

BYRÅKRAT- EXPLOSIONEN

HUR KOMMUNER OCH LANDSTING
ANVÄNDER ÖKADE RESURSER

JOHAN KREICBERGS

www.timbro.se/innehall/?isbn=9175667423&flik=4

DECEMBER 2009

TIMBRO

© FÖRFATTAREN OCH TIMBRO 2009

ISBN: 978-91-7566-742-3

info@timbro.se

www.timbro.se

INNEHÅLL

FÖRORD	5
INLEDNING	7
VERKSAMHETERNA I KOMMUNER OCH LANDSTING	9
VAR SKER TILLVÄXTEN I DEN OFFENTLIGA SEKTORN?	13
REGIONALA VARIATIONER	19
SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER	23
REFERENSER	24

FÖRORD

I den ekonomiska krisens kölvatten regnar det statliga extrapengar över kommuner och landsting. För 2010 är statens tillskott till kommun- och landstingssektorn, utöver de ordinarie statsbidragen, 17 miljarder kronor, vilket är nästan dubbelt så mycket som intresseorganisationen Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har krävt.

Enligt både kommuner och stat ska denna extra förstärkning av kommunernas ekonomi värna kommunernas verksamhet inom "välfärdens kärna" – skola, vård och omsorg – i den konkreta bemärkelsen att ökade kostnader för ekonomiskt bistånd (socialbidrag) på grund av ökad arbetslöshet, inte ska behöva leda till uppsägningar av personal inom välfärds- och utbildningsområdet.

Staten – ytterst alla landets skattebetalare – har dock valt att aktivt frånhända sig möjligheten att garantera de extra statsbidragens användning. I rapporten *Långt ifrån lagom – kommunala satsningar i kristid* (augusti 2009) visade Timbro exempel på en annan kommunal prioritering än den som refereras i högtidstalen. När utgifterna för skola och omsorg dras ner eller förblir oförändrade, satsas det på många håll mer på fritid och kultur. Tvärtemot vad som sägs.

I föreliggande rapport fortsätter Timbros granskning av hur kommuner och landsting prioriterar sina resurser. Utgångspunkten är en analys av de personalkategorier som anställts när kommunsektorn expanderar, det vill säga får mer resurser att röra sig med. Och även detta resultat visar att verkligheten skiljer sig från den politiska retoriken, och från vad de flesta av oss medborgare och medier tycks tro.

Mellan 2001 och 2007 växte skatteintäkterna och de generella statsbidragen till kommuner och landsting med över 30 procent i löpande priser. Faktum är att resurserna till den offentliga sektorn växte snabbare än tillväxten.

Vad som visas i denna rapport är att dessa resurser i en exceptionell utsträckning har använts till att anställa administratörer i offentlig förvaltning, d v s byråkrater, medan sysselsättnings-tillväxten av de viktigaste yrkesgrupperna inom vård, skola och omsorg i relation bara har ökat blygsamt – även om anställda hos privata företag, finansierade med offentliga medel, också har räknats in.

Studien visar också att det inte finns några samband mellan sysselsättningstillväxten inom välfärdstjänsterna, och ökningen av antalet administratörer. Likaså saknas ett samband mellan befolkningens utveckling och tillväxten av antalet offentliga administratörer. Det finns till och med exempel på län där personalgrupperna inom vård, omsorg och skola har *minskat* under 2000-talet men där byråkraterna samtidigt blivit fler. Byråkratexplosionen är en process som tycks pågå av sig själv.

Rapportens tydliga slutsats är att ökade resurser till kommuner och landsting inte är någon som helst garanti för fler personer som arbetar inom vård, skola och omsorg.

Är det rimligt att staten fortsätter öka anslagen till kommunerna – av vilka många flaggat för skattehöjningar som ett sätt att klara den ekonomiska krisen – med argumentet att värna välfärdens kärna, utan att den ställer några krav på hur pengarna används? Varför går det inte att utarbeta tydliga villkor för bidragen? Och hur ser strategin ut när den ekonomiska krisens effekter börjar klinga av, när staten har bidragit till ett ökat kommunalt utgiftstryck och en ännu större offentlig sektor, utan att dess kärnuppdrag ökat i vare sig omfattning eller kvalitet?

Timbro kommer att fortsätta peka på de för många politiker obehagliga sanningarna, och därmed fortsätta ställa de relevanta frågorna. Som i detta fall, om det inte är dags för tydliga variabler i statsbidragssystemet som styr resursanvändningen mot välfärdens kärna, med återbetalning som konsekvens om stödet använts felaktigt?

Kommunalt självstyre är en princip som måste vägas mot andra. Och principen om att använda varje skattekrona effektivt, till det som människor både vill och även tror sig betala skattevägen, är en högre princip än självstyret. I alla fall så länge kommuner och landsting tar emot stora summor statsbidrag, och landets skattebetalare bidrar till kommunala utgifter överallt.

Rapporten bygger på helt unika och tidigare opublicerade bearbetningar av SCB-data, och uppgifterna redovisas för den samlade nationella nivån och för varje län. Rapporten har författats av Johan Kreicbergs, nationalekonom med det egna företaget Kreicbergs Utredning & Opinion, och det är också rapportförfattaren som har bearbetat och analyserat data.

Stockholm i november 2009

Thomas Idergard

Programansvarig, Välfärd & Reformstrategi, Timbro

INLEDNING

I Sverige finansieras den merparten av all vård, omsorg och utbildning med skattemedel och drivs huvudsakligen av kommuner och landsting. De flesta svenskar har därför en relativt positiv syn på att staten överför medel till kommuner och landsting, och många är till och med beredda att betala mer i skatt för att förbättra vården och skolan. Samtidigt är det långt ifrån säkert att ökade offentliga medel till kommuner och landsting är någon garanti för att kvaliteten i välfärdstjänsterna höjs. Timbro driver projektet *Välfärd och reformstrategi* för att uppmärksamma hur den offentliga sektorn kan bli effektivare och erbjuda medborgarna bättre tjänster. En av de poänger som lyfts fram är att kommuner och landsting satsar betydande summor på andra ändamål än vård, skola och omsorg. I Timbrorapporten *Långt ifrån lagom* studeras bland annat kommunala satsningar på kultur och fritid. Där konstateras att var femte kommunal utgiftskrona går till annat än välfärd och utbildning.

Det finns även andra utredningar som kritiserar kommunernas och landstingens prioriteringar. Men i många fall har debatten fastnat vid en diskussion om hur kostnaderna redovisas i kommuner och landsting. Ändå behöver denna debatt föras vidare. Vi svenskar lever allt längre och kraven på välfärdstjänsterna ökar. Samtidigt är det inte möjligt att öka skatteuttaget i all oändlighet.

Denna rapport har sammanställts av Kreicbergs Utredning & Opinion AB på uppdrag av Timbro, och är ännu ett led i granskningen av hur våra skattemedel används. I stället för att studera inom vilka områden som kommunernas och landstingens kostnader ökat mest har vi studerat vilka personalgrupper som prioriterats när den offentliga sektorn expanderat under 2000-talet. Analysen bygger på unika bearbetningar av SCB:s databas över yrkesgrupper, och vi har även brutit ned uppgifterna regionalt. Resultaten visar tydligt att även om svenska folket prioriterar ökad personaltäthet inom vården och skolan, så är det inte primärt lärare, läkare, sjuksköterskor och förskollärare som anställts.

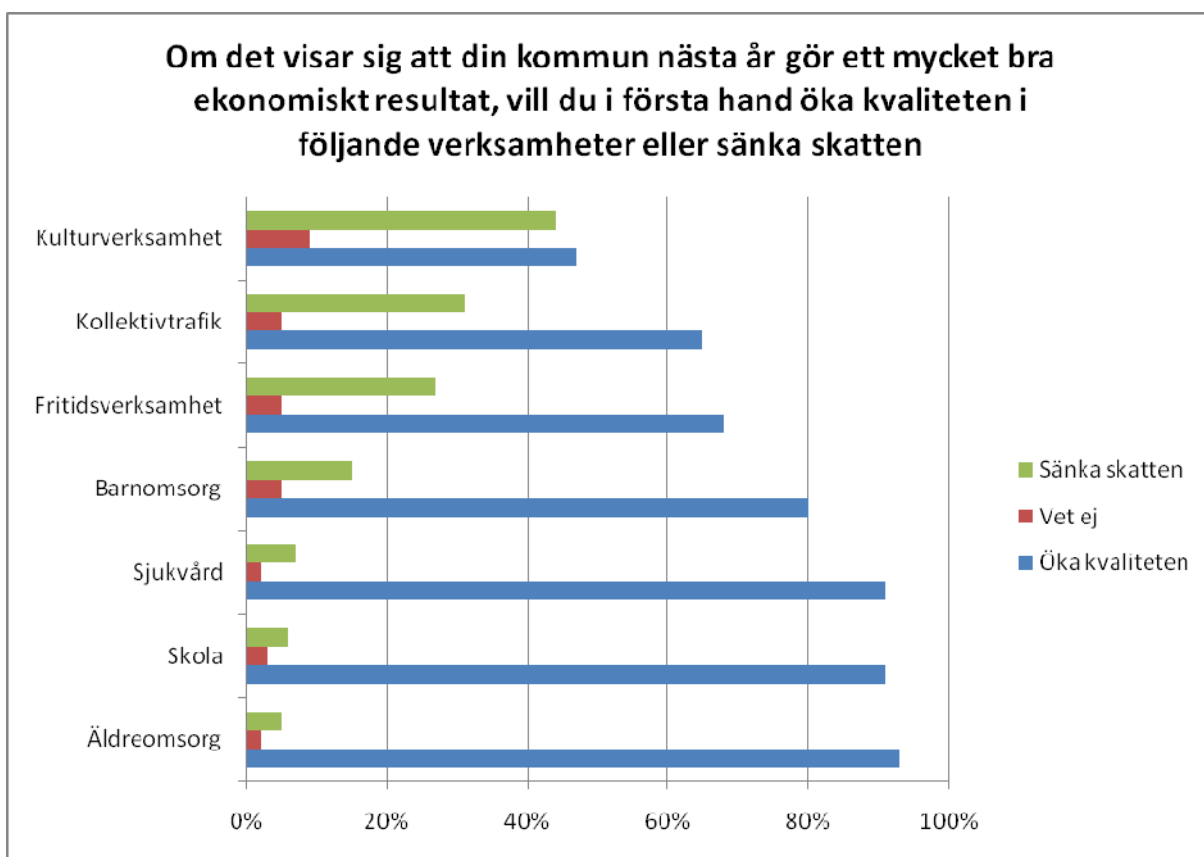
Vi tar här inte ställning till om personaltäthet i vård, skola och omsorg alltid är ett bra mått på kvalitet. Det finns flera undersökningar som har visat att detta samband är oklart. Men samtidigt motiveras ofta skattehöjningar eller begäran om extra statsbidrag till kommunerna med att just personaltätheten i välfärdstjänsterna behöver värnas eller öka. Därför är det nödvändigt att

studera om det är denna del av verksamheterna som prioriteras mest när den offentliga sektorn expanderar.

VERKSAMHETERNA I KOMMUNER OCH LANDSTING

En stor del av svenskarnas skatter används för att finansiera verksamheterna i kommuner och landsting. Ändå är många svenskar beredda att betala ännu mer för att höja kvaliteten inom vården, skolan och omsorgen. På uppdrag av SKL genförde Synnovate en opinionsundersökning av svenskarnas syn på finansieringen av välfärdstjänsterna under 2008. Resultaten visade att de flesta svenskar föredrog att kvaliteten ökade i de kommunala verksamheterna framför skattesänkningar.

Diagram 1



Källa: SKL och Synnovate, *Svenska folket om finansieringen av välfärden* (2008).

Undersökningen visar också att stödet för kvalitetshöjningar framför skattesänkningar varierar kraftigt mellan de olika delarna av den offentliga verksamheten. När det gäller kultur- och fritidsverksamhet och kollektivtrafik är svenskarna betydligt mer splittrade i frågan om kvalitetshöjningar kontra skattesänkningar. Även en översiktlig granskning av kommunernas och

landstingens utgifter visar att det inom ramen för de egna budgeterna går att föra över pengar till vården, skolan och omsorgen.

Nettokostnaden för samtliga kommuners verksamhet uppgick 2008 till över 42 000 kronor per invånare. De största posterna är utbildningsverksamhet och äldreomsorg. Men betydande summor satsas också på exempelvis kultur- och fritidsverksamhet. Om just dessa medel skulle fördelas bland alla invånare skulle det innebära cirka 8 500 kronor per år för en familj med två barn.

Tabell 1

Nettokostnad per invånare för kommunernas verksamhet 2008	
Politisk verksamhet	557
Infrastruktur	2 650
Kultur	1 012
Fritidsverksamhet	1 110
Förskola och skolbarnsomsorg	5 676
Utbildning	13 856
Äldre och funktionshindrade	13 199
Individ- och familjeomsorg	3 079
Särskilt riktade insatser	316
Summa egentlig verksamhet	41 456
Affärsverksamhet	660
Totalt	42 116

Källa: SKL

Kostnaderna för landstingens verksamhet är något lägre. Men de uppgår ändå till över 20 000 kronor per invånare och år. Kostnaderna domineras helt av utgifterna för hälso- och sjukvård.

Tabell 2

Nettokostnad per invånare för landstingens verksamhet	2008
Primärvård	3 464
Specialiserad somatisk vård	10 746
Specialiserad psykiatrisk vård	1 907
Övrig hälso- och sjukvård	1 594
Politisk verksamhet avseende hälso- och sjukvård	127
Tandvård	538
Läkemedel inom läkemedelsförmånen	2 254
Summa hälso- och sjukvård exkl tandvård	20 092
Regional utveckling, totalt	1 718
– varav trafik	1 193
Utanför verksamheten	188
Nettokostnad totalt	22 538

Källa: SKL

Totalt är det alltså över 60 000 kronor per invånare och år som satsas på verksamheterna inom kommuner och landsting. En genomgång från SKL visade att dessa utgifter har ökat kraftigt under de senaste 25 åren.¹ Som tabellerna ovan visar går det mesta av utgifterna till välfärdens kärnområden. Men det är också uppenbart att det finns utrymme att diskutera de prioriteringar som görs i verksamheterna i kommuner och landsting. Dels satsas betydande summor på andra områden än vård, skola och omsorg, dels döljs en stark utbyggnad av den kommunala byråkratin i utgiftstabellerna. Det finns flera studier som undersökt det senare. En studie från Svenskt Näringsliv jämförde en grupp sparsamma kommuner med en grupp mer slösaktiga. Den visade att det inte fanns någon stark koppling mellan de kommunala utgifterna per invånare och de faktiska resurser som satsades på välfärdens kärnområden.²

En studie från IFAU (Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering), som sträckte sig från 1996 till 2004, visade att kommuner som fått extra tilldelning av generella statsbidrag främst satsat på att anställa administratörer i den offentliga förvaltningen.³ Det är med största sannolikhet få svenskar som skulle avstå från skattesänkningar för att förstärka den kommunala byråkratin. En

¹ Börjesson (2008).

² Sanandaji (2009).

³ Dahlberg, Lundqvist & Mörk (2008).

annan undersökning har visat att stigande löner minskade efterfrågan på arbetskraft i kommunerna för alla grupper utom personal i den centrala förvaltningen.⁴

De två senare studierna sträcker sig bara fram till början av 2000-talet. I den här studien har vi därför kartlagt personalutvecklingen i kommuner och landsting under hela 2000-talet.⁵ Vi vill också undersöka om satsningen på den centrala förvaltningen bara gällt kommuner som fått extra tilldelning av generella statsbidrag eller om expansionen av byråkratin skett i hela landet.

⁴ Dahlberg & Mörk (2006).

⁵ Våra data sträcker sig fram till 2007.

VAR SKER TILLVÄXTEN I DEN OFFENTLIGA SEKTORN?

Det är inte bara kommuner som fått extra tilldelning av generella statsbidrag som har ökat antalet administratörer. Denna grupp har ökat kraftigt i kommuner, landsting och stat under hela 2000-talet. I detta avsnitt studerar vi tillväxten i olika yrkesgrupper i både privat och offentlig sektor under de senaste åren. SCB klassificerar samtliga anställda i Sverige i olika yrkesgrupper enligt en standard som kallas SSYK.⁶ I denna presentation använder vi indelningen SSYK3, som innehåller 114 yrkesgrupper.⁷

Dessa data finns tillgängliga från 2001 fram till 2007. Under denna period har den snabbaste tillväxten skett inom yrkesgruppen *grovarbetare inom bygg och anläggning*. Men detta är en relativt liten yrkesgrupp som i absoluta tal ökat med endast drygt 3000 anställda. Om vi i stället enbart studerar yrkesgrupper med över 50 000 anställda får vi följande topplista under 2000-talet.

Tabell 3

Yrken	2001	2007	Ökning	Tillväxt
1 247 administratörer i offentlig förvaltning	37 492	54 771	17 279	46 %
2 522 försäljare, detaljhandel; demonstratörer m f.	152 715	197 432	44 717	29 %
3 123 chefer för särskilda funktioner	56 587	70 603	14 016	25 %
4 214 civilingenjörer, arkitekter m fl	56 549	69 748	13 199	23 %
5 122 drift- och verksamhetschefer	50 333	61 442	11 109	22 %
6 712 byggnads- och anläggningsarbetare	74 498	89 652	15 154	20 %
7 131 chefer för mindre företag och enheter	64 181	74 867	10 686	17 %
8 832 fordonsförare	83 719	96 976	13 257	16 %
9 713 byggnadshantverkare	80 522	92 251	11 729	15 %
10 241 företagsekonomer, marknadsförare och personaltjänstemän	81 534	92 561	11 027	14 %
11 341 säljare, inköpare, mäklare m fl	155 612	176 366	20 754	13 %
12 913 köks- och restaurangbiträden	51 531	58 165	6 634	13 %
13 213 dataspecialister	77 318	87 025	9 707	13 %
14 821 maskinoperatörer, metall- och mineralbehandling	48 419	53 459	5 040	10 %
15 331 förskollärare och fritidspedagoger	73 555	81 109	7 554	10 %
16 513 vård- och omsorgspersonal	457 692	501 167	43 475	9 %
17 723 maskin- och motorreparatörer	49 470	53 060	3 590	7 %
18 323 sjuksköterskor	62 899	65 805	2 906	5 %
19 912 städare m fl	65 714	68 447	2 733	4 %
20 232 gymnasielärare m fl	55 136	57 205	2 069	4 %

Källa: SCB Yrkesregistret

⁶ SSYK är en förkortning för Standard för svensk yrkesklassificering.

⁷ Det finns en ännu mer detaljerad indelning, SSYK4, men då blir många yrkesgrupper så små att det inte är rimligt att jämföra den procentuella tillväxten i dessa grupper med de största yrkesgrupperna.

Sammanställningen visar att det inte finns någon annan av de större yrkesgrupperna som ökat lika snabbt som just administratörer i offentlig sektor. Några andra yrken har ökat mer mätt i antal personer. Det gäller exempelvis försäljare i detaljhandeln och vård- och omsorgspersonal, men att antalet offentliga administratörer har ökat med nästan 50 procent på sex år är exceptionellt. Under samma period ökade samtliga anställda i Sverige med 5,7 procent. Det innebär att anställda administratörer i offentlig sektor växte mer än 8 gånger snabbare än genomsnittet för samtliga anställda. På senare år har ökningstakten dessutom accelererat. IFAU:s studie, som sträckte sig fram till 2004, konstaterade att kommuner som fick extra tilldelning av generella statsbidrag främst anställde administratörer. Under de tre sista åren fram till 2004 växte denna yrkesgrupp med knappt 16 procent. De följande tre åren var tillväxten över 26 procent.

Resultaten tyder på att det är långtifrån säkert att ökade resurser till den offentliga sektorn leder till ökad personaltäthet inom vård, skola och omsorg. I stället är det ofta administratörerna i den offentliga förvaltningen som prioriteras.

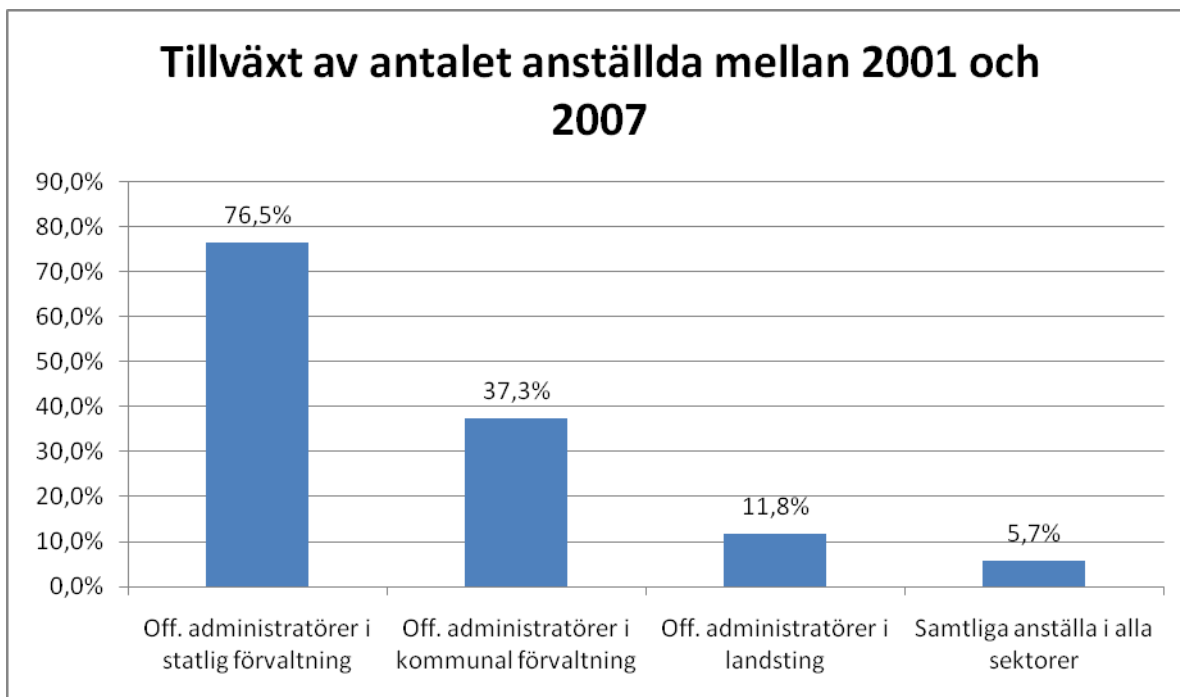
Det är svårt att förklara vad som motiverar den enorma expansionen av administratörer. IFAU för fram teorin att många kommunpolitiker är fritidspolitiker och därför inte har tid att sätta sig in i alla frågor. Många gånger blir därför deras uppgift enbart att godkänna förslag från de kommunala tjänstemännen som generellt är betydligt mer insatta i sakfrågorna. Dessa tjänstemän har starka incitament att anställa fler lägre tjänstemän för att lätta på den egna arbetsbördan.⁸

Nu bör det påpekas att den absoluta största tillväxten av administratörer i offentlig förvaltning har skett i den statliga sektorn.⁹ I denna rapport är vi främst intresserade av utvecklingen inom kommuner och landsting. Detta för att vi vill studera om ökade resurser till kommuner och landsting verkligen får direkt genomslag på resurserna till vård, skola och omsorg.

⁸ Dahlberg, Lundqvist & Mörk (2008).

⁹ Detta behöver i sig inte betyda att teorin om tjänstemannainflytandet är fel. Även i statliga verksamheter har tjänstemännen betydligt större detaljkunskaper än politikerna.

Diagram 2

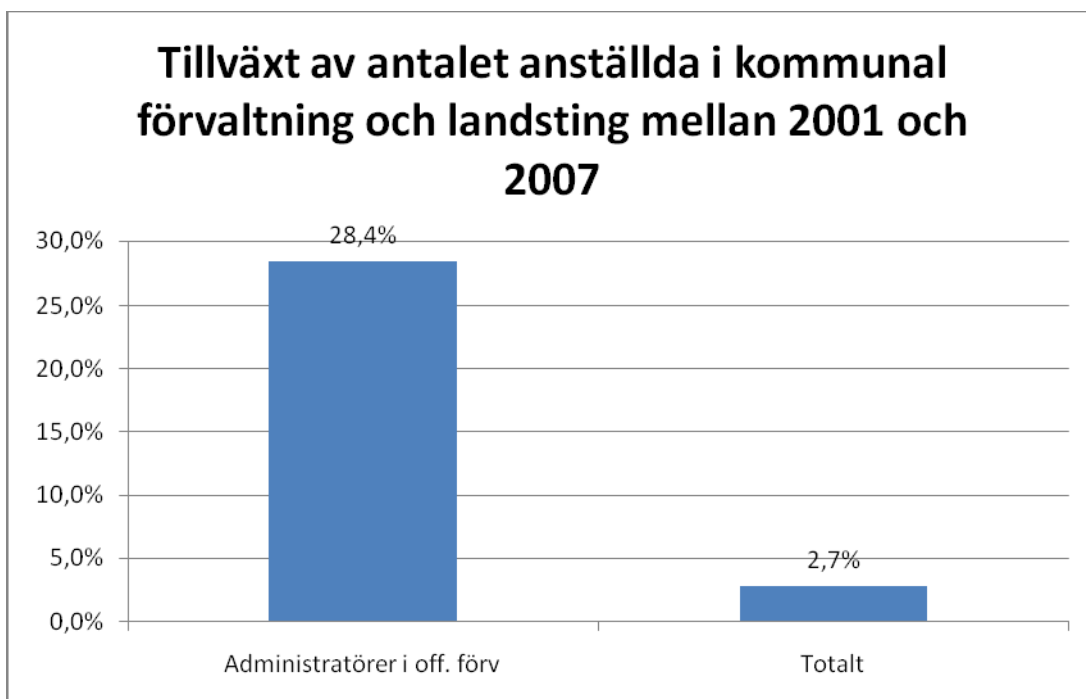


Källa: SCB och egna beräkningar

Som framgår av diagram 2 har administratörerna även i kommuner och landsting ökat kraftigt under 2000-talet. I kommunal förvaltning har de ökat mer än sex gånger snabbare än antalet anställda totalt i Sverige. I landstingen har ökningen varit betydligt beskedligare, men ändå mer än dubbelt så stor som i övriga yrken.

Jämför vi med ökningstakten för antalet anställda totalt i kommunernas och landstingens verksamheter blir skillnaderna ännu större. Totalt har de offentliga administratörerna i kommuner och landsting tillsammans ökat med 28,4 procent. Den totala ökningen av antalet anställda i kommuner och landsting har endast uppgått till 2,7 procent. I den senare gruppen ingår en mängd grupper som läkare, städare, lärare, sjuksköterskor och barnskötare. Självklart är totalgruppen betydligt större än administratörerna, och därmed blir ökningen av antalet personer också större i totalgruppen. Men tillväxten av administratörer har medfört att mer än var sjätte person som tillkommit i kommuner och landsting under 2000-talet varit en administratör.

Diagram 3



Källa: SCB och egna beräkningar

Det kan hävdas att denna jämförelse inte är helt rättvis. En del av kommunernas och landstingens uppgifter sköts av privata företag men finansieras via de offentliga budgeterna. Även om verksamheterna läggs ut på privata företag är det möjligt att det fortfarande behövs lika många administratörer i förvaltningen.¹⁰

I nästa steg har vi därför valt ut ett antal yrkesgrupper inom skola, vård och omsorg och jämfört tillväxten i dessa med ökningen av antalet administratörer. Vi har summerat utvecklingen i tre huvudgrupper inom vård skola och omsorg. I den första gruppen ingår läkare och sjuksköterskor¹¹, i den andra gruppen alla lärare¹². Den tredje gruppen består av övrig personal inom vård och omsorg.¹³ Slutligen redovisas den sammanlagda tillväxten för de tre grupperna.

¹⁰ Detta är långtifrån säkert. Med ett minskat personalansvar bör också det administrativa behovet sjunka.

¹¹ I denna grupp har vi summerat följande grupper enligt SSYK: 222 hälso- och sjukvårdsspecialister, 223 barnmorskor och sjuksköterskor med särskild kompetens och 323 sjuksköterskor.

¹² Gruppen omfattar 232 gymnasielärare, 233 grundskollärare, 234 speciallärare och 331 förskollärare och fritidspedagoger.

¹³ Här ingår endast 513 individer i kategorin vård- och omsorgspersonal. I denna grupp ingår bland annat vårdbiträden och barnskötare.

Inom dessa huvudgrupper har vi studerat utvecklingen av antalet anställda totalt. Det vill säga vi har slagit ihop sysselsättningen i offentlig förvaltning, offentligt ägda bolag, privata företag och övriga organisationer. Som jämförelse har vi använt offentliga administratörer i kommuner, landsting och kommunalt ägda bolag.¹⁴

Diagram 4



Källa: SCB och egna beräkningar

Även i denna jämförelse är ökningen av offentliga administratörer exceptionell, mer än tre gånger större än för lärare och vårdpersonal. Då bör det ändå påpekas att ökningen av utbildnings- och vårdpersonal sannolikt är överskattad om det är kommunernas och landstingens totala åtagande som ska bedömas. Ökningen bland lärare, läkare och sjuksköterskor drivs sannolikt till en del av företag som inte alls finansieras av kommuner och landsting. Det har skett en stark tillväxt av utbildnings- och hälsoföretag som vänder sig direkt till andra företag och finansieras helt av privata medel. Det kan exempelvis röra sig om läkare och sjuksköterskor som arbetar inom företagshälsovården och därmed inte finansieras av offentliga medel.

¹⁴ Eftersom vi i denna jämförelse även inkluderat kommunala bolag stiger tillväxten under perioden marginellt från 28,4 procent till 29,0.

Slutsatsen är att hur vi än vrider och vänder på statistiken är det uppenbart att kommuner och landsting under 2000-talet prioriterat anställningar i den centrala administrationen framför ökad personaltäthet inom vård, skola och omsorg.

REGIONALA VARIATIONER

Det finns stora skillnader i hur mycket den centrala förvaltningen i kommuner och landsting expanderat i olika delar av landet. I Hallands län har administratörerna i förvaltningen i kommuner och landsting ökat med nästan 70 procent, medan ökningen i Skåne län stannat vid knappt 20 procent. Det bör påpekas att i jämförelse med andra län finns det fortfarande relativt få offentliga administratörer i Halland. I tabell 4 har vi jämfört tillväxten av administratörer med ökningen av personal inom vård, skola och omsorg. Definitionerna i denna jämförelse är densamma som i diagram 4. Det vill säga alla läkare, sjuksköterskor, lärare med mera är inkluderade oavsett om de arbetar i offentlig eller privat sektor.

Tabell 4

Procentuell förändring 2001–2007

	Offentliga administratörer	Personal inom vård, skola och omsorg
Stockholms län	25,1 %	13,6 %
Uppsala län	21,7 %	13,1 %
Södermanlands län	40,8 %	11,0 %
Östergötlands län	13,1 %	7,9 %
Jönköpings län	43,6 %	9,1 %
Kronobergs län	34,8 %	8,3 %
Kalmar län	36,1 %	3,6 %
Gotlands län	26,5 %	-0,4 %
Blekinge län	26,6 %	10,7 %
Skåne län	19,6 %	12,1 %
Hallands län	69,3 %	13,1 %
Västra Götalands län	24,5 %	8,9 %
Värmlands län	45,2 %	3,0 %
Örebro län	52,4 %	6,9 %
Västmanlands län	28,7 %	-0,3 %
Dalarnas län	17,9 %	5,7 %
Gävleborgs län	56,1 %	2,0 %
Västernorrlands län	31,9 %	4,7 %
Jämtlands län	27,8 %	6,0 %
Västerbottens län	25,5 %	6,2 %
Norrbottnens län	37,4 %	5,6 %

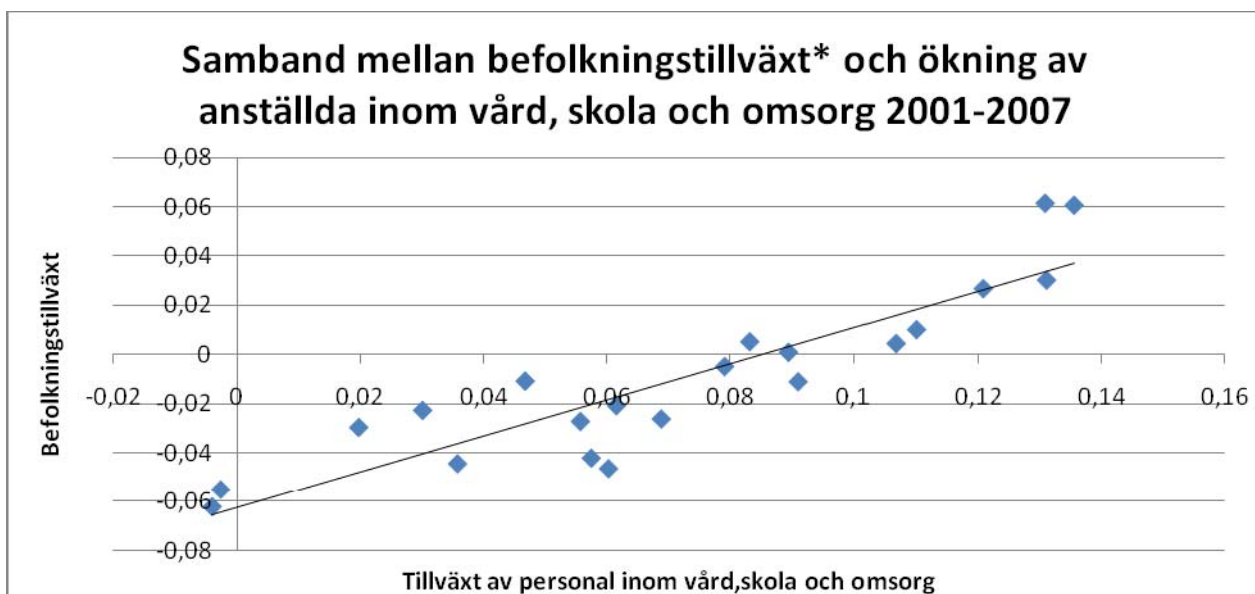
Källa: SCB och egna beräkningar

Det är intressant att notera att det inte verkar finnas något samband mellan ökningstakten av personal inom vård, skola och omsorg och antalet administratörer. I samtliga län har administratörerna ökat i snabbare takt än välfärdsarbetarna. Men i ett län som Stockholm där det skett en kraftig ökning av lärare och vårdpersonal, har ökningen av administratörerna ändå varit relativt modest. Eftersom Stockholmsregionen har en hög och ökande andel privata utförare av välfärdstjänster visar detta att det inte är konkurrensutsättning eller valfrihetssystem som skapar behov av administratörer.

Det är också intressant att notera att på Gotland och i Västmanland har administratörerna ökat i snabbare takt än i Stockholm, trots att personalen inom vård, skola och omsorg faktiskt har minskat i dessa två län. Det finns därför inget som talar för att den totala ökningen av den administrativa personalen är ett uttryck för större satsningar på den offentliga kärnverksamheten.

Vi har även studerat hur befolkningstillväxten samvarierar med både administratörerna och personalen inom vård, skola och omsorg. Eftersom den stora delen av kostnaderna för kommuner och landsting är riktade mot den yngsta och den äldsta delen av befolkningen, har vi studerat den sammanlagda ökningen av invånare i länen mellan 0 och 18 år samt de över 74 år. I diagram 5 redovisas sambandet mellan befolkningsökningen i dessa åldrar och ökningen av personal inom vård- och utbildningsyrkena.

Diagram 5

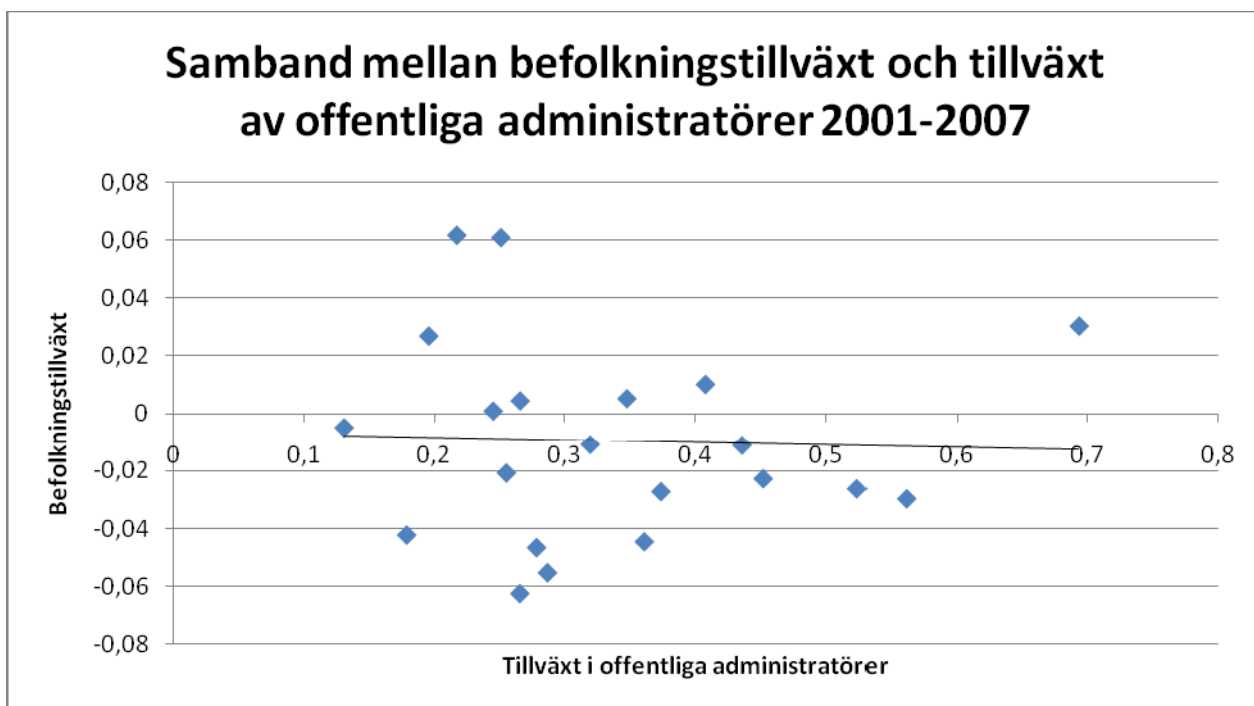


Källa: SCB och egna beräkningar
Befolkningstillväxten avser personer i åldrarna 0-18 år och >74 år

Som framgår av diagrammet finns det tydligt samband mellan hur befolkningen i dessa åldersgrupper ökat och ökningen av personer i de undersökta yrkena inom vård och utbildning. Befolkningsökningen förklarar omkring 80 procent av variationen mellan länen i tillväxt inom dessa välfärdsyrken.

Ett motsvarande samband saknas helt när det gäller administratörerna i den offentliga förvaltningen.

Diagram 6



Källa: SCB och egna beräkningar

Befolkningstillväxten avser personer i åldrarna 0-18 år och >74 år

I många län har antalet äldre och yngre minskat. Detta borde leda till minskat åtagande för kommuner och landsting. Men det har inte lett till ett minskat antal administratörer. Tvärtom har administratörerna i dessa län ökat minst lika mycket som i de län där behoven av vård, skola och omsorg ökat. Det förefaller nästan som att kommuner och landsting i de krympande länen försökt kompensera det minskade behovet av lärare och vårdpersonal med att expandera den offentliga förvaltningen.

Den regionala genomgången visar ännu tydligare att det inte finns några garantier för att ytterligare resurser till kommuner och landsting leder till ökad personaltäthet inom vård, skola och omsorg. Det finns därför all anledning att ytterligare diskutera de prioriteringar som görs inom de offentliga verksamheterna.

SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER

I denna rapport analyseras vilka yrkesgrupper som har prioriterats när sysselsättningen i den offentliga sektorn vuxit på senare år. När staten ökar överföringarna till kommuner och landsting motiveras det nästan alltid med att kvaliteten i vård, skola och omsorg behöver höjas. Men vår genomgång visar att det inte är förskollärare, sjuksköterskor och läkare som ökat snabbast i den offentliga sektorn, utan administratörer i den offentliga förvaltningen. Faktum är att av de stora yrkesgrupperna i Sverige är det de offentliga administratörerna som vuxit allra snabbast.

I kommuner och landsting har den totala sysselsättningen stigit med 2,7 procent mellan 2001 och 2007. Men administratörerna i den centrala förvaltningen har vuxit med hela 28 procent under samma period. Under de senaste åren har en allt större del av de kommunernas och landstingens verksamheter lagts ut på privata entreprenörer. Det kan därför vara mer rättvist att jämföra tillväxten bland administratörerna med den totala ökningen av vård- och utbildningspersonal i både privat och offentlig sektor. Men även i denna jämförelse är ökningen av administratörer i den centrala förvaltningen exceptionell. Den har varit mer än tre gånger snabbare än den totala ökningen av välfärdspersonal i samtliga sektorer.

En ökning av antalet administratörer skulle kanske kunna motiveras om den användes för att avlasta personal inom vård, äldreomsorg, skolor och barnomsorg. Men denna rapport visar att det inte finns något samband mellan hur vård- och utbildningsåtagandet utvecklas och ökningen av administratörerna. I vård- och utbildningsyrkena finns ett starkt samband mellan hur befolkningen regionalt har utvecklats och hur sysselsättningen i dessa yrken utvecklats. Däremot saknas detta samband för administratörerna. I de län där befolkningen har minskat, och därmed även kommunernas och landstingens åtaganden, har administratörerna vuxit lika snabbt som i de växande delarna av Sverige. Det finns till och med exempel på län där vård- och utbildningspersonalen minskat under 2000-talet, men där antalet administratörer ändå har vuxit rekordsnabbt.

Sammantaget visar genomgången att ökade resurser till kommuner och landsting inte är någon garanti för ökad personaltäthet inom vård, skola och omsorg. I stället är det tydligt att under hela 2000-talet har både kommuner och landsting prioriterat ökad personaltäthet i den centrala förvaltningen.

REFERENSER

Börjesson, Per-Lennart (2008), *Välfärdsmysteriet? : kommunsektorns utveckling 1980–2005*.

Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.

Dahlberg, Matz & Mörk, Eva (2006), "Public employment and the double role of bureaucrats". *Public Choice* vol 126, nr 3–4, mars,

<www.springerlink.com/content/w8u27123g6254516/>.

Dahlberg, Matz, Lundqvist, Heléne & Mörk, Eva (2008), "Hur fördelas ökade generella statsbidrag mellan personal i olika kommunala sektorer". Stockholm: Institutet för

arbetsmarknadspolitisk utvärdering, IFAU (IFAU-rapport 2008:14),

<www.ifau.se/templates/PagePublication.aspx?id=10713>.

Sanandaji, Nima (2009), "Kommuner och underskott". Stockholm: Svenskt Näringsliv,

<www.svensktnaringsliv.se/material/rapporter/kommuner-och-underskott_83314.html>.