

Kommunanställda byråkraters dubbla roll*

Kommunens efterfrågan på byråkrater var under perioden 1990–2002 okänslig för löneökningar, medan efterfrågan på annan typ av arbetskraft (inom barnomsorg, äldreomsorg samt skola och fritid) reagerade negativt på löneökningar. Detta kan bero på byråkraternas dubbla roll som kommunanställda: samtidigt som de kan tänkas delta i den kommunala beslutsprocessen om hur många personer kommunen ska anställa utgör de själva delar av den arbetskraft som anställs. Ökade löner för byråkrater innebär därför såväl ökade kostnader som ökad privat inkomst för byråkraterna.

”Tidigare år har sparkraven på administrationen fintats bort [...] Det finns alltid krafter inom administrationen som skyddar sitt eget gebit. Det är lättare att skjuta över besparingar på någon annan...” Jan-Ove Jerrestål (fp), Uppsala Nya Tidning 17 februari, 2004.

I Sverige är 20 procent av alla sysselsatta anställda i den primärkommunala sektorn.¹ Av dessa är knappt tio procent anställda i den kommunala administrationen. I denna artikel argumenterar vi för att anställda i den kommunala administrationen (som vi kallar byråkrater) har en dubbel roll eftersom de i viss mån anställer sig själva.

Matz Dahlberg och **Eva Mörk** är båda docenter i nationalekonomi och verksamma vid Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) och Nationalekonomiska institutionen vid Uppsala universitet.
matz.dahlberg@ifau.uu.se

Detta borde innebära att efterfrågan på byråkrater inte nödvändigtvis minskar när lönerna går upp, något som vi förväntar oss för den övriga kommunala personalen. När vi undersöker data för kommunalanställda under perioden 1990–2002 är det också detta mönster vi finner.

Byråkraternas roll i den kommunala beslutsprocessen

Låt oss börja med att diskutera byråkraternas roll i den kommunala beslutspro-

* Artikeln bygger på den engelska forskningsrapporten "Public Employment and the Double Role of Bureaucrats", Working Paper 2004:11, IFAU (under publicering i *Public Choice*). Vi vill tacka Rolf Ström på Sveriges kommuner och landsting som mycket vänligt har svarat på våra datarelaterade frågor.

1. Den kommunala sektorn består av landsting och primärkommuner. I denna artikel koncentrerar vi oss på primärkommunerna och det är dessa vi avser när vi härfter skriver "kommuner".

cessen. Även om besluten i kommunen formellt fattas av folkvalda politiker så är dessa i hög grad beroende av den kommunala administrationen för att kunna fatta väl underbyggda beslut. Den statsvetenskapliga litteraturen har också länge insett betydelsen av förvaltningens roll, såväl i beslutsfasen som i implementeringsfasen, se till exempel Peters (1995). Även i den nationalekonomiska litteraturen har det argumenterats för att det är byråkraterna som har den faktiska makten över vilka beslut som fattas, se till exempel Niskanen (1971) och Romer och Rosenthal (1978, 1979). Byråkraterna antas i denna litteratur vara ute efter att maximera budgeten i den egna sektorn, vilket innebär att den offentliga sektorn kommer att bli större än vad väljarna skulle föredra.²

En fråga man kan ställa sig är om väljare och politiker verkligen är så passiva och låter byråkraterna styra och ställa som de vill? Åtminstone politikerna, som antagligen vill bli omvalda, borde väl engagera sig mer? Denna observation görs av bland annat Eavey och Miller (1984), som argumenterar för att de kommunala besluten snarare fattas genom förhandlingar mellan politiker och byråkrater än av byråkraterna själva.³ Byråkraterna antas dock fortfarande vara budgetmaximerande. Eavey och Miller testar sin teori och finner stöd för denna.⁴

Att besluten fattas i förhandlingar mellan politiker och byråkrater är ett antagande som känns rimligt; det är ju trots allt byråkrater som sitter inne med den information som politikerna till slut grundar sina beslut på. Byråkraterna kommer i detta förhandlingsspel spela en dubbel roll; samtidigt som de deltar i beslutet om hur många personer kommunen ska anställa är de själva anställda av kommunen. Man kan alltså säga att de i viss utsträckning anställer sig själva.

Antagandet att byråkrater självklart är budgetmaximerare känns dock mer ad hoc. Snarare är väl byråkrater som andra människor som bryr sig om den kommunala konsumtionen likväl som den privata.⁵ Byråkraterna kommer i så fall, likväl som alla andra, att efterfråga en viss mängd kommunal personal som kan tillhandahålla kommunala varor och tjänster. Men deras efterfrågan på anställda inom den kommunala administrationen kommer att se annorlunda ut; framför allt så kommer denna inte nödvändigtvis reagera negativt på löneökningar. När lönen för byråkrater går upp händer nämligen två saker. För det första ökar kostnaden för att tillhandahålla kommunal service, vilket innebär att färre byråkrater efterfrågas. För det andra ökar byråkraternas inkomst, vilket innebär att de vill öka både sin privata och sin kommunala konsumtion, i vilket fall fler byråkrater behövs. Den slutliga effekten av en löneökning är alltså oklar; efterfrågan på byråkrater kan både öka, minska och vara oförändrad. För en politiker å andra sidan, som vi antar representerar den typiske väljaren,⁶ så finns bara den första mekanismen, vilket innebär

2. Romer och Rosenthal (1982) testar denna modell på skolbudgetar i Oregon och finner att dessa typiskt är 15–45 procent högre än vad väljarna önskar.

3. Även Breton och Wintrobe (1975) och Miller (1977) beskriver beslutsprocessen som ett förhandlingsspel mellan byråkrater och politiker.

4. Även Kalseth och Rattsø (1998) använder Eavey och Millers förhandlingsmodell när de undersöker de norska kommunernas utgifter på administration.

5. Detta behöver naturligtvis inte utesluta att det även finns tendenser till budgetmaximering i byråkraternas beteende.

6. Vi antar vidare att den representativa väljaren inte är anställd inom kommunen.

att efterfrågan på byråkrater går entydigt ner när lönerna för dessa ökar. För efterfrågan på övriga anställda inom kommunen förväntar vi oss inte några skillnader mellan politikernas och byråkraternas efterfrågan; när lönen för en viss typ av personal ökar så kommer såväl politikernas som byråkraternas efterfrågan på denna typ av arbetskraft att minska.⁷ I nästa avsnitt undersöker vi vilken effekt löner har på antal anställda och jämför byråkrater med övriga anställda. På detta sätt kan vi få indikationer på om byråkraternas dubbla roll har betydelse för den kommunala arbetskraftsefterfrågan.

En annan mekanism som skulle kunna leda till att den administrativa personalen inte minskar när lönerna ökar är att byråkraterna (som är med och fattar beslut om hur många som ska anställas) tycker att det är lättare att skära ner i områden som ligger längre bort i organisationen än på "hemmaplan", dels av sociala skäl och dels för att man kan ha lättare att förstå det egna arbetsområdets betydelse.

Empiriska resultat

Är det så att byråkraterna har något att säga till om när kommunen fastställer hur många anställda de ska ha? I så fall förväntar vi oss, enligt resonemanget ovan att löner för byråkrater inte nödvändigtvis har en negativ effekt på efterfrågan på byråkrater, något som vi förväntar oss för övrig kommunal personal.

För att undersöka detta använder vi oss av paneldata på antal kommunanställda⁸ och kommunernas lönekostnader 1990–2002. Vi har valt att koncentrera oss på fyra verksamhetsområden: barnomsorg, äldreomsorg, skola och fritid, samt administration.⁹ Dessa fyra områden svarar för 80 procent av de kommunalt sysselsatta.¹⁰

Vi vill alltså undersöka vad som förklarar antal anställda inom kommunen. En viktig faktor är naturligtvis lönen och vi kontrollerar därför för den genomsnittliga månadslönen för en heltidsanställd inom de olika sektorerna.¹¹ Som framgick av resonemanget ovan så är inkomst en viktig faktor att ta hänsyn till och det gör vi genom att kontrollera för de statsbidrag (per capita) kommunen får av staten samt den kommunala skattebasen. Vidare är det troligt att det existerar trögheter på arbetsmarknaden,¹² orsakade av till ex-

7. Vi antar här att kommunal service är en normal vara och för att öka produktionen av denna krävs det en ökning av personalen. För en mer teknisk framställning av den teoretiska modellen, se Dahlberg och Mörk (2004).

8. Omräknade i fulltidsekvivalenter per 1 000 invånare

9. I gruppen administration ingår chefer, handläggare och kontorspersonal. Vi har tyvärr inte möjlighet att separera dessa grupper från varandra i data. Detta skulle ha varit önskvärt då antagligen inte alla av de olika administrationskategorierna deltar i förhandlingar med politikerna. Man kan dock konstatera att om inte alla administrationskategorier deltar i förhandlingar med politikerna kommer vi att få svårare att finna stöd för vår hypotes i data. Omvänt kan man säga att om vi får stöd för vår hypotes då inte alla administrationskategorier deltar i förhandlingarna så stärker detta våra resultat.

10. De övriga 20 procenten är anställda inom teknik samt övrig vård och omsorg.

11. Denna variabel är framtagen genom att dividera kommunens lönekostnad med antal fulltidsekvivalenter.

12. Detta argument stöds empiriskt av Bergström med flera (1998) som finner omfattande trögheter när de studerar kommunal arbetskraftsefterfrågan 1988–95. Även Dahlberg och Lindström (1998) och Dahlberg och Johansson (1998, 2000) finner att det är viktigt att ta hänsyn till dynamik när man studerar den kommunala ekonomin.

empel anställningskontrakt, vilket gör att kommunerna inte omedelbart kan anpassa antal anställda till den nivå som de skulle önska. Vi har därför med antal anställda föregående år i våra skattningar. Dessutom har vi valt att inkludera olika demografiska variabler i skattningarna eftersom såväl äldreomsorg som barnomsorg och skola riktar sig till vissa bestämda åldersgrupper. Slutligen kontrollerar vi för fixa kommuneffekter som tar hänsyn till faktorer som är specifika för varje kommun och fixa tids-effekter som tar hänsyn till makrochocker och annat som drabbar samtliga kommuner

likadant. Resultaten från våra skattningar visas i *tabell 1*.¹³

Om vi börjar med att titta på den variabel vi är mest intresserade av, det vill säga löner, ser vi att medan dessa leder till en

13. Vi använder en GMM-estimator av den typ som föreslås av Anderson och Hsiao (1981), där vi estimerar modellen i första differensen och använder antal anställda i perioden t-2 och t-3 samt löner i perioden t-1 och t-2 som instrument för den laggade beroende variabeln (antal anställda) och för den potentiellt endogena variabeln löner.

Tabell 1. Vad bestämmer antal kommunalt anställda i olika sektorer?

	Administration	Barnomsorg	Äldreomsorg	Skola, fritid
Antal anställda föregående år	0,5516 (0,1085)**	0,5668 (0,0718)**	0,9026 (0,1369)**	0,6893 (0,1556)**
Lön (egen)	-0,1387 (0,3246)	-1,3120 (0,4619)**	-0,3471 (0,8202)	-1,0913 (0,2797)**
Statsbidrag	-0,0051 (0,0083)	0,0192 (0,0068)**	-0,0292 (0,0134)*	0,0012 (0,0063)
Skattebas	0,1640 (0,1226)	0,0811 (0,1034)	-0,1645 (0,1905)	0,0207 (0,0912)
Andel 0–6 år	0,2035 (0,0900)*	0,1721 (0,0735)*	0,1130 (0,1395)	0,0237 (0,0664)
Andel 7–15 år	-0,0009 (0,1185)	0,1312 (0,0974)	-0,3076 (0,1878)	-0,0465 (0,1099)
Andel 16–19 år	-0,0749 (0,0542)	0,0525 (0,0449)	-0,0914 (0,0836)	-0,0547 (0,0435)
Andel 80 år och äldre	0,0016 (0,0735)	0,0809 (0,0613)	0,3440 (0,1135)**	0,0991 (0,0616)
Befolkning	-0,8359 (0,1372)**	-0,8399 (0,1143)**	-0,8195 (0,2144)**	-1,1100 (0,1136)**
Konstant	-0,0365 (0,0304)	-0,1436 (0,0409)**	-0,4307 (0,1162)**	-0,0751 (0,0187)**

Notera: Antal anställda är angivna i antal fulltidsekvivalenter per 1 000 capita. Lön (egen) indikerar att det är den sektorspecifika lönen som används i varje regression. Tidseffekter samt kommunspecifika effekter är inkluderad i samtliga regressioner. Standardfel anges inom parentes. * (***) anger att parametern är signifikant skild från noll på 5 procent (1 procent) nivån. Antal anställda föregående år och löner är instrumenterade. Vi har testat instrumentens giltighet med Sargan-testet för överidentifierade restriktioner och har inte kunnat förkasta att instrumenten är valida. Se Dahlberg och Mörk (2004) för detaljer.

minskning (ekonomiskt signifikant för alla sektorer, det vill säga punkttestimaten ligger inte nära noll, och statistiskt signifikant för två) av antal anställda inom barnomsorg, äldreomsorg och skola, så har den ingen effekt (vare sig ekonomiskt eller statistiskt) på antal anställda inom administrationen.¹⁴ Detta stöder vår teoretiska modell. En annan tolkning av våra resultat, som vi själva inte tycker är särskilt trolig men som ändå bör nämnas, är att även politikernas (som representerar väljarna) efterfrågan på byråkrater är okänslig för löner. Vi skulle i detta fall observera en löneokänslig efterfråga även om byråkraterna inte har något som helst inflytande i den kommunala beslutsprocessen. Vi har emellertid svårt att förstå varför detta skulle vara fallet.

Vidare kan vi konstatera att det verkar finnas omfattande trögheter i den kommunala arbetskraftsefterfrågan; antal anställda i år beror i hög grad på antal anställda förra året.

Något förvånande är resultatet att kommunens inkomst inte verkar spela någon roll; såväl statsbidrag som skattebas har en liten eller ingen effekt på hur många kommunen anställer. Även om detta resultat är oväntat från ekonomisk teori så stämmer det väl överens med resultaten i ett flertal övriga svenska studier: Bergström med flera (1998) studerar total kommunal arbetskraftsefterfrågan för åren 1988–95 och finner att sedan bidragsreformen 1993 så har statsbidrag en ytterst liten effekt på antal sysselsatta inom den kommunala sektorn. Ahlin och Mörk (2005) undersöker bestämningsfaktorer till skolutgifter per elev och lärartäthet för åren 1988–95. En aspekt de studerar är effekten av statsbidragsreformen 1993. De finner att efter reformen (då bidragen blev generella) så har dessa ingen effekt på skolutgifter och en negativ effekt på lärartätheten.

Slutligen kan vi konstatera att det verkar finnas stordriftsfördelar (ju större kommunen är desto färre (per capita) anställer de) och att demografi spelar viss roll för äldreomsorg och barnomsorg (ju fler potentiella användare det finns i kommunen, desto fler anställer man).

Spelar politikernas styrka någon roll?

Givet att de politiska besluten i kommunen fattas i förhandlingar mellan politiker och byråkrater är det troligt att de bägge gruppernas relativa styrka spelar roll för hur resultatet av förhandlingarna ser ut. Kalseth och Rattsø (1998) undersöker detta på norska data och finner att politikernas kontroll över kommunfullmäktige spelar en avgörande roll för utgifterna för kommunal administration; ju svagare politikerna är, desto högre är utgifterna. Vilken roll spelar de olika gruppernas styrka för våra resultat? Är det så att löneelasticiteten för byråkrater är negativ i de kommuner där politikerna är starka? Ett första steg för att svara på denna fråga är att bestämma hur man ska mäta gruppernas styrka? Vi har använt ett flertal mått.

Ett sätt att tänka sig det hela är att erfarenhet ger styrka. En viktig faktor kan därför vara att politiker väljs vart fjärde år medan poolen av byråkrater är i stort sett densamma över tiden. Antag till exempel att det sker ett maktskifte i kommunen. Vi kommer då att ha ”nya” politiker som ska förhandla med ”gamla” byråkrater. Vi borde

14. Punkttestimaten ska tolkas som elasticiteter, det vill säga hur många procent den beroende variabeln förändras då den förklarande variabeln ändras med en procent. En ökning av lönen med en procent leder alltså, till exempel, till att antalet anställda inom barnomsorgen minskar med 1,3 procent.

därför förvänta oss att effekter av löner på antal anställda inom administrationen är mindre i kommuner där det nyligen varit maktskifte. Vi finner dock inga sådana effekter när vi testar detta empiriskt.¹⁵

Vi har även använt följande tre mått för att mäta politikernas styrka: avstånd mellan blocken i röster, fragmentering i kommunfullmäktige, samt antal maktskiften i det förflutna. Vi tänker oss att ju närmare de två blocken var varandra i senaste valet, ju mer fragmenterat kommunfullmäktige är, och desto fler maktskiften som har ägt rum i det förflutna, desto svagare är politikerna i relation till byråkraterna. Ingen av dessa mått verkar dock ha någon empirisk effekt.¹⁶

Vår slutsats av detta är att antingen så spelar politisk styrka ingen roll för utfallet i förhandlingarna mellan politiker och byråkrater, eller så mäter vi inte den politiska styrkan på rätt sätt. Detta är ett område som det skulle vara intressant att undersöka närmare i framtida forskning.

Slutsatser

Våra resultat indikerar att antalet anställda inom den kommunala administrationen inte minskar när deras löner stiger. Detta mönster finner vi inte för övrigt kommunalt anställda, där en procents löneökning leder till att efterfrågan på arbetskraft minskar med 0,3–1,3 procent. Denna skillnad kan bero på byråkraternas dubbla roll som kommunanställda: Samtidigt som de deltar i den kommunala beslutsprocessen om hur många som ska anställas utgör de den arbetskraft som anställs. Man kan alltså säga att de i viss grad anställer sig själva.

Med tanke på hur stor andel av arbetskraften som är sysselsatt i den kommunala sektorn, är det viktigt att vi ökar vår för-

ståelse för vad som styr den kommunala arbetskraftsefterfrågan. Vi har här diskuterat byråkraternas roll i den kommunala beslutsprocessen. En annan grupp som är viktig är naturligtvis kommunpolitikerna. I denna artikel har vi antagit att de företräder väljarna rakt av. Det är dock tänkbart att det finns andra motiv som styr politikerna, till exempel egna policypreferenser och en önskan om att bli omvalda. Vi hoppas kunna gå vidare och undersöka detta område närmare.

Referenser

- Anderson T & Hsiao C (1981) "The Estimation of Dynamic Models with Error Components" *Journal of the American Statistical Association*, vol 79, s 598–606.
- Ahlin Å & Mörk E (2005) *Vad hände med resurserna när den svenska skolan decentraliserades?* Rapport 2005:1, IFAU, Uppsala .
- Bergström P, Dahlberg M & Johansson E (1998) "Statsbidragens och lönernas effekter på den kommunala arbetskraftsefterfrågan" *Ekonomisk Debatt*, årg 27, nr 3, s 151–161.
- Breton A & Wintrobe R (1975) "The Equilibrium Size of a Budget Maximizing Bureau: A Note on Niskanen's Theory of Bureaucracy" *Journal of Political Economy*, vol 83, s 195–207.
- Dahlberg M & Johansson E (1998) "The Revenues-Expenditures Nexus: Panel Data Evidence from Swedish Municipalities" *Applied Economics*, vol 30, s 1379–1386.
- Dahlberg M & Johansson E (2000) "An Examination of the Dynamic Behavior of Local Governments using GMM Bootstrapping Methods" *Journal of Applied Econometrics*, vol 15, s 401–416.
- Dahlberg M & Lindström T (1998) "Are Local Governments Governed by Forward Looking Decision Makers? An Investigation of Spen-

15. Estimeringsresultaten finns i Dahlberg och Mörk (2004).

16. Även dessa resultat finns i Dahlberg och Mörk (2004).

- ding Patterns in Swedish Municipalities”
Journal of Urban Economics, vol 44, s 254–271.
- Dahlberg M & Mörk E (2004) ”Public Employment and the Double Role of Bureaucrats” under publicering i *Public Choice*.
- Eavey C L & Miller GJ (1984) ”Bureaucratic Agenda Control: Imposition of Bargaining?”
The American Political Science Review, vol 78, s 719–733.
- Kalseth J & Rattsø J (1998) ”Political Control of Administrative Spending: The Case of Local Governments in Norway” *Economics and Politics*, vol 10, s 181–201.
- Miller, GJ (1977) ”Bureaucratic Compliance as a Game on the Unit Square”, *Public Choice*, vol 19, s 37–51.
- Niskanen W (1971) *Bureaucracy and Representative Government*. Aldine-Atherton, Chicago.
- Peters GB (1995) *The Politics of Bureaucracy*. 4th edition, White Plains, New York.
- Romer T & Rosenthal H (1978) ”Political Resource Allocation, Controlled Agendas, and the Status Quo” *Public Choice*, vol 33, s 27–43.
- Romer T & Rosenthal H (1979) ”Bureaucrats versus Voters: On the Political Economy of Resource Allocation by Direct Democracy”
The Quarterly Journal of Economics, vol 93, s 563–587.
- Romer T & Rosenthal H (1982) ”Median Voters or Budget Maximizers: Evidence from School Expenditure Referenda” *Economic Inquiry*, vol 20, s 556–578.