beräknade produktivitetstalen bygger på många mer eller mindre stränga antaganden, och den höga aggregeringsnivån.

Den höga aggregeringsnivån begränsar möjligheterna att bedöma orsaker till uppmätta produktivitetsskillnader. Eftersom huvudmannskapet för de olika verksamheterna inom en sektor i allmänhet skiljer sig åt, exempelvis olika kommuner, kommuner och landsting eller som i denna studie olika försäkringskassor och dessa mycket väl kan ha olika förutsättningar; befolkningsmässigt, geografiskt och finansiellt blir orsakssambanden svåra att överblicka. (För en diskussion om detta, med exempel från äldrevården, se Lindgren & Edebalk (1994)). Ett annat problem, som förstärks av den höga aggregeringsnivån, är definitionen av vad som produceras. I likhet med de flesta tidigare produktivitetsstudier inom tjänstesektorn tvingas man nöja sig med att definiera tjänsterna utan att beakta skillnader och förändringar i dess kvalitet. I ESO rapporten "Kvalitet och produktivitet - teori och metod för kvalitetsjusterade produktivitetmått" (Ds 1994:23) ges dock olika förslag på hur kvalitetsaspekter kan beaktas.

Av detta följer att för att kunna bedöma kvalitetsskillnader i de producerade tjänsterna, och för att kunna förklara produktivitetsskillnader mellan produktionsenheter är det lämpligast att studera produktivitet i ett mikroekonomiskt perspektiv, dvs populationen som studeras är enskilda företag eller tjänsteställen

på lokal nivå. Detta är av störst betydelse inom den offentliga sektorn där de utbudna tjänsterna inte bjuds ut på en marknad utan styrs av den service nivå som är beslutad efter politiska överväganden. Den offentliga produktionen måste i de flesta fall bedrivas i närhet till alla de som efterfrågar tjänsterna dvs på en lokal nivå till skillnad från privat produktion som kan lokaliseras till regioner som har de bästa ekonomiska förutsättningarna.

För att kunna ta hänsyn till och förklara kvalitetsskillnader, skillnader i komplikationsgraden i de producerade tjänsterna och skillnader i produktivitet finns åtminstone tre tänkbara ansatser. Den första ansatsen utgår från att förhållanden som kan påverka den producerade tjänstens utfall beaktas direkt i måttet av den enskilda tjänsten. I fallet med försäkringskassornas lokalkontor kan detta utföras med hjälp av regressionsanalys genom att t ex lyckade utfall av en enskild tjänstetyp relateras till variabler som är specifika för försäkringsbefolkningen i den geografiska omgivningen där lokalkontoret är lokaliserat. Utifrån dessa skattningar kan den enskilda tjänsten justeras för att sedan ingå i produktionsmodellen (DEA modellen). För att förklara produktivitetsskillnader kan en liknande ansats tillämpas. I detta fall beräknas först produktivitetsmåtten utan att beakta olikheter i lokalkontorens yttre förutsättningar, för att i ett andra steg relatera produktivitetsmåtten till olika variabler som är specifika för lokalkontorets omgivning med en Tobit modell, se Bjurek m fl (1992). En tredje ansats är att skapa ett eller flera index för de specifika förhållanden som råder för de enskilda lokalkontoren, och sedan låta detta eller dessa ingå direkt i produktionsmodellen. Den sista ansatsen har den nackdelen att då de skapade indexen ingår direkt i produktionsmodellen, så antas indirekt möjligheten till substitution mellan de olika insatsfaktorerna och/eller de producerade tjänsterna och indexen. Detta är en allvarlig invändning eftersom indexen antingen bör spegla kvalitetsskillnader i enskilda tjänstetyper och resursinsatser och/eller yttre förhållanden utanför lokalkontorens kontroll.

I denna uppsats kommer vi inte att kunna beakta de ovan beskrivna problemen med kvalitetsskillnader och förklaringsfaktorer till uppmätta produktivitetsskillnader. I en kommande uppsats kommer vi däremot att tillämpa de två första ansatserna.



# Gruppering av verksamheter

Den modell av socialförsäkringens administrativa verksamhet vi studerar har nio verksamhetsgrenar och fyra olika insatser. Två av insatserna består av arbetsresurser mätt i antalet årsarbetare fördelade mellan insatser som kopplas direkt till ärendehandläggning respektive övriga arbetsinsatser (ledning, ekonomi, ADB mm). De två övriga insatserna utgörs av kapitalinsatser i form av lokaler, mätt som lokalyta, och ADB-utrustning, mätt som antalet terminaler. Produktionsenheterna i studien är försäkringskassornas lokalkontor.

År 1993, vilket är det år som studeras här, fanns det ca 375 lokalkontor med omkring 15 000 anställda. Antalet lokalkontor som ett huvudkontor svarar för varierar från ett på Gotland, där huvudkontoret utgör ett andra lokalkontor, till ca 50 i Stockholms län. Även storleken på lokalkontoren varierar kraftigt - från mellan ca 10 anställda på vissa glesbygdskontor till över 150 anställda på lokalkontoren i Hälsingborg och Västerås. Denna stora spridning gör det möjligt att studera om det finns en 'optimal' storlek på ett lokalkontor.

De regionala budgetarna för administration avgörs i huvudsak i enlighet med en modell som baseras på befolkningsunderlaget. Det finns ett huvudkontor i varje län, där Göteborgs stad och Bohuslän har separata huvudkontor. Huvudkontoret fördelar administrativa medel till de lokalkontor de svarar för. Lokalkontoren svarar för hur medlen disponeras lokalt. Verksamheten styrs av mål på alla nivåer.

Organisationen har genomgått en omfattande decentralisering under ca en tioårsperiod. Handläggningen av ärenden sker sedan början på 1990-talet nästan uteslutande på lokalkontoren. De regionala kontoren ansvarar för en mer övergripande ledningsfunktion. Med få undantag sker handläggningen med stöd av ADB-rutiner. Ärenden blir 'transaktioner och ger upphov till olika uppgifter som matas in i ADB-system. Lokalkontoren är kopplade till en datorcentral i Sundsvall. Utredningarna och uppläggningsenheten samt ansvaret för transaktionerna sker lokalt men själva utbetalningarna (utskick av besked, överföring av medel till bankkonto, postgiro mm) administreras vid ADB-centralen i Sundsvall.

Lokalkontoren administrerar omkring 30 separata försäkrings- och bidragsformer. Dessutom utför kontoren ett antal andra viktiga tjänster åt skattemyndigheterna, AMS med flera. Trots att det är frågan om väldigt skilda

försäkringsformer är vissa försäkringar och bidrag likartade vad beträffar de administrativa insatser de kräver. Detta talar för en aggregering av de grenar som kännetecknas av likartad administration. Dessutom tillhandahålls vissa bidrag av ett mycket litet antal personer. Det kan handla om några enstaka ansökningar om året på ett lokalkontor. Det vore orimligt att studera produktiviteten i administrationen av dessa för sig. Sålunda har det varit nödvändigt att finna lämpliga aggregeringar av lokalkontorens utbud av tjänster. För denna studie har ärendena aggregerats till nio grupper med beaktande av följande principer:

(1) ärendenas innehåll och komplexitet

(2) möjligheten till att bedöma effekterna av genomförda tjänster.

I tabell 2 anges de nio grupper som används i vår studie. Där anges också antalet transaktioner för varje ärendeslag samt medelantalet transaktioner per lokalkontor år 1993. Gruppernas innehåll samt en mer ingående beskrivning av hur vi har resonerat i uppläggningsen av dessa grupper återkommer vi till nedan.

**Tabell 2 Tjänstekategorierna. Antalet transaktioner per år och medeltal per lokalkontor.**

<i>Variabel</i>	<i>Medel</i>	<i>Totalt</i>
	(Antal lokalkontor: 374)	
Grupp 1	2576,07	963450
Barnbidrag beviljad	50,72	18969
Barnbidrag indragning	25,05	9369
Förlängt barnbidrag beviljad	18,33	6855
Förlängt barnbidrag indragning	18,33	6855
Flerbarnstillägg beviljad	123,28	46108
Flerbarnstillägg indragning	6,95	2599
Adoptionskostnadsbidrag	2,87	1040
Särskilt bidrag - adoption	0,12	45
Förlängt särskilt bidrag - adoption	0,15	56
Familjebidrag beviljad	56,44	21109
Familjebidrag avslag	3,65	1365
Familjebidrag indragning	4,38	1638
Bidrag för ensamstående med barn	501,34	187501
Barnpension	16,35	6115
Ålderspension	107,89	40351
Omställningspension/Änkepension	23,24	8692
Särskild efterlevande pension	0,10	37
Delpension beviljad	34,65	12959
Delpension avslag	6,33	2367
Delpension ändring	25,59	9571
Skatte/betalningsmott ärenden	1550,40	579850
Grupp 2	300,99	112559
Bidragsförskott	158,98	59459
Förlängt bidragsförskott	51,98	19441
Gemensam BDF/FBDF/SBA/FSBA		
Avslag	9,46	3538
Indrag	80,58	30137
Grupp 3	2755,38	1030512
Bostadsbidrag beslut	1212,11	453329
Bostadsbidrag indragning	0	0
HT/KBT	1543,27	577183
Grupp 5	10017,18	3746425
Föräldrарpenning anmälan	1635,72	611759
Tillfällig föräldrарpenning	8307,31	3106934
Havandeskapspenning anmälan	74,15	27732

Grupp 6	3846,90	1438741
Sjukpenning anmälan	3808,16	1424252
Närståendevård anmälan	0	0
Småföretagsförsäkring beviljad	2,56	957
Småföretagsförsäkring avslag	0	0
Semesterlöneförsäkring beviljad	0,53	198
Semesterlöneförsäkring avslag	0	0
Frivillig försäkring anmälan	2,99	1118
Smittbärarens anmälan	2,57	961
Arbets hjälpmedel beviljad	9,53	3564
Arbets hjälpmedel avslag	2,03	759
Grupp 8	*	*
Arbets skadeersättning sjukpenning beviljad		
Arbets skadeersättning sjukpenning avslag		
Arbets skadeersättning livr/begr hjälp		
Arbets skadeersättning beviljad		
Arbets skadeersättning avslag		
Arbets skadeersättning ändring		
Förtidspension/sjukbidrag		För dessa utförs:
Handikappersättning		Beviljanden
Bilstöd		Ändringar
Assistensersättning		Avslag
Vårdbidrag		Indragningar
Grupp 9	1300,80	486499
Värnpliktersättning anmälan	86,24	32254
KAS anmälan	262,19	98059
Utbetalningsuppdrag	952,37	356186

Administrationn av vissa förmånsslag kännetecknas av en stor grad av automatik. De kräver inga eller enbart enkla utredningar och sköts till stor del med hjälp av eller uteslutande av ADB-rutiner. Andra förmånsslag kräver utredningar, ibland av ett mycket omfattande slag, innan ett beslut kan fattas. Dessutom kan besluten gälla enbart för en viss tid. Därefter följer ett nytt beslut - baserat på en ny utredning - och därmed kan det utbetalda förmånsbeloppet förändras. Utredningar kan också leda till att rätten till en förmån dras in. Slutligen omfattar administrationen av vissa försäkringar förebyggande åtgärder och inom sjukdomsområdet har socialförsäkringsadministrationen ett rehabiliteringsansvar. I fortsättningen berör vi kortfattat vad de olika grupperna omfattar och hur vi har resonerat när vi har konstruerat dem.

Tabell 1 omfattar sammanlagt 7,8 miljoner transaktioner, det vill säga nya beslut, beslut om förändringar av förmånsbeloppet, beslut om avslag eller indragning. För en viktig grupp, Grupp 8 som omfattar arbetsskadeersättning, vårdbidrag, sjukbidrag och förtidspension har vi inga transaktionsuppgifter eftersom dessa inte insamlas på LK-basis i de centrala systemen. Antalet sjukbidrags- och förtidspensionsbeslut ligger normalt kring 50 000 per år och vårdbidrags- och arbetsskadebeslut kan ligga kring 10 - 20 000 med de regelförändringar för arbetsskadeförsäkring som infördes under 1992 och 1993.<sup>3</sup> Tabellen innehåller inte heller uppgifter för Grupp 4, kravverksamheten för bidragsförskott, och Grupp 7, rehabilitering. För dessa skapas andra mått som diskuteras nedan.

Större delen av de utbetalda förmånerna från socialförsäkringen faller inom ramen för Grupp 1. Huvudförmånerna är barnbidrag och ålderspension från folkpension och ATP. För närvarande betalas barnbidrag ut för ca 1,7 miljoner barn och pension till ca 2,1 miljoner ålderspensionärer. Normalt kräver de utbetalningar som klassificerats under denna grupp inga eller enkla utredningar. Exempelvis betalas barnbidrag ut i samband med att ett nyfött barn folkbokförs. Ingen handläggning krävs i sådana fall. I en del av fallen - 18 969 fall år 1993, enligt tabell 2 - krävs en enkel utredning. Dessa är exempelvis barn till familjer som invandrat för första gången samt barn till familjer som bott i utlandet en viss tid. Indragningar kan exempelvis ske till följd av utvandring. Det kan också nämnas att föräldrar till barn som inte avslutat grundskolan vid fyllda 18 år kan söka förlängt barnbidrag. Handläggningen av denna förmån genomförs med en hög grad av automation. Åren 1991-1993 fanns ett bidrag för ensamstående föräldrar med barn (1 800 kronor per år och barn) som skapades för att ersätta grundavdraget som slopades i skattereformen.

Ålderspension hör också till en förmån som i hög grad är automatiserad. De transaktioner som ändå sker (40 351 år 1993) hör ihop med nyansökningar från personer som inte övergår till ålderspension från förtidspension. Bedömningsunderlaget (pensionspoäng och bosättningsår) tas fram med maskinellt stöd. Utbetalningar av ålderspensioner är automatiserade och löper normalt utan att ytterligare insatser från en handläggare behövs efter beviljandetillfället. I samma grupp har skatteärenden mm placerats. Dessa är transaktioner gentemot andra myndigheter eller organisationer.

---

<sup>3</sup> Numera omfattar arbetsskadeförsäkringen enbart skador eller sjukdomar som leder till en permanent reduktion i arbetsförmågan. Tidigare utgjorde arbetsskadeförsäkringen även en utfyllnad till 100-procentig kompensation i fall där ersättningsbehovet var tillfälligt. Numera görs ingen skillnad mellan tillfälliga arbetsrelaterade och icke arbetsrelaterade sjukdomar och skador.

Grupperna 2 och 3 består av förmånsslag som kräver utredningar - bidragsförskott till frånskilda föräldrar med barn samt bostadsbidrag. Det finns ingen automatik i utbetalningar av bidragsförskott. Alla de 112 570 transaktioner som skedde 1993 krävde utredningar och beslut. Bostadsbidrag, med undantag för KBT, har tidigare administrerats av kommunerna. Också här är utredningsarbetet inriktat på att konstatera om rätten till en förmån föreligger. Mottagaren är skyldig att anmäla förändringar i inkomst eller hyra som motiverar förändringar i bostadsbidrag och dessa förändringar leder till nya beslut, inkl eventuella indragningar. Trots likheterna mellan grupperna 2 och 3 är det av intresse att skilja ut bostadsbidragen på grund av att de utgör en ny verksamhet för organisationen.

Grupp 4 består av kravverksamheten för bidragsförskott. Av det totala utbetalda beloppet bidragsförskott debiteras ca 35-40% till en underhållsskyldig förälder. Mellan 80 och 90% av dessa krav betalas och av dessa inbetalningar erhålls ca 85% direkt genom införsel. Återstoden erhålls med hjälp av utmätning. Denna verksamhet skiljer sig till sin natur från de övriga verksamheterna eftersom det är en kravverksamhet. Det är svårt att beräkna styckkostnader på ett meningsfullt sätt. I denna studie har vi vägt ihop (med uppskattad arbetstid)<sup>4</sup> ett antal arbetsmoment<sup>5</sup> som kan förekomma i detta sammanhang för att få ett mått på denna grupps anspråk på personal resurser. Ett effektmått kan formuleras i termer av uppfyllda krav. Vi kommer att arbeta med effektmått i nästa studie.

Grupp 5 med föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning för vård av sjukt barn utgör socialförsäkringens mest krävande regelsystem att administrera. Reglerna tillåter ett stort antal sätt att utnyttja föräldrapenningsförmånen och därmed krävs mycket arbete på försäkringskassan.<sup>6</sup> Administrationen sker emellertid med hjälp av en viss grad av automation. Som framgår av tabellen står arbetet med föräldra- och tillfällig föräldrapenning för en betydande del av försäkringskassornas transaktioner - nästan 4 miljoner.

---

<sup>4</sup> Uppskattningen har gjorts av expertis på Stockholms allmänna försäkringskassa och har använts för samtliga kassor.

<sup>5</sup> Ansökta införselar, anstånd på införselärenden, borttagande av införsel beslut, utmättningsärenden, anstånd för utmättningsärenden, betalningsanmaningar, spärrade inbetalningskort, betalningsplaner, korrigerig av den underhållsskyldiges skuld samt bevakning av kraveftergifter. Uppgifter om alla dessa finns för samtliga lokalkontor.

<sup>6</sup> Exempelvis kan den försäkrade vara borta delar av dagar och med arbetsdagar emellan dessa.

Grupp 6 omfattar sjukförsäkringen. Sedan arbetsgivarperioden på två veckor introducerades 1992 har antalet fall som erhåller ersättning från denna allmänna försäkring reducerats avsevärt. Trots det fanns 1,4 miljoner fall år 1993. Här finns stora ärendemängder och administrationen sker med hjälp av en viss automation. Inom gruppen finns också en särskild försäkring för små företag som har en möjlighet att återförsäkra sig för arbetsgivarperioden på två veckor. Antalet försäkringar som tecknades 1993 var emellertid relativt litet. Denna grupp omfattar också beslut om arbetshjälpmiddel och en del övriga förmåner som har att göra med sjukdom och handikapp. Det finns också ett visst element av kontroll i administrationen av dessa förmåner. Några komplicerade utredningar krävs emellertid inte i denna grupp. Å andra sidan när sjukfallen har blivit längre blir de föremål för rehabiliteringsinsatser (Grupp 7) eller utredningar för att fastställa rätten till arbetsskadeersättning och sjukbidrag eller förtidspension (Grupp 8).

Rehabiliteringsarbetet (Grupp 7) sker på individbasis och kan kräva kontakter med många parter (patienten, den behandlande läkaren, arbetsgivaren samt eventuellt socialtjänsten och/eller de organisationer eller leverantörer som svarar för yrkesmässig rehabilitering - AMI, AMU Samhall, arbetsförmedling osv). För personer som varit sjukskrivna en månad kräver lagen att arbetsgivaren gör en rehabiliteringsutredning. Denna drivs in och vid behov kompletteras av försäkringskassan. Om ett behov av yrkesmässiga rehabiliteringsinsatser konstateras gör försäkringskassan upp en rehabiliteringsplan tillsammans med patienten och eventuellt andra parter. Försäkringskassan har ansvaret för att se till att nödvändiga insatser kommer till stånd och samordnas. Arbetet omfattar också utvecklingen och upprätthållandet av allmänna kontakter med sjukvården, arbetsgivare och olika leverantörer av yrkesrehabilitering. Förebyggande arbete ingår också i verksamheten.

Vad beträffar försäkringskassornas rehabiliteringsinsatser är det viktigt att kunna veta mer om resultatet än det är i till exempel ett beslut om föräldrapenning. Beslutet om föräldrapenning är resultatet i sig. Ett bifall resulterar i en viss utbetalning. För rehabiliteringsarbetet skulle man vara intresserad av framgångsrika resultat - men i princip med snabb inverkan och med en viss preventiv inverkan på återfallsfrekvensen. Detta är ett svårt område och man måste nöja sig med mindre ambitiösa effektmått i början. I vårt fortsatta arbete kommer vi att arbeta med kvoten mellan antalet avslutade fall (utan sjukbidrag eller förtidspension) och antalet fall som pågått 60 dagar eller längre under mätåret. I den nuvarande studien har vi använt enbart antalet fall som pågått 60 dagar eller mer som mått eftersom antalet framgångsrika avslutade fall

inte fanns tillgängliga. I det fortsatta arbetet kommer kvoten mellan avslutade fall (utan förtidspension) och samtliga fall som pågått 60 dagar eller mer att användas som mått. Dessutom kommer vi att tillämpa en två-steps metod där vi tar hänsyn till socio-ekonomiska faktorer i detta sammanhang.

Sjukbidrag och förtidspension - dvs. Grupp 8 - utgör slutet på en kedja som börjar med sjukpenning eller arbetsskadeersättning. Dessa tillsammans med arbetsskadeersättning har inkluderats i en gemensam grupp. Rätt till sjukpenning-, arbetsskadelivränte- eller förtidspensionsersättning förutsätter starkt nedsatt arbetsförmåga och förknippas normalt med medicinska orsaker. I praktiken inverkar ett stort antal andra orsaker på en individs arbetsförmåga varav en del kan påverkas med hjälp av rehabilitering. I princip bör en viss förtidspensionering kunna undvikas genom framgångsrikt rehabiliteringsarbete. (Se ovan.)

Det har inte varit möjligt att få transaktionsuppgifter för denna grupp eftersom de inte finns insamlade centralt och måste inhämtas direkt från samtliga lokalkontor för 1993. För 1994 lär de finnas i redovisningssystemet. Vi har då varit tunga att välja en "second best" lösning. Här har vi använt uppgifter ur tidredovisningssystemet (mätningar för två månader under 1993) för att konstruera denna gruppvariabel. Detta tillvägagångssätt bör vara rättvist i den utsträckning att tidredovisningen är representativ för det arbete som faktiskt lagts ner på dessa försäkringsutredningar och beslut. Nackdelen är att måttet är uppbyggt på ett annat sätt än för de flesta andra grupperna.

Grupp 9 omfattar utbetalningsuppdrag från andra myndigheter. De kräver utredningar och administreras med hjälp av en viss automation.

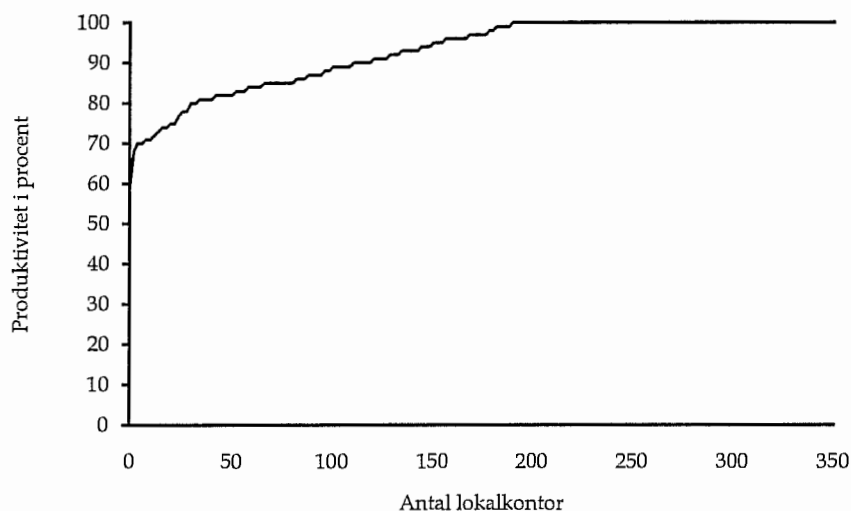


# Produktivitetsresultat för lokalkontoren

I detta avsnitt inleder vi med att presentera resultat av produktivitetsberäkningarna på lokalkontorsnivå för att sedan presentera resultat aggregerat till försäkringskassenivå. I studien ingår 357 av de totalt 375 lokalkontor som fanns 1993. På grund av avsaknad av vissa insatsvariabler eller prestationsvariabler har således inte alla lokalkontor kunnat inkluderas i studien. I huvudsak kommer vi att presentera produktivitetsresultat under antagande om variabel skala.

För att få en första uppfattning om spridningen av produktiviteten mellan kontoren kan vi studera figur 2. I denna figur har vi på den horisontella axeln det kumulerade antalet lokalkontor sorterade från lägsta till högsta relativ produktivetsnivå. På den vertikala axeln har vi produktivetsnivån i procent där de mest produktiva enheterna har ett värde på 100.

**Figur 2** Spridningen av lokalkontorens relativa produktivitet.



Antal lokalkontor som uppvisar högst relativ produktivitet (teknisk effektivitet) är 162 till antalet. Det lokalkontor som har lägst relativ produktivitet har 59 procent dvs lokalkontoret skulle kunna producera samma mängd tjänster med en minskning av sina insatsfaktorer med 41 procent eller till 41 procent lägre kostnad. Ett så lågt relativt produktivetsvärde som 59 procent är inte ovanligt i

studier som denna. Eftersom övriga kontor genomgående har betydligt högre relativ produktivitet kan man dock misstänka att det låga värdet beror på någon felaktighet i kontorets prestations- eller insatsdata. Lokalkontorets produktivetsvärde påverkar inte övriga resultat vilket gör att vi låter det ingå i studien. Medelvärde av den relativa produktiviteten är 93 procent och standardavvikelsen är 8.8 procent. För att få en mer överskådlig beskrivning delar vi in produktivetsvärdena i 5 procents intervall och får då följande antal kontor i respektive intervall.

**Tabell 3** Antal lokalkontor fördelade efter relativ produktivitet.

<i>Relativ produktivitet i procent</i>	<i>Antal lokalkontor</i>
100	162
95-99	40
90-94	44
85-89	40
80-84	39
75-79	10
70-74	17
65-69	4
60-64	0
55-59	1

Som vi kan utläsa ur tabell 3 finns endast ett fåtal kontor med en produktivetsnivå under 70 procent. I intervallen mellan 100 och 80 procent är antalet kontor jämt fördelat, ca 40 st per intervall.

Vad utmärker de kontor som uppvisar hög respektive låg relativ produktivitet? Som tidigare nämnts har vi inte möjlighet att i denna första studie presentera några resultat där vi relaterar produktivetsresultaten till variabler som beskriver den omgivning där kontoret är lokaliserat. Sådana yttre faktorer, exempelvis den lokala arbetsmarknaden, demografisk sammansättning och inkomstnivå, kan förklara viss del av skillnaderna. I denna studie kan vi dock relatera produktivetsresultaten till förhållanden som är möjliga att påverka för ledningen på lokal- och centralkontoren. Sådana variabler är kontorets storlek

(mätt i total arbetad tid) och andelen arbetad tid i specialfunktioner som ledning, ADB-service och ekonomi funktioner i förhållande till total arbetad tid.

Vi börjar med relationen mellan kontorets storlek och andel arbetad tid i specialfunktioner. Det finns en negativ korrelation mellan dessa,  $-0.18$  med en signifikans på mer än 1 procents nivå. Det innebär att mindre kontor har en relativt större andel arbetad tid i specialfunktioner jämfört med arbetad tid för handläggning av ärenden. Det tycks alltså finnas en viss fast kostnad förknippad med dessa funktioner som är oberoende av kontorets storlek.

Korrelationen mellan lokalkontorens storlek (mätt i total arbetad tid) och den relativa produktiviteten är  $0.20$  och signifikant på mer än 1 procent. Det innebär att större kontor är relativt mer produktiva än små kontor. Det kanske mest intressanta resultatet är att det finns en signifikant negativ korrelation,  $-0.28$ , mellan relativ produktivitet och andel arbetad tid i specialfunktionerna i förhållande till total arbetad tid. D v s de kontor som använder en större andel av den totala arbetstiden för handläggning av ärenden har en högre relativ produktivitet. Detta resultat kanske upplevs som uppenbart men så behöver inte vara fallet. Det kan mycket väl vara så att högre andel arbetad tid inom specialfunktionerna kan vara positivt relaterat till högre produktivitet.

Det bör noteras att dessa korrelationer måste tolkas med en viss försiktighet. I denna studie har vi inte tagit hänsyn till att många kontor har ett produktivetsvärde på 100 procent, dvs vi har en anhopning av värden trunkerade vid 100 procent. Vi har dessutom endast relaterat produktivetsvärdena med förklaringsvariablerna var och en för sig. I nästa studie kommer vi att ta hänsyn till detta genom att analysera den relativa produktiviteten och olika bakgrundsvariabler med hjälp av en Tobit modell, se Bjurek m fl (1992).

Avslutningsvis presenterar vi några resultat på lokalkontorsnivå genom att dela in kontoren i kvartiler på basis av kontorens storlek (total arbetad tid). I den kvartil med de största kontoren är antalet 90 st och i de övriga 89. Medelvärdet av den relativa produktiviteten är 94 respektive 96 procent för kvartilerna med de minsta respektive de största kontoren. I de två övriga kvartilerna är medelvärdena 90 och 91 procent, med kvartilen med de näst minsta kontoren presenterat först. Det innebär alltså att även om vi funnit en positiv korrelation mellan kontorens storlek och relativ produktivitet så återfinner vi de mest produktiva enheterna inte bara bland de största utan även bland de minsta kontoren.

Vi kan också presentera några resultat av relativ produktivitet i förhållande till optimal skala (konstant skala). Vi beräknar detta genom att beräkna produktivetsmått relativt både konstant och variabel skala och sedan bilda kvoten

mellan dessa, se metodavsnittet. Vi finner att medelvärdena av produktivitetsmåttens relativt optimal skala (input skala effektivitet) fördelar sig på följande vis. För den kvartil med de minsta kontoren är medelvärdet 92 procent med en standard avvikelse på 8 procent. Dvs i medeltal skulle dessa kontor kunna minska sina kostnader med 8 procent om de hade möjlighet att producera vid optimal skala. De övriga kvartilerna har medelvärden på 97, 99 och 98 procent med standardavvikelser på respektive 3, 1 och 3 procent, kvartilerna presenterade i ordning med de näst minsta till de största kontoren. Således är den möjliga produktivitetsförbättringen liten i medeltal för kontoren i alla dessa kvartiler, och speciellt för den med näst störst kontor där avvikelsen och även spridningen är obetydlig.

# Produktivitetsresultat på försäkringskassenivå

Varje lokalkontor tillhör en av 25 länsvisa försäkringskassorna. Eftersom de olika försäkringskassorna kan skilja sig åt med avseende på bl a resursfördelning i förhållande till ärendemängder är det av intresse att studera lokalkontorens produktivitetsresultat aggregerade till kassenivå. För att kunna jämföra kassornas relativa produktivitet beräknar vi ett  $s_k$  strukturmått. Strukturmåttet är ett viktat medelvärde av de produktivitetsmått som vi presenterade i föregående avsnitt, och kan anta värden från 100 procent dvs maximal relativ produktivitet och lägre. I denna studie viktar vi lokalkontorens produktivite-  
tsmått med kontorens totala arbetade tid vilket endast ger oss ett ungefärligt mått. En korrekt viktning vore att vikta med lokalkontorets totala resursinsats vilket vi kommer att göra i nästkommande studie. Strukturmåttet definieras enligt följande:

$$S_k = \frac{\sum_{i=1}^N E_i x_i}{\sum_{i=1}^N x_i} \quad (5)$$

Där  $S_k$  är strukturmåttet för kassan  $k$ ,  $E_i$  är inputproduktivitetens värde givet variabel skala för lokalkontor  $i$ , uttryckt i procent,  $x_i$  är totalt antal arbetade dagar för kontoret  $i$ , och  $N$  är antal lokalkontor i försäkringskassan. I tabell 4 presenteras antalet lokalkontor och strukturmåtten för kassorna.

Tabell 4 Försäkringskassornas relativa produktivitet i procent.

<i>Försäkringskassa</i>	<i>Antal lokalkontor</i>	<i>Relativ produktivitet, <math>S_k</math>, i procent</i>
Stockholm	46	96
Uppsala	9	92
Södermanland	9	97
Östergötland	20	96
Jönköping	13	91
Kronoberg	8	98
Kalmar	12	95
Gotland	1	100
Blekinge	5	98
Kristianstad	13	86
Malmöhus	25	98
Halland	7	93
Bohuslän	15	87
Älvsborg	20	85
Skaraborg	17	97
Värmland	17	96
Örebro	14	91
Västmanland	12	98
Kopparberg	15	93
Gävleborg	13	96
Västernorrland	17	88
Jämtland	8	99
Västerbotten	19	95
Norrbottn	14	98
Göteborg	8	100

Antalet lokalkontor per kassa varierar mellan 46 för Stockholmskassan till endast 2 st för Gotlands försäkringskassa. För den senare kassan har vi endast uppgifter om ett av kontoren vilket gör att det presenterade måttet är det enskilda lokalkontorets produktivetsmått. I tabellen kan vi utläsa att de olika kassorna har avsevärda skillnader i relativ produktivitet. Många kassor ligger på värden över 95 procent. Men det finns kassor som skulle kunna minska sina

resursinsatser och därmed kostnader med mellan 10 och 15 procent. Dessa kassor är Kristianstad, Bohuslän, Älvsborg och Västernorrland. Göteborgskassan uppvisar det ovanliga resultatet att alla 8 kontoren hör till gruppen av maximalt produktiva kontor. Tabellen visar också att kassor med hög respektive låg produktivitet är spridda över hela landet. Exempelvis hör Jämtlands försäkringskassa till de mest produktiva och Västernorrlands till de med lägst produktivitet, båda i de nordliga delarna av Sverige. I de sydliga delarna har vi Malmöhus försäkringskassa med lokalkontor med höga produktivetsvärden och en av de försäkringskassor med lägst produktivitet, Kristianstad. Utifrån våra resultat framgår inte att skillnaderna mellan kassorna kan förklaras av något som beror på geografiska förhållanden. Å andra sidan kan sådana vara av betydelse i en analys som tar hänsyn till ett flertal bakgrundsfaktorer. I denna studie har vi dock inte möjlighet att analysera skillnaderna mellan kassornas relativa produktivitet och olika förklaringsfaktorer i större detalj. I nästa studie kommer vi att ha bakgrundsinformation såsom andel kassor i tätort/glesbygd, den lokala arbetsmarknaden och inkomst-variabler.

# Sammanfattning och kommentarer om det fortsatta arbetet

I denna studie har vi analyserat relativ produktivitet för försäkringskassornas lokalkontor. De resultat som framkommit är att det finns avsevärda skillnader mellan kontorens produktivitet. Exempelvis har 20 procent av kontoren en relativ produktivitet som ligger mellan 59 och 85 procent. Detta motsvarar en potentiell kostnadsminskning med mellan 41 och 15 procent.

Relativ produktivitet har också beräknats aggregerat till kassanivå. Vi fann att 21 av de totalt 25 kassorna hade en relativ produktivitet på mer än 90 procent, men 4 kassor uppvisade en möjlig minskning av sina kostnader med mellan 12 och 15 procent.

I studien har vi endast kunnat relatera produktivitetens resultat till förklaringsvariabler som kan hänföras till kontorens inre förhållanden. Dessa variabler är kontorens storlek mätt i total arbetad tid och andelen arbetad tid i lednings-, ADB- och ekonomifunktioner i förhållande till total arbetad tid. Vi fann att större kontor hade relativt högre produktivitet och att kontor som hade en större andel arbetad tid i specialfunktioner hade en lägre produktivitet. Dessa resultat bör dock som påpekats ovan tolkas med viss försiktighet eftersom de härstammar från en partiell analys.

I nästa studie kommer vi att utvidga analysen av relativ produktivitet i förhållande till olika bakgrundsvariabler. Vi kommer att utöver de ovan utnyttjade förklaringsvariablerna kunna relatera produktivitetens resultat till variabler som exempelvis lokal arbetsmarknad, demografiska förhållanden och inkomstfördelning. Denna analys kommer att i stället för enkla korrelationer baseras på Tobitskattningar som är metodmässigt mer tillfredsställande.



## Litteratur

- Banker, R.D., A. Charnes och W.W. (1984) 'Cooper, Some Methods for Estimating Technical and Scale Inefficiencies in Data Envelopment Analysis.' *Management Science* 30, 1078-1092.
- Bjurek H. och L. Hjalmarsson (1995) 'Productivity in Multiple Output Public Service: A Quadratic Frontier Function and Malmquist Index Approach.' *Journal of Public Economics* 56, 447-460.
- Bjurek H., L. Hjalmarsson och F. R. (1990) 'Försund, Deterministic Parametric and Nonparametric Estimation of Efficiency in Service Production: A Comparison.' *Journal of Econometrics*, 46, 213-227.
- Bjurek H., U. Kjulin och B. Gustafsson (1992) 'Efficiency, Productivity and Determinants of Inefficiency at Public Day Care Centres in Sweden.' *The Scandinavian Journal of Economics*, 94 Supplement, 173-187.
- Charnes, A., W.W. Cooper och E. Rhodes (1978) 'Measuring the Efficiency of Decision Making Units. European.' *Journal of Operational Research* 2, 429-444.
- Farrell, M.J. (1957) 'The measurement of productive efficiency.' *Journal of Royal Statistical Society A* 120, 253-290.
- Finansdepartementet (1994) *Kvalitet och produktivitet - teori och metod för kvalitetsjusterade produktivitetmått*. Rapport till ESO, Ds 1994:23.
- Finansdepartementet (1994) *Den offentliga sektorns produktivitet utveckling 1980-1992*. Rapport till ESO, Ds 1994:24.
- Finansdepartementet (1994) *Den offentliga sektorns produktivitet utveckling 1980-1992*. Rapport till ESO, Ds 1994:71, bilagor.
- Färe, R., S. Grosskopf och C.A.K. Lovell (1983) 'The Structure of Technical Efficiency.' *Scandinavian Journal of Economics* 85, 181-90.

- Hjalmarsson L. (1991) *Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på offentlig sektor*, Rapport till ESO, Ds 1991:20.
- Jonsson, E. (1982) *Vad är det som bestämmer försäkringskassornas förvaltningskostnader?* Försäkringskassoförbundet.
- Lindgren, B. och G. Edebalk (1994) 'En annan syn på äldreomsorgen.' *Ekonomisk debatt*, nr 6, s 655-660.
- Ohlsson, I. m fl (1986) *Offentliga tjänster, sökarljus mot produktivitet och användar*. Rapport till ESO, Ds Fi 1986:13.
- Riksförsäkringsverket Redovisar (1992) *Försäkringsverksamhet inom rehabiliteringsområdet i Malmöhus, Norrbottens och Blekinge län - en utvärdering*. 1992:5.
- Statlig tjänsteproduktion (1985) *Produktivitetens utvecklingen 1960-1980*. Socialförsäkringar. Statskontoret, PRISA - projektet 1985:26.

Tidigare publicerade arbetsrapporter i CEFOS-serie:

*Kommunmedborgarundersökningen 1991. Undersökningsdesign, urval, datainsamling, marginalfördelningar och bortfall.* Folke Johansson, Lars Olof Lorentzon och Lars Strömberg 1/1993

*Inventering av 28 kommuners organisationsförändringar. Pilotstudie våren 1993.* Roger Haglund och Tomas Jaktling 2/1993

*Befolkningens geografiska spridningsmönster. Den strategiska faktorn i det kommunala beställar-utförar konceptet.* Olof Moen 3/1993

*Kontrakt eller förvaltning - förening eller gemenskap. Idéer och värdemönster i debatten om kommunerna och välfärden.* Mats Dahlkvist och Urban Strandberg 4/1994

*Samhällets omsorgsstruktur under förändring. Politiska beslut som initierar rörelser mellan omsorgsformer i fyra kommuner.* Vicki Johansson 5/1994 (Lic uppsats)

*Den offentliga sysselsättningens storlek i OECD-länderna. En inventering av några statistikkällor.* Kerstin Grundén 6/1995

*Privatisering en modern global process.* Kerstin Grundén 7/1995

*Kommundirektören - En studie av kommunens högste tjänsteman.* Rolf Solli och Anders Källström 8/1995

*Den svenska grundskolans effektivitet.* Ulrika Andersson, Almas Heshmati och Katrin Ingstrand 9/1995

*Lokalt miljöarbete 1995. Undersökningsdesign, urval, materialinsamling och frekvensfördelningar.* Martin Bennulf, Ulrika Lundin och Stefan Petersson 10/1996

*Västsvensk opinion 1995. Undersökningsdesign, urval, materialinsamling och frekvensfördelningar.* Martin Bennulf, Ulrika Lundin och Stefan Petersson 11/1996

*Välfärdsstaten och socialförsäkringssystemet. Ett mångvetenskapligt forskningsprogram om inkomstkomensation vid sjukdom.* Redaktör Urban Strandberg 12/1996

**CEFOS** - Centrum för forskning om offentlig sektor, vid Göteborgs universitet, inrättades 1991 och utgör en del av statsmakternas långsiktiga satsning på mångvetenskaplig grundforskning om den offentliga sektorn.

**CEFOS** skall initiera och befrämja forskning om den offentliga sektorns ledning, styrning, organisation, finansiering och utvärdering särskilt på lokal och regional nivå. Förnyelse av den offentliga sektorn står i fokus för forskningen.

**CEFOS** stödjer större forskningsprojekt inom följande tre programområden:

- Den offentliga sektorn i ett makroperspektiv
- Den offentliga sektorns inre organisation
- Den offentliga sektorn och medborgarna

**CEFOS** idé är att samla forskare/forskargrupper från olika discipliner till samarbete i en gemensam forskningsmiljö.

*Arbetsrapporter från CEFOS beställes hos:*  
Centrum för forskning om offentlig sektor  
Pilgatan 19A  
411 22 GÖTEBORG

Tel 031- 773 4142  
Fax 031- 773 4480