

*Jan-Erik Lane,
Tage Magnusson &
Tony Westin:*

**Byråkratiseringstendenser i
Sverige**

Alla vet att Sverige – liksom alla utvecklade länder – byråkratiserats. En som tar det säkra för det osäkra är Jan-Erik Lane, professor i offentlig förvaltning vid statsvetenskapliga institutionen i Umeå. Han har – tillsammans med Tage Magnusson

och Tony Westin – på uppdrag av Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) sökt mäta byråkratiseringen. Resultatet står att läsa i rapporten *Byråkratiseringstendenser i Sverige* (Ds Fi 1986:8, 86 s).

Ibland är det svårt att fånga det uppenbara i siffror. Så även denna gång. Det visar sig att när man försöker mäta byråkratiseringen så upplöses den i svårartade definitionsfrågor och oklara mätresultat.

Lane finner inga starka belägg för en *tilltagande* byråkratisering under 60- och 70-talen. Det är enligt min mening studiens mest sensationella resultat. Likväl väljer Lane att sammanfatta sina empiriska rön med orden "den omfattande satsningen på en utbyggnad av offentlig förvaltning sedan andra världskrigets slut har åtföljts av en byråkratiseringsprocess".

För kommunerna sammanfattar Lane: "För genomsnittskommunen gäller att administrationskostnadernas del av budgeten är ungefär densamma 1983 som 1969." Detta skulle ändå kunna betyda att kommunerna byråkratiserats om det skulle finnas en skalfördel i administrationen. Eftersom kommunerna har expanderat kraftigt borde administrationens andel ha minskat. . . expansionen av kommunal verksamhet. . . har som framgår av data inte inneburit något tillgodogörande av administrativa skalfördelar."

För landstingen gäller: ". . . data antyder att administrationen vuxit snabbare än de egentliga operativa funktionerna. Tendensen är inte markant men ändå tydlig."

För staten kan Lane stödja sig på en mycket tydlig ökning av den centrala administrationen i förhållande till den lokala. Men är detta tecken på en ökad byråkratisering? Delegering av uppgifter till kommunerna – exempelvis på skolans område – minskar andelen lokal statlig administration, men är väl snarast motsatsen till byråkratisering. Kommunerna har där och på andra områden övertagit den lokala administrationen – d v s de producerande enheterna. Kvar i den statliga sektorn är då bara centraladministrationen, som handhar viss övergripande planering, statsbidragsgivning och tillsyn.

Betraktar man alla sektorerna tillsam-

mans finner man att kommunerna ökat sin andel av verksamheten starkt. Om staten representerar centraladministrationen så innebär det en kraftig avbyråkratisering.

Jag tycker inte Lanes slutsats håller. Bevisen är alltför svaga. Det går inte att påvisa att en allt större andel av den offentliga sektorns verksamhet upptas av internadministration.

Detta är sensationellt men samtidigt inte ägnat att förvåna. Den offentliga sektorns expansion har ju inneburit att de rent producerande verksamheterna vuxit i förhållande till de administrativa. Sjukvård, utbildning, barnavård och äldreomsorg har vuxit enormt i förhållande till centralbyråkratin.

Därmed är inte sagt att inte de producerande verksamheterna byråkratiserats. Men för att mäta det fordras andra undersökningsmetoder. Då måste man mäta byråkratin inom var och en av den offentliga sektorns verksamheter. Det har Lane gjort ifråga om universiteten (Lane [1981]) – en studie som obegripligt nog inte omnämns. Ej heller nämner Lane statskontorets studier av internadministration (Statskontoret [1983], Murray [1985]). Troligen är förklaringen den att Lane i denna skrift försökt renodla byråkratiseringen till en aggregerad nivå som ligger över enskilda myndigheter och även över delsektorer. En väsentlig erfarenhet är att resultaten på aggregerad nivå är mycket oklara medan man på myndighets- eller delsektornivå kan nå mera hållfasta resultat.

På aggregerad nivå tvingas man använda kostnads- och personalredovisning som inte är avpassad för frågeställningen. Personalstatistik som bygger på en befattningsnomenklatur är enligt mina erfarenheter helt missvisande. Befattningsnomenklaturen speglar en produktionsepok – den materiella produktionens epok. Men nu befinner vi oss i tjänstesamhället. Bara 1/3 är sysselsatta med industriproduktion, resten sysslar med tjänsteproduktion. I den offentliga sektorn produceras tjänsterna inom administrationen. Hur är det då möjligt att skilja på produktion och administration?

Förmodad skalfördel

En förmodad skalfördel spelar en stor roll i Lanes undersökning. Dels undersöks skalans effekt på administrationskostnaderna, dels tas en utebliven minskning av administrationskostnadernas andel till intäkt för att den offentliga sektorn byråkratiserats. Eftersom expansionen av den offentliga sektorn inte åtföljts av någon minskad andel internadministration borde man kunna avskrika tanken på en skalfördel. Men Lane tar istället detta förhållande till intäkt för att sektorn byråkratiserats.

Vad är det som säger att det skall finnas skalfördelar i internadministration? Den gängse förklaringen till företagets U-formade styckkostnadskurva är att när produktionsvolymen ökar från den lägsta nivån så finns det skalfördelar i *produktionen* som gör att styckkostnaden faller till en början. Men sedan når företaget en sådan storlek att kostnaderna för att administrera växer snabbare än styckkostnaderna för produktionen faller. Sammantaget ökar styckkostnaderna då igen. Varför skulle det vara annorlunda i den offentliga sektorn eller i tjänsteproduktion?

Internadministration består av ett flertal aktiviteter: verksamledning, arbetsledning (som båda sköter samordning, fast på olika sätt), intern information, förhandlingar och fackliga aktiviteter, internutbildning och metodutveckling (som båda kan ses som investeringar), ekonomi- och personaladministration samt en rad stödaktiviteter såsom bibliotek, vaktmästeri, telefonväxel o s v. Med en tydlig uppdelning av internadministrationen blir det lättare att diskutera och analysera eventuella skalfördelar. Det visar sig då att internadministrationens olika komponenter troligen har olika skalekonomier. Verksamledningens centrala samordning erbjuder rejäla skalfördelar. Samma sak gäller metodutveckling – den kan tillgodogöras oavsett organisationsstorlek. Men ekonomi- och personaladministration växer i takt med organisationens storlek och arbetsledning och internutbildning rymmer skalnackdelar (Murray [1985]). Det aggregerade mönstret beror således på vilka aktiviteter som innefattas

i begreppet internadministration.

Nu menar och mäter Lane egentligen inte skalfördelen. Istället mäter han administrationens andel av de totala produktionskostnaderna. Det kan ju mycket väl vara så att det föreligger skalfördelar i såväl produktion som administration, d v s att styckkostnaden för administration minskar liksom den rena produktionskostnaden minskar per styck. Men om produktionsstyckkostnaden minskar mer än administrationsstyckkostnaden så ökar naturligtvis administrationskostnaden i förhållande till produktionskostnaden.

Att döma av nyligen publicerade produktivitetmätningar (Statskontoret [1985], Ds Fi 1986:13) så har styckkostnaderna ökat överlag inom den offentliga sektorn i takt med dess expansion. Det tyder inte på någon skalfördel, tvärtom. Skall detta tolkas som en skalnackdel i produktionen – eller som ett uttryck för byråkratisering, d v s en tilltagande ineffektivitet?

Hur definiera byråkratisering?

Vi kan definiera byråkratisering som en tilltagande ineffektivitet hänförlig till ökande kostnader för internadministration. Med ineffektivitet avses då att produktionen sker med mer resurser än som är nödvändigt tekniskt och ekonomiskt. För att mäta byråkratisering i denna bemärkelse måste vi känna produktionsfunktionen.

För tjänsteproduktion är mycket litet ännu gjort för att analysera produktionsfunktionen. Därtill krävs ett nytt produktionsfunktionsbegrepp. Produktionsteorin är i nationalekonomin reducerad till en relation mellan input och output. Val av produktionsfaktorsammansättning styr helt och hållet effektiviteten (vid en given teknologi). Som byggsten till marknadsmodeller är detta tillräckligt, men inte för att analysera produktionseffektivitet. Ska vi analysera effektiviteten i produktionen är sättet att kombinera produktionsfaktorerna inom företaget en lika viktig fråga som valet av produktionsfaktorsammansättning.

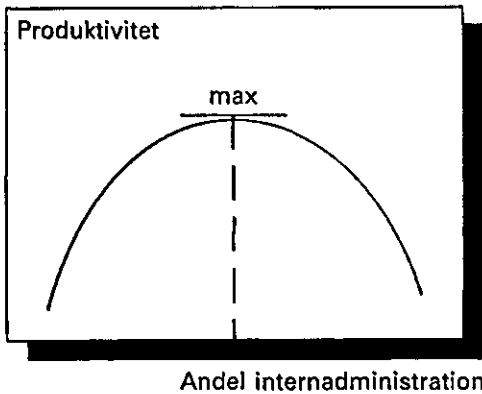
Hur mycket internadministration är la-

gom? En internadministrativ funktion är att samordna de olika produktionsaktiviteterna. Men samordningsvinster måste ställas mot kostnaderna för att bedriva samordningen.

Hur ska denna samordning ske? En ytterlighet är en strikt linjeorganisation som lägger tonvikten på arbetsledningen. En annan ytterlighet är en långt driven delegering förenad med omfattande interninformation och personalutbildning.

För att bedöma effektiviteten i en viss mix av produktionsaktiviteter bör mixen ställas mot organisationens produktivitet. Exempelvis skulle andelen internadministration kunna ställas mot produktiviteten. Schematiskt skulle problemet kunna gestaltas så som i *Figur 1*.

Figur 1 Samband internadministration – produktivitet.



För mycket internadministration sänker produktiviteten. Det är det vi kallar byråkratisering. Men för litet administration sänker också produktiviteten. Vad kallar vi det?

Grundproblemet i denna analys är att få mått på produktionen. Utan mått på produktionen kan vi inte mäta skalfördelar, än mindre fastställa en optimal mängd (intern-)administration och därav dra slutsatser om byråkratiseringens bidrag till ineffektiviteten.

Fil dr *Richard Murray*
Statskontoret

Referenser

- Lane, J-E, [1981], Om byråkrati och högskolans byråkratisering, *Tvårsnitt* nr 1.
 Murray, R, [1985], "Drivkrafter i myndigheternas internadministration". I *Effektiva myndigheter inom snavare ramar*, red Ingar Palmlund, Stockholm 1985.
 Statskontoret, [1983], Internadministration – hur mycket är lagom?. *Rapport* 1983:26.
 Statskontoret, [1985], Statlig tjänsteproduktion. Produktivitetsutvecklingen 1960–1980. *Rapport* 1985:15.
Offentliga tjänster – sökarljus mot produktivitet och användare. Ds F1 1986:13.