

MERA MYTER ÄN FAKTA

EN GRANSKNING AV SKL:S
BESKRIVNING AV VERKLIGHETEN

JOHAN KREICBERGS

www.timbro.se/innehall/isbn=9175667614&flik=4

MAJ 2010

TIMBRO

© Författaren och Timbro 2010
ISBN 978-91-7566-761-4
www.timbro.se
info@timbro.se

FÖRORD

I den debatt som följde på publiceringen av Timbros rapport *Byråkratexplosionen* (december 2009) lyfte kommunernas intresseorganisation SKL (Sveriges Kommuner och Landsting) fram sin pamflett *Myter och fakta*. I den hade man ”kommit fram till” att administrationen – mätt i andel administrativ personal – är nästan dubbelt så hög i det privata näringslivet som i kommuner och landsting.

Bara detta påstående i sig är ju ytterst anmärkningsvärt. Men frågan är om inte sättet på vilket SKL kommit fram till denna slutsats är ännu mer häpnadsväckande. Eller vad sägs om att en snickare med egen firma och en anställd av SKL etiketteras som ”administratör”?

Johan Kreicbergs, nationalekonom med det egna företaget Kreicbergs Utredning & Opinion, som skrev *Byråkratexplosionen* har i föreliggande kortrapport granskat SKL:s verklighetsbeskrivning om kommunala och privata byråkrater. Och den visar att SKL, den egna pamflettens namn till trots, lever i myternas värld. Det enda raka är att man drar in *Myter och fakta* och slutar sprida felaktiga påståenden i debatten. Frågan om hur kommuner och landsting prioriterar sina pengar, och varför vi trots västvärldens högsta skatter inte har västvärldens bästa välfärd, är för viktig för att behöva dras med fantasiberäkningar av SKL:s typ.

Stockholm i maj 2010

Thomas Idergard

Programansvarig, Välfärd & Reformstrategi, Timbro

BAKGRUND

Timbro publicerade i slutet av december 2009 rapporten *Byråkratexplosionen* som visade att antalet administratörer i den offentliga förvaltningen hade vuxit betydligt snabbare under 2000-talet än andra yrkesgrupper i kommuner och landsting. Det är alltså inte i första hand läkare, sjuksköterskor och lärare som prioriterats när kommuner och landsting har nyanställt.

Intresseorganisationen Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) kände inte alls igen i sig i den bild som Timbro redovisade i *Byråkratexplosionen*, och menade att det var fel att enbart studera yrkesgruppen offentliga administratörer. SKL ansåg att även andra yrkesgrupper som redovisningsekonomer, företagsledare och kontorssekreterare borde räknas som administratörer. SKL publicerar sedan några år tillbaka en skrift med titeln *Myter och Fakta* där man redovisar andelen administratörer i staten, kommuner och landsting samt privat sektor. I skriften framgår att med SKL:s sätt att räkna är andelen administratörer i den privata sektorn nästan dubbelt så hög som i kommuner och landsting.

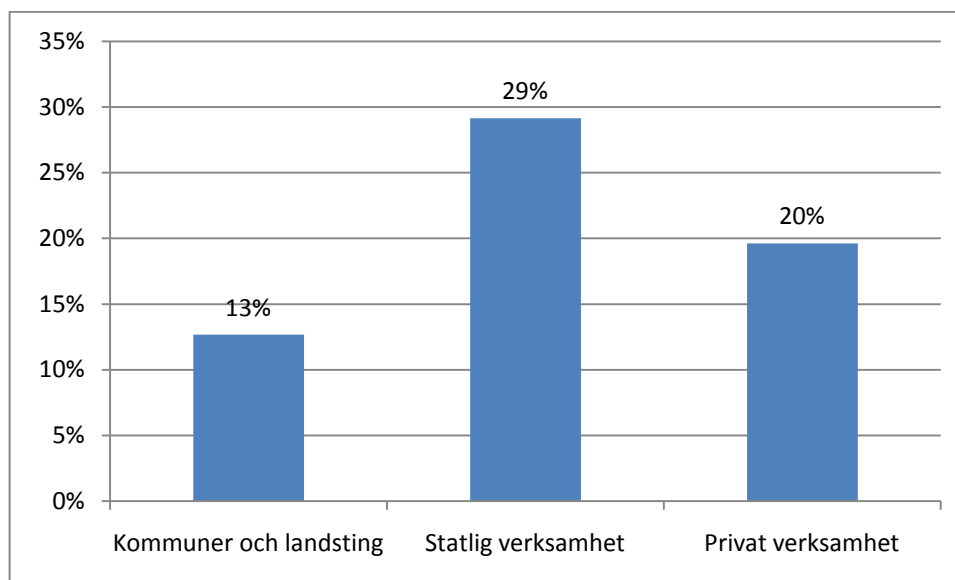
Det skulle vara ytterst anmärkningsvärt om det stämde att kommuner och landsting lyckats skära ned administrationen till nästan hälften av vad den är i den privata sektorn. I denna rapport granskar vi därför hur SKL har räknat fram sina uppgifter om andelen administratörer i olika verksamheter.

ADMINISTRATIONEN ENLIGT SKL

I skriften *Myter och Fakta* hävdar SKL att administration är betydligt mindre omfattande i kommuner och landsting än i den statliga och den privata sektorn. I skriften redovisas inte hur SKL beräknar administrationen. Men SKL har gett oss en lista med de yrkesgrupper som SKL definierar som administratörer.¹ Här ingår ett antal olika yrken som till exempel verkställande direktörer, chefer för småföretag, jurister, redovisningsekonomer och sekreterare.

I nästa steg har vi uppdaterat SKL:s uppgifter med den senast tillgängliga statistiken från SCB.² Om antalet personer i kommuner och landsting som arbetar i dessa yrken sätts i relation till det totala antalet sysselsatta framgår att administrationsgraden uppgår till cirka 12,5 procent inom den landstingskommunala sektorn. Enligt samma definition ägnar sig numera cirka 20 procent av det privata näringslivet och knappt 30 procent i den statliga sektorn åt administrativa uppgifter.

Diagram 1. Andelen administratörer i olika sektorer enligt SKL:s definition 2008.



Källa: SCB, yrkeskoder för administratörer enligt SKL finns i appendix 1.

I arbetet med en skrift som har ambitionen att avliva myter och presentera fakta borde dessa resultat ha manat till eftertanke. Det är inte rimligt att anta att vinstdrivande företag skulle anställa nästan dubbelt så många administratörer som kommuner och landsting. Resultaten går också emot forskningen inom området, som visar att privata verksamheter oftast drivs betydligt effektivare än offentliga. Vid konkurrensutsättning av offentliga verksamheter brukar kostnadsbesparingarna uppgå till 10–30 procent.³ Timbro är inte ensam om att hävda att kommunerna i många fall prioriterar att anställa administratörer. En studie för 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.⁴

ATT JÄMFÖRA ÄPPLEN MED MOTORBÅTAR

Hur kan det då komma sig att SKL kommer fram till administrationen är betydligt mindre i kommuner och landsting än i den privata sektorn? Visserligen erkänner SKL att det är svårt att jämföra olika verksamheter. Men SKL presenterar ändå dessa resultat som fakta. Vi hävdar att en mer rättvis och adekvat jämförelse borde ha utarbetats.

Huvudproblemet med SKL:s beräkningar är att de jämför helt skilda verksamheter i olika branscher och i olika storleksklasser. Exempelvis blir jämförelsen med det privata näringslivet i det närmaste absurd när jurister och revisorer räknas som administrativ personal. Privata advokat- och revisionsbyråer kommer då att till nästan 100 procent bestå av administrativ personal. Detta drar upp administrationen i den privata sektorn trots att dessa företag dessutom i många fall säljer konsulttjänster åt kommuner och landsting.

Att SKL jämför helt olika verksamheter är också orsaken till att administrationen i den statliga sektorn framstår som så stor. Huvudsyftet med de statliga verksamheterna är ofta just att sköta administration. Kommuner och landsting har däremot sin huvudsakliga uppgift i att sköta vård, skola och omsorg.

En annan faktor som grovt snedvrider bilden av administrationen i den privata sektorn är att storleken på arbetsplatserna i den privata sektorn i genomsnitt är betydligt mindre än i kommuner och landsting. I sin definition av administratörer har SKL inkluderat chefer för mindre företag. Det innebär alltså att en snickare med två anställda kan räknas som administratör, trots att han eller hon är med och arbetar i byggprojekten. I detta företag skulle alltså den administrativa personalen uppgå till 33 procent, enligt SKL.

De jämförelser som SKL gör mellan administrationen i privat och offentlig sektor blir alltså helt irrelevanta eftersom verksamheterna skiljer sig kraftigt åt. I nästa avsnitt har vi använt oss av exakt samma definition som SKL av vilka yrken som ska räknas som administrativa. Men i stället för att jämföra hela det privata näringslivet med hela den landstingskommunala sektorn tittar vi endast på verksamheter i samma storleksklasser och branscher.

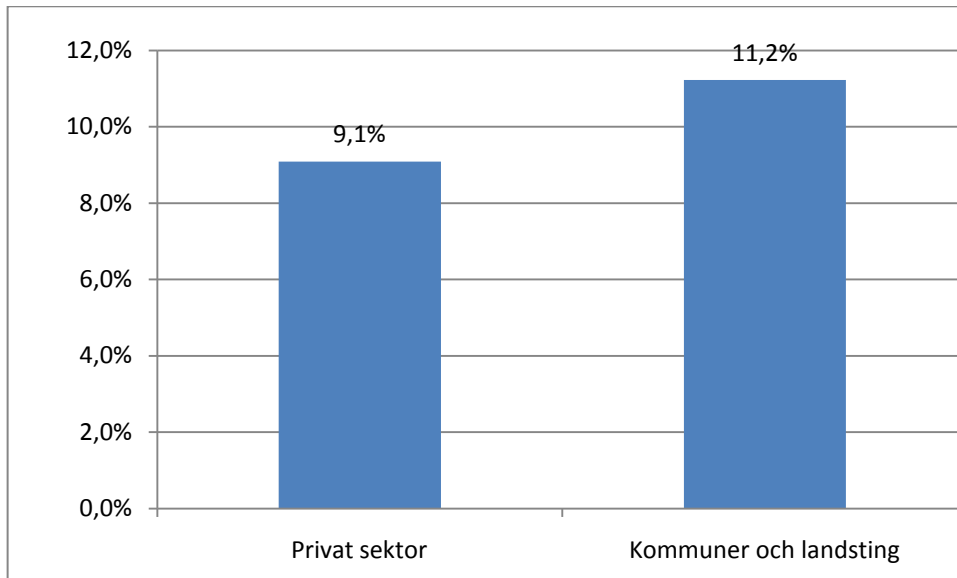
ATT JÄMFÖRA ÄPPLÉN MED ÄPPLÉN

SKL skriver i *Myter och fakta* att nästan 90 procent av de ekonomiska medlen till kommuner och landsting används till vård, skola och omsorg. Vi har därför jämfört administrationen enligt SKL:s definition i kommuner och landsting med administrationen i privata företag inom vård och utbildning. För att komma till rätta med problemet att det finns fler små arbetsplatser i den privata sektorn har vi specialbeställt statistik från SCB där endast arbetsplatser med fler än 20 anställda inkluderas.

För den privata sektorn är beräkningen enkel. Enligt SCB arbetar cirka 8 800 personer i administrativa yrken⁵ inom vård, omsorg och utbildning, i privata företag med fler än 20 anställda. Totalt finns det cirka 96 600 anställda i dessa företag. Det innebär att andelen administrativ personal inom privata vård- och utbildningsföretag uppgår till 9,1 procent.

För kommuner och landsting är administrationen något svårare att beräkna. Totalt arbetar 878 000 personer på arbetsplatser med fler än 20 anställda inom vård, omsorg och utbildning i kommuner och landsting. Av dessa var 69 100 administratörer enligt SKL. Men en stor del av de administrativa uppgifterna inom utbildning och vård sköts i den centrala förvaltningen, vilken har en särskild branschkod hos SCB. Där arbetar sammanlagt 97 000 personer i kommuner och landsting varav 44 600 har administrativa yrken enligt SKL. Vi har utgått från SKL:s egna uppgifter om att 87,5 procent av verksamheten i den landstingskommunala sektorn ägnas åt vård, omsorg och utbildning. Därför har vi antagit att samma andel gäller för både administratörerna och övriga anställda inom den centrala förvaltningen. Vi har därför adderat 39 000 administratörer och 84 600 anställda till uppgifterna för kommun- och landstingsanställda inom vård, omsorg och utbildning.⁶ Totalt räknar vi därmed att antalet administratörer inom kommuner och landsting som är knutna till vård, omsorg och utbildning, är 109 000. Detta ska jämföras med totalt 963 000 anställda kopplade till dessa verksamheter.

Diagram 2. Andelen administratörer inom vård och utbildning i verksamheter med fler än 20 anställda.



Källa: SCB och egna beräkningar.

Bilden av att kommuner och landsting har en liten administration blir alltså radikalt annorlunda om likadana branscher jämförs. Andelen administratörer är då cirka 20 procent större inom vård, omsorg och utbildning i kommuner och landsting, jämfört med det privata näringslivet. Dessa resultat stämmer också bra överens med storleken på potentialen för kostnadsbesparingar när offentliga verksamheter utsätts för konkurrens.

SAMMANFATTNING

Under de senaste åren har kommunerna och landstingen från olika håll kritiserats för att för lite av skattepengarna används till kärnverksamheterna. En studie från IFAU visade att de kommuner som tilldelats extra statliga medel i huvudsak använde pengarna för att anställa administratörer i den offentliga förvaltningen. Timbro presenterade i december 2009 en rapport som visade att administratörer i den offentliga förvaltningen var Sveriges snabbast växande större yrkesgrupp.

SKL har förnekat denna utveckling helt, och hänvisat till skriften *Myter och fakta*, där det framgår att administrationen är nästan dubbelt så stor i den privata sektorn som i kommuner och landsting. Detta resultat går helt emot forskningen inom området och måste ifrågasättas. Det är svårt att föreställa sig att vinstdrivande företag skulle anse sig behöva dubbelt så mycket administrativ personal som offentliga verksamheter.

I denna rapport har vi därför granskat SKL:s beräkningar. Det visar sig att SKL till exempel räknar in jurister och redovisningsekonomer som administrativ personal. I många branscher blir denna definition grovt missvisande. Exempelvis skulle med denna definition advokatbyråer och revisionsfirmor nästan uteslutande bestå av administratörer. Dessutom är chefer för småföretag inräknade som administratörer. I ett företag med en snickare som har en anställd skulle alltså administrationen uppgå till 50 procent.

Det enda rimliga är att jämföra liknande verksamheter med varandra. Vi har därför specialbeställt statistik från SCB där vi, med SKL:s egna definitioner av vilka yrkesgrupper som klassas som administration, kan jämföra privata företag inom vård, omsorg och utbildning med samma verksamheter inom kommuner och landsting. Resultaten blir då helt annorlunda än de som presenteras som fakta av SKL. Administration är enligt denna mer rättvisa jämförelse 20 procent större i kommuner och landsting. Dessa resultat ligger i linje med de kostnadsbesparingar som beräknats vid konkurrensutsättningar av offentliga verksamheter.

APPENDIX

Tabell. Administrativa yrkesgrupper enligt SKL:s definition.

Yrkeskod	Yrkesgrupp
111	Högre ämbetsmän och politiker
112	Chefstjänstemän i intresseorganisationer
121	Verkställande direktörer, verkschefer m fl
122	Drift- och verksamhetschefer
123	Chefer för särskilda funktioner
131	Chefer för mindre företag och enheter
212	Matematiker och statistiker
241	Företagsekonomer, marknadsförare och personaltjänstemän
242	Jurister
247	Administratörer i offentlig förvaltning
248	Administratörer i intresseorganisationer
342	Agenter, förmedlare m fl
343	Redovisningsekonomer, administrativa assistenter m fl
411	Kontorssekreterare och dataregistrerare
412	Bokförings- och redovisningsassistenter
414	Biblioteksassistenter m fl
419	Övrig kontorspersonal
422	Kundinformatörer

NOTER

1. Se appendix för de yrkesgrupper som ingår i SKL:s definition
2. Dessa uppgifter avser 2008 och har specialbeställts från SCB.
3. För en sammanställning se exempelvis Jordahl, *IFN Policy Papers* nr 8 2006.
4. "Hur fördelas ökade generella statsbidrag mellan personal i olika kommunala sektorer", IFAU Rapport 2008:14.
5. Enligt SKL definition i appendix.
6. $0,875 * 44571 = 39002$ och $0,875 * 96673 = 84594$

REFERENSER

Dahlberg, Matz, Lundqvist, Heléne & Mörk, Eva (2008), "Hur fördelas ökade generella statsbidrag mellan personal i olika kommunala sektorer?" Uppsala: Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (Rapport 14),
<www.ifau.se/templates/PagePublication.aspx?id=10713>.

Jordahl, Henrik (2006), "Konkurrensutsättning av offentlig verksamhet : hur stor är effektiviseringspotentialen?" Stockholm: Institutet för näringslivsforskning,
<www.ifn.se/web/8.aspx>.

SKL (2009), *Myter och fakta 2009*. Stockholm,
<www.skl.se/web/Myter_och_fakta.aspx>.