



IFAU – INSTITUTET FÖR
ARBETSMARKNADSPOLITISK
UTVÄRDERING

Kommunanställda byråkraters dubbla roll

**Matz Dahlberg
Eva Mörk**

RAPPORT 2004:10

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) är ett forskningsinstitut under Näringsdepartementet med säte i Uppsala. IFAU ska främja, stödja och genomföra: utvärdering av arbetsmarknadspolitiskt motiverade åtgärder, studier av arbetsmarknadens funktionssätt och utvärdering av effekterna på arbetsmarknaden av åtgärder inom utbildningsväsendet. Förutom forskning arbetar IFAU med att: sprida kunskap om institutets verksamhet genom publikationer, seminarier, kurser, workshops och konferenser; bygga upp ett bibliotek av svenska utvärderingsstudier; påverka datainsamling och göra data lättillgängliga för forskare runt om i landet.

IFAU delar även ut anslag till projekt som rör forskning inom dess verksamhetsområden. Det finns två fasta ansökningstillfällen per år: den 1 april och den 1 november. Eftersom forskarna vid IFAU till övervägande del är nationalekonomer, ser vi gärna att forskare från andra discipliner ansöker om anslag.

IFAU leds av en generaldirektör. Vid myndigheten finns en traditionell styrelse bestående av en ordförande, institutets chef och åtta andra ledamöter. Styrelsen har bl a som uppgift att besluta över beviljandet av externa anslag samt ge synpunkter på verksamheten. Till institutet är även en referensgrupp knuten där arbetsgivar- och arbetstagersidan samt berörda departement och myndigheter finns representerade.

Postadress: Box 513, 751 20 Uppsala
Besöksadress: Kyrkogårdsgatan 6, Uppsala
Telefon: 018-471 70 70
Fax: 018-471 70 71
ifau@ifau.uu.se
www.ifau.se

IFAU har som policy att en uppsats, innan den publiceras i rapportserien, ska seminariebehandlas vid IFAU och minst ett annat akademiskt forum samt granskas av en extern och en intern disputerad forskare. Uppsatsen behöver dock inte ha genomgått sedvanlig granskning inför publicering i vetenskaplig tidskrift. Syftet med rapportserien är att ge den ekonomiska politiken och den ekonomisk-politiska diskussionen ett kunskapsunderlag.

Kommunanställda byråkraters dubbla roll*

av

Matz Dahlberg och Eva Mörk

2004-09-04

Sammanfattning

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 dessa.

* Denna rapport bygger på den engelska forskningsrapporten "Public employment and the double role of bureaucrats", Working Paper 2004:11, IFAU. Vi vill tacka Rolf Ström på Svenska Kommunförbundet som mycket vänligt har svarat på våra datarelaterade frågor.

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	3
2	Byråkraternas roll i den kommunala beslutsprocessen.....	3
3	Empiriska resultat.....	5
3.1	Spelar politikernas styrka någon roll?	8
4	Slutsatser.....	8
	Referenser	10

*” 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), UNT 17 februari, 2004.

1 Inledning

I Sverige är 20 procent av alla sysselsatta anställda i den primärkommunala sektorn.¹ Av dessa är knappt 10 procent anställda i den kommunala administrationen. I denna rapport 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. 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.

2 Byråkraternas roll i den kommunala beslutsprocessen

Besluten i kommunen fattas av folkvalda politiker, men dessa är i hög grad beroende av den kommunala administrationen för att kunna fatta väl underbyggda beslut. Den statsvetenskapliga litteraturen har länge insett betydelsen av förvaltningens roll, såväl i beslutsfasen som i implementeringsfasen, se t ex 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 t ex Niskanen (1971) och Romer & Rosenthal (1978, 1979). Byråkraterna i sin tur antas vara ute efter att maximera budgeten i den egna sek-

¹ Den kommunala sektorn består av landsting och primärkommuner. I denna rapport koncentrerar vi oss på primärkommunerna och det är dessa vi avser när vi i häftet skriver ”kommuner”.

tom, vilket innebär att den offentliga sektorn kommer att bli större än vad som föredras av väljarna.²

Men är då väljare och politiker verkligen så passiva? Åtminstone politikerna, som vill bli omvalda, borde väl engagera sig mer? Denna observation görs av bl a Eavey & Miller (1984). De argumenterar för att de kommunala besluten snarare fattas genom förhandlingar mellan politiker och byråkrater.³ Byråkraterna antas dock fortfarande vara budgetmaximerande. Eavey & Miller testar sin teori och finner stöd för denna. Kalseth & Rattsø (1998) använder Eavey och Millers förhandlingsmodell när de undersöker de norska kommunernas utgifter för administrationen. De finner att politikernas kontroll över kommunfullmäktige spelar en avgörande roll; ju svagare politikerna är, desto högre är utgifterna för administration.

Att besluten fattas i förhandlingar mellan politiker och byråkrater känns rimligt; det är ju trots allt byråkrater som sitter inne med den information som politikerna till slut grundar sina beslut på. Däremot känns antagandet att byråkraterna skulle vara budgetmaximerare mer ad hoc. Snarare är väl byråkrater som andra människor som bryr sig om den kommunala konsumtionen likväl som den privata. 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 väljaren⁴, så finns bara den första mekanismen, vilket innebär 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

² Romer & 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 & Wintrobe (1975) och Miller (1977) beskriver beslutsprocessen som ett förhandlingsspel mellan byråkrater och politiker.

⁴ Vi antar vidare att den representativa väljaren inte är anställd inom kommunen.

lönen för en viss typ av personal ökar så kommer såväl politikerna som byråkraternas efterfrågan på denna typ av arbetskraft att minska.⁵

3 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 byråkratlöner 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 data på antal kommunanställda⁶ och kommunernas lönekostnader 1990–2002. Vi har valt att koncentrera oss på fyra verksamhetsområden: barnomsorg, äldreomsorg, skola och fritid, samt administration⁷. Dessa fyra områden svarar för 80 procent av de kommunalt sysselsatta.⁸

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 sektorerna⁹. 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 arbetsmarkanden, orsakade av t ex anställningskontrakt, vilket gör att kommunerna inte omedelbart kan anpassa antal anställda som de skulle önska.¹⁰ Vi har därför med antal anställda i föregående år i våra skattningar. Dessutom har vi valt att inkludera olika demografiska variabler i

⁵ 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 & Mörk (2004).

⁶ Omräknade i fulltidsekvivalenter per 1 000 invånare

⁷ I gruppen administration ingår chefer, handläggare och kontorspersonal. Vi har tyvärr inte möjlighet att separera dessa grupper från varandra i data.

⁸ De övriga 20 procenten är anställda inom teknik samt övrig vård och omsorg.

⁹ Denna variabel är framtagen genom att dividera kommunens lönekostnad med antal fulltidsekvivalenter.

¹⁰ Detta argument stöds empiriskt av Bergström m fl (1998) som finner omfattande trögheter när de studerar kommunal arbetskraftsefterfrågan 1988–95. Även Dahlberg & Lindström (1998) och Dahlberg & Johansson (1998, 2000) finner att det är viktigt att ta hänsyn till dynamik när man studerar den kommunala ekonomin.

skattningarna eftersom såväl äldreomsorg som barnomsorg och skola riktar sig till vissa bestämda åldersgrupper. Slutligen kontrollerar vi för fixa kommun-effekter som tar hänsyn till saker som är specifika för varje kommun och fixa tidseffekter som tar hänsyn till makrochocker och annat som drabbar samtliga kommuner likadant. Resultaten från våra skattningar visas i *Tabell 1*.

Om vi börjar med att titta på den variabel vi är mest intresserade av, dvs löner, ser vi att medan dessa leder till en minskning (ekonomiskt signifikant för alla sektorer och statistiskt signifikant för två) av antal anställda inom barnomsorg, äldreomsorg och skola, så har den ingen effekt (såväl ekonomiskt som statistiskt) på antal anställda inom administrationen. Detta stöder vår teoretiska modell. En annan tolkning av våra resultat, som vi själva inte tycker är särskilt trolig men 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 m fl (1998) studerar total kommunal arbetskraftsefterfrågan för åren 1988–93 och finner att sedan bidragsreformen 1993 så har statsbidrag en ytterst liten effekt på antal sysselsatta inom den kommunala sektorn. Ahlin & Mörk (2004) 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).

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

	Administration	Barnomsorg	Äldreomsorg	Skola, fritid
Antal anställda	0,6637)**	0,5624**	1,0652**	0,5870**
föregående år	(0,1169)	(0,0695)	(0,1585)	(0,1376)
Lön (egen)	-0,1346	-1,4010**	-0,9141	-1,2830**
	(0,4076)	(0,5431)	(1,0444)	(0,3143)
Statsbidrag	-0,0075	0,0175**	-0,0373*	0,0029
	(0,0086)	(0,0066)	(0,0149)	(0,0061)
Skattebas	0,1092	0,1686	-0,0706	-0,0027
	(0,1266)	(0,1020)	(0,2083)	(0,0870)
Andel 0-6 år	0,1487	0,1927**	0,2350	0,0863
	(0,0923)	(0,0729)	(0,1541)	(0,0632)
Andel 7-15 år	-0,0171	0,1499	-0,2804	0,0493
	(0,1233)	(0,0956)	(0,2046)	(0,1005)
Andel 16-19 år	-0,0804	0,0484	-0,1259	-0,0539
	(0,0553)	(0,0440)	(0,0909)	(0,0411)
Andel 80 år	0,0090	0,1004	0,3418**	0,0802
och äldre	(0,0771)	(0,0606)	(0,1234)	(0,0575)
Befolkning	-0,7934**	-1,0351**	-1,1823**	-1,2666**
	(0,1413)	(0,1136)	(0,2353)	(0,1170)
Konstant	-0,0312	0,0923	-0,3531**	0,1668**
	(0,0463)	(0,0588)	(0,1073)	(0,0456)

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 procents (1 procents) nivå. 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 & Mörk (2004) för detaljer.

3.1 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. Detta är också vad Kalseth & Rattsø (1998) finner på norska data. Men hur mäter man gruppernas styrka? Vi har försökt använda 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 t ex att det sker ett maktskifte i kommunen. Vi kommer då att ha ”nya” politiker som ska förhandla med ”gamla” byråkrater. Vi borde 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.¹¹

Vi har även använt följande tre mått för att mäta politikers 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.¹²

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.

4 Slutsatser

I rapporten visar vi 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 0,9–1,4 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.

¹¹ Estimeringsresultaten finns i Dahlberg & Mörk (2004).

¹² Även dessa resultat finns i Dahlberg & Mörk (2004).

Ett resultat som är förvånande är den lilla, eller obefintliga, roll som inkomst (statsbidrag och skattebas) spelar för efterfrågan. Detta gäller för alla fyra verksamhetsområden som vi undersökt. Liknande resultat finner även ett antal andra svenska studier (se t ex Ahlin & Mörk, 2004; och Bergström m fl 1998). Med tanke på den betydelse statsbidrag ges för den kommunala ekonomin i den svenska debatten känns det angeläget att finna klarhet i detta i framtida forskning.

Med tanke på hur stor andel av arbetskraften som är sysselsatt i den kommunala sektorn, är det viktigt att vi ökar vår förståelse 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 rapport har vi antagit att de företräder väljarna rakt av. Det är dock tänkbart att det finns andra motiv som styr politikerna, t ex egna policypreferenser och en önskan om att bli omvalda. Vi hoppas kunna gå vidare och undersöka detta område närmare.

Referenser

- Ahlin, Å & E Mörk (2004) "Effects of Decentralization on School Resources" *mimeo*, Department of Economics, Uppsala University.
- Bergström, P, M Dahlberg & E Johansson (1998) "Statsbidragens och lönernas effekter på den kommunala arbetskraftsefterfrågan" *Ekonomisk Debatt*, årg 27, nr 3, s 151-161.
- Breton, A & R Wintrobe (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 & E Johansson (1998) "The Revenues-Expenditures Nexus: Panel Data Evidence from Swedish Municipalities" *Applied Economics*, vol 30, s 1379-1386.
- Dahlberg, M & E Johansson (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 & T Lindström (1998) "Are Local Governments Governed by Forward Looking Decision Makers? An Investigation of Spending Patterns in Swedish Municipalities" *Journal of Urban Economics*, vol 44, s 254-271.
- Dahlberg, M & E Mörk (2004) "Public Employment and the Double Role of Bureaucrats" Working Paper 2004:11, IFAU, Uppsala.
- Eavey, C L & G J Miller (1984) "Bureaucratic Agenda Control: Imposition of Bargaining?" *The American Political Science Review*, vol 78, s 719-733.
- Kalseth, J & J Rattso (1998) "Political Control of Administrative Spending: The Case of Local Governments in Norway" *Economics and Politics*, vol 10, s 181-201.
- Miller, G J (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, G B (1995) *The Politics of Bureaucracy* 4th edition, White Plains, New York.

Romer, T & H Rosenthal (1978) "Political Resource Allocation, Controlled Agendas, and the Status Quo" *Public Choice*, vol 33, s 27-43.

Romer, T & H Rosenthal (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 & H Rosenthal (1982) "Median Voters or Budget Maximizers: Evidence from School Expenditure Referenda" *Economic Inquiry*, vol 20, s 556-578.

IFAU:s publikationsserier – senast utgivna

Rapporter/Reports

- 2004:1** Björklund Anders, Per-Anders Edin, Peter Fredriksson & Alan Krueger “Education, equality, and efficiency – An analysis of Swedish school reforms during the 1990s”
- 2004:2** Lindell Mats “Erfarenheter av utbildningsreformen Kvalificerad yrkesutbildning: ett arbetsmarknadsperspektiv”
- 2004:3** Eriksson Stefan & Jonas Lagerström ”Väljer företag bort arbetslösa jobbsökande?”
- 2004:4** Forslund Anders, Daniela Fröberg & Linus Lindqvist ”The Swedish activity guarantee”
- 2004:5** Franzén Elsie C & Lennart Johansson “Föreställningar om praktik som åtgärd för invandrades integration och socialisation i arbetslivet”
- 2004:6** Lindqvist Linus ”Deltagare och arbetsgivare i friårsförsöket”
- 2004:7** Larsson Laura ”Samspel mellan arbetslöshets- och sjukförsäkringen”
- 2004:8** Ericson Thomas ”Personalutbildning: en teoretisk och empirisk översikt”
- 2004:9** Calmfors Lars & Katarina Richardson ”Marknadskrafterna och lönebildningen i landsting och regioner”
- 2004:10** Dahlberg Matz & Eva Mörk ”Kommunanställda byråkraters dubbla roll”

Working Papers

- 2004:1** Frölich Markus, Michael Lechner & Heidi Steiger “Statistically assisted programme selection – International experiences and potential benefits for Switzerland”
- 2004:2** Eriksson Stefan & Jonas Lagerström “Competition between employed and unemployed job applicants: Swedish evidence”
- 2004:3** Forslund Anders & Thomas Lindh “Decentralisation of bargaining and manufacturing employment: Sweden 1970–96”
- 2004:4** Kolm Ann-Sofie & Birthe Larsen “Does tax evasion affect unemployment and educational choice?”
- 2004:5** Schröder Lena “The role of youth programmes in the transition from school to work”
- 2004:6** Nilsson Anna “Income inequality and crime: The case of Sweden”
- 2004:7** Larsson Laura & Oskar Nordström Skans “Early indication of program performance: The case of a Swedish temporary employment program”

- 2004:8** Larsson Laura “Harmonizing unemployment and sickness insurance: Why (not)?”
- 2004:9** Cantoni Eva & Xavier de Luna “Non-parametric adjustment for covariates when estimating a treatment effect”
- 2004:10** Johansson Per & Mårten Palme “Moral hazard and sickness insurance: Empirical evidence from a sickness insurance reform in Sweden”
- 2004:11** Dahlberg Matz & Eva Mörk “Public employment and the double role of bureaucrats”

Dissertation Series

- 2002:1** Larsson Laura “Evaluating social programs: active labor market policies and social insurance”
- 2002:2** Nordström Skans Oskar “Labour market effects of working time reductions and demographic changes”
- 2002:3** Sianesi Barbara “Essays on the evaluation of social programmes and educational qualifications”
- 2002:4** Eriksson Stefan “The persistence of unemployment: Does competition between employed and unemployed job applicants matter?”
- 2003:1** Andersson Fredrik “Causes and labor market consequences of producer heterogeneity”
- 2003:2** Ekström Erika “Essays on inequality and education”