

# Landstingen och byråkratiseringen

*Den snabba utvecklingen av landstingens verksamhet har lett till en byråkratisering av landstingen; administrationen tenderar att växa snabbare än den egentliga verksamheten. Detta är en av slutsatserna i Jan-Erik Lanes och Tony Westins artikel om landstingens administrationskostnader.*

Det är ett välkänt faktum att landstingens verksamhet ökat väsentligt sedan början av 60-talet. År 1960 tog landstingens löpande verksamhet cirka 2 procent av landets samlade resurser i anspråk, medan motsvarande siffra 1980 var hela 11 procent. Kostnadsmässigt är det här alltså fråga om en mycket kraftig ökning av en del av den offentliga sektorn. Om man betraktar kostnaderna i löpande priser, betalade varje medborgare 1981 7 200 kronor för den service som de tjugotre landstingen erbjöd, medan de betalade 1 800 kronor per capita 1972. Kostnadsökningen var alltså ca 300 procent. Omräknat till fasta priser uppgår kostnadsexpansionen till omkring 65 procent. Det rör sig alltså om en betydande volymökning av landstingens verksamhet.

Denna utveckling har självfallet medfört att landstingen blivit alltmer betydelsefulla som arbetsgivare; 1968 arbetade ca 136 000 personer inom landstingskommunal verksamhet mot 367 000 år 1981. Omräknat till årsarbe-

ten kan utvecklingen under senare år beskrivas med talen 193 000 för 1974 och 284 000 för 1981.

För att kunna identifiera vilka verksamhetslag som expanderat snabbast, och hur de olika landstingens verksamhetsbild ser ut, bör man disaggregera dessa siffror. Lämpligen kan då både kostnadsdata och statistik över antalet verksamma utnyttjas. Här finns ett område för samhällsvetenskaplig analys som kanske lockat alltför få forskare — i alla fall gäller detta de statsvetenskapliga aspekterna på administration och effektivitet. Ett första försök till analys av den landstingskommunala utvecklingen gjordes av Leif Johansson i en avhandling som baserades på data fram till och med 1972. Det finns dock anledning återigen att ta upp frågan om hur de olika landstingen organiserar sin verksamhet.

Vi skall i denna artikel antyda ett par samhällsrelevanta forskningsområden. Det ena rör administrationskostnadernas utveckling under 70-talet samt, mer generellt, tillväxten i de landstingskommunala administrativa personalsystemen (längdsnittet). Det andra forskningsområdet rör kostnads- och storleksskillnader mellan de olika landstingen i dagsläget (tvärsnittet). Vi belyser problematiken med hjälp av några resultat från vår egen forskning på dessa områden. Först några ord om lands-

*Docent JAN-ERIK LANE innehar en forskartjänst vid HSR i ämnet offentlig administration. Fil kand TONY WESTIN är doktorand vid statsvetenskapliga institutionen vid Umeå universitet.*

tingens budgetstruktur och de data som analysen är baserad på.

## Budgetering och redovisning

Det budgeterings- och redovisningssystem som används av de olika landstingen benämns L-planen. Denna innehåller tio kontoklasser, varav bl a driftbudgetens avräkning återfinns i den nionde. Driftbudgeten består i sin tur av tio (varav två vakanta) huvudtitlar: sjukhusansluten hälso- och sjukvård (0), hälso- och sjukvård utanför sjukhus (1), social verksamhet (2), omsorger om psykiskt utvecklingsstörda (3), utbildnings- och kulturverksamhet (4), diverse verksamheter (7), central förvaltning (8), finansiering (9).

De två första huvudtitlarna innefattar bl a kostnader för lasarett, sjukhem, vårdcentraler, läkarstationer, distriktsvård och folktandvård. Verksamhetsgrenarna Social verksamhet och Omsorger om psykiskt utvecklingsstörda består företrädesvis av barna- och ungdomsvård, arbetsträning, nykterhetsvård, särskolor, elevhem, vårdhem och specialistsjukhus. Dessa fyra verksamhetsgrenar omsluter således i första hand landstingens vårdande och återanpassande funktion.

Landstingens bildande och kulturella verksamhet redovisas under huvudtitel (4). Här ingår t ex folkhögskolor i landstingens regi, landstingens gymnasiala utbildningar och personalutbildning. Exempel på verksamheter under huvudtitel (7) är industri- och hantverksbefrämjande uppgifter, värme- och kraftcentraler, centraltvättinrättningar, fastighetsförvaltning.

Central förvaltning (8) inrymmer i första hand kostnader för landstingens kanslin, konferenser och sammanträden, landstingens möten och utredningar. Under huvudtitel (9) har man sammanfört de olika finansieringsformer som krävs för att tillgodose de övriga

huvudtitlarnas resursanspråk.

I huvudsak berör landstingens verksamhet olika slag av sjukvård. År 1980 upptog budgetslagen 0, 1 och 3 cirka 85 procent av de totala driftkostnaderna. Någon egentlig förändring i storleksrelationerna mellan de olika verksamhetslagen har knappast inträffat under 70-talets expansion. År 1972 omfattade samma huvudtitlar lika stor budgetandel. Däremot har budgetkategorin Central förvaltning ökat sin andel från 2,6 procent 1972 till 4 procent 1980. Förhåller det sig så att administrationen av den landstingskommunala verksamheten ökar snabbare än själva verksamheten? Man skulle kanske tro att en ökning av landstingens roll i den offentliga sektorn skulle kunna resultera i administrativa stordriftsfördelar. Eller återfinns dylika skaleffekter, vilka erfarenhetsmässigt inte är ovanliga i organisationer (se Blau & Schoenherr, [1971]), i en tvärsnittsanalys av variationen i administrationens storlek mellan de olika landstingen?

Längdsnitts- och tvärsnittsanalyserna nedan görs på data för perioden 1972-81. Materialet är hämtat från SCB:s och Landstingsförbundets publikationer samt från budget och bokslut insamlat från de olika landstingen. Analysenheterna utgörs av de 23 landstingen, varvid dock Stockholms läns landsting, till följd av dess speciella ställning i och med införandet av ett storlandsting 1971, genomgående redovisas separat.

## Administrationens utveckling under 70-talet

Självfallet kräver ett omfattande offentligt utbud av sjukvård en övergripande administrativ apparat. Behovet blir inte mindre av att huvudmannen har en egen politisk förvaltningsapparat med direktvalda fullmäktige enligt tradition inom de svenska landstingen. Frågan är

**Tabell 1. Central förvaltning och totalbudgetens brutto- (B) och nettokostnader (N) per capita i 1981 års priser (kr).**

Övriga lands- ting	1972		1974		1976		1978		1980		1981	
	B	N	B	N	B	N	B	N	B	N	B	N
Central förv	104	84	125	98	156	119	180	133	190	142	188	140
Andel i %	2,5	2,4	2,7	2,8	2,7	2,6	2,7	2,6	2,8	2,5	2,7	2,5
Budget (0-8)	4 232	3 581	4 638	3 499	5 699	4 587	6 592	5 217	6 803	5 598	6 909	5 691

Stockholms läns landsting	1973*		1974		1976		1978		1980		1981	
	B	N	B	N	B	N	B	N	B	N	B	N
Central förv	317	270	399	339	486	440	570	532	652	589	666	599
Andel i %	5,7	5,7	6,9	6,9	7,1	7,5	7,6	8,2	8,1	8,4	8,1	8,3
Budget (0-8)	5 566	4 750	5 803	4 928	6 874	5 884	7 549	6 528	8 062	7 033	8 204	7 181

*Källa:* Kommunernas finanser 1972-1981.

\* Data för Stockholms läns landsting för 1972 är ej tillförlitliga, därför har 1973 års data valts.

nu hur administrationen har utvecklats i samband med den landstingskommunala expansionen under 70-talet. Här finns det anledning att iakttaga viss försiktighet. Dels kan två slag av data, kostnadsdata och personaldata, användas, dels bör man skilja mellan olika slag av administrativ personal. I landstingen finns å ena sidan en övergripande besluts- och planeringsapparat, redovisad under titeln Central förvaltning, men också omfattande grupper av administrativ personal vid de olika institutionerna och nämnderna. Låt oss börja med att titta på kostnadsutvecklingen för Central förvaltning.

Begreppet central förvaltning upptar enbart en viss del av administrationen av landstingskommunal verksamhet. Det omfattar vanligen ett par undertitlar, varav kostnaden för centrala tjänstemannaorgan är den klart tyngsta posten, cirka 50 procent. Resterande undertitlar — centrala förtroendemannaorgan, partistöd, utredningar, främmande tjänster m m — är i stort sett jämnt fördelade. Hur pass tillförlitliga och jämförbara är kostnadsdata om Central förvaltning? Redovisar samtliga landsting likartade kostnadsslag un-

der de olika deltitlarna? Kanske bör något kostnadsslag exkluderas därför att det inte direkt kan sägas innehålla administrationskostnader?

Slutligen borde man utreda om landstingen använder jämförbara kostnadsbegrepp; kostnadsskillnader kan ju uppstå till följd av olika tekniker för att beräkna kapitaltjänstkostnader. Nedan redovisade kostnadsdata bör därför hanteras med viss försiktighet i avvaktn på en utredning om dess realitetsbaserade och validitet.

Tabell 1 ger en första antydning om hur administrationskostnaderna utvecklats under 70-talet. I tabellen anges både bruttokostnad och nettokostnad per capita. Med bruttokostnad menas samtliga kostnader under driftsbudgeten, medan nettokostnad är bruttokostnad minus driftsintäkter. Som synes är skillnaden mellan talen inte speciellt stor, vilket beror på att den centrala besluts- och planeringsapparaten till stor del skattefinansieras.

Med tanke på de mycket kraftiga avvikelserna mellan per capitakostnaderna för Stockholms läns landsting och övriga 22 landsting bör trenden för samtliga landstingskostnader för Cen-

tral förvaltning analyseras i två separata led. För samtliga landsting utom Stockholms läns kan konstateras att per capitakostnaden i reala priser ökat från 104 kr till 188 kr, eller 81 procent, enligt bruttoredovisning. Ökningen måste självfallet relateras till expansionen i verksamheten som var 63 procent. Uppenbart är att kostnaden för den centrala besluts- och förvaltningsapparaten växer snabbare än kostnaden för den egentliga verksamheten. Relativt sett upptar Central förvaltning 2,7 procent av totala bruttobudgeten 1981, medan motsvarande siffra utgjorde 2,5 procent 1972. Ökningen i relationstalet är inte stor, men den tyder definitivt inte på att volymökningen över tiden skulle ha medfört att landstingen kunnat ta tillvara administrativa stordriftsfördelar.

Motsvarande datamaterial om Stockholms läns landsting innehåller information som klart tyder på byråkratisering. De administrativa kostnaderna tycks här ha skjutit i höjden; ökningen per capita är 110 procent. Det finns här ingen balans i utvecklingen av förhållandet mellan administrationskostnad och den totala budgetomslutningen; 5,7 procent för 1973 och hela 8,1 procent för 1981. Administrationskostnaden per capita för Stockholms läns landsting kan naturligtvis inte jämföras med administrationskostnaden för övriga landsting eftersom Stockholms läns landsting även har andra verksamheter. Dock är skillnaden i bruttomslutningen per capita inte speciellt stor och fortfarande ligger tyngdpunkten i Stockholms läns landsting på traditionella landstingsuppgifter.

Avgörande argument för att inte jämföra siffrorna mellan Stockholm och de övriga landstingen är att Stockholms landsting tillämpar annan kontoplan än L-planen, vilket medför att redovisningen till SCB inte följer begreppet Central förvaltning. Intressant i fallet Stockholms läns landsting är inte den

eventuella fiktiva diskrepansen i förhållande till övriga landsting; det uppseendeväckande är utvecklingen inom detta landsting för åren efter det att den nya kontoplanen infördes. Det är svårt att undgå intrycket att administrationen av landets största offentliga producent av sjukvård råkat in i en byråkratiseringsprocess.

Det finns självfallet andra slag av administrationskostnader inom landstingen än Central förvaltning. Dels förekommer det handläggningspersonal av olika slag inom de olika verksamhetsgrenarna, speciellt sjukhusadministration, dels har vi att räkna med en rad olika personalkategorier som biträder handläggare av olika typer samt annan personal inom olika verksamhetsgrenar. Det finns i dagsläget inget tillgängligt kostnadsmaterial som skulle kunna användas för att skatta utvecklingen av de totala administrationskostnaderna. Vi väljer därför att redovisa personaldata, eller mera precist data om antalet årsarbetare. Framställningen blir mycket grov eftersom tillgängligt material inte tillåter mera specificerade indelningar av olika slag av förvaltningspersonal. Vi följer här Landstingsförbundets klassifikationssystem, trots att det på flera punkter är diskutabelt. (Se Tabell 2, sid 423).

Man kan redovisa personalsystemets tillväxt med olika begrepp som heltid, deltid och årsarbete. Sistnämnda begrepp, som tar hänsyn till de anställdas sysselsättningsgrad, torde vara det mest tillförlitliga. Vi kan då konstatera att förvaltningspersonalen vuxit snabbare än övriga personalkategorier i de 22 landstingen; totalt sett har personalen ökat med omkring 48 procent mellan 1974 och 1981 — en genomsnittlig årlig ökning på 5,7 procent. Däremot har förvaltningspersonalen vuxit med 68 procent, vilket svarar mot en årlig genomsnittlig ökningstakt på 7,7 procent. Dessa data kan tas till stöd för en tes om

**Tabell 2. Förvaltningspersonal<sup>1</sup> och samtlig personal uttryckt i årsarbetare 1974—1981<sup>2</sup>**

Övriga landsting	1974	1976	1978	1980 <sup>3</sup>	1981
Förvaltningsp	12 528	15 328	18 254	20 467	21 043
Andel i %	8,1	8,9	9,3	9,4	9,3
Samtlig pers	153 727	171 354	197 054	218 527	227 300
Stockholms läns landsting	1974	1976	1978	1980	1981
Förvaltningsp	5 019	5 193	5 766	6 337	6 546
Andel i %	12,8	12,2	11,9	12,0	11,6
Samtlig pers	39 168	42 605	48 380	52 931	56 380

*Källa:* Landstingsanställd personal 1974—1981.

<sup>1</sup> Till förvaltningspersonal har lagts administrativ sjuksköterskepersonal, utom för 1974 då denna uppdelning ej gått att få fram (Tot ca 1 044).

<sup>2</sup> I denna tabell ingår endast anställda med avtalstillhörighet LABK, LABT (AB 1981), dessutom ingår ej anställda vid landstingsägda bolag, uppdragstagare eller förtroendemän.

<sup>3</sup> Anställda i skyddad verksamhet övergick 1980 till Samhällsföretag AB.

### landstingets byråkratisering.

I fråga om Stockholms läns landsting, som även här särredovisas, finner vi paradoxalt nog att personaldata inte beskriver samma utveckling som kostnadsdata. Medan den totala personalökningen för detta landsting uppgick till cirka 44 procent, stannade förvaltningspersonalens tillväxt vid 30 procent. Resultatet av analysen av personaldata blir inte entydigt; den relativa andelen för förvaltningspersonal har vuxit från 8,1 procent (1974) till 9,3 procent (1981) för de 22 landstingen, men i Stockholms läns landsting har den relativa kvoten fallit trots att administrationens kostnadsutveckling i detta landsting klart visar att en byråkratiseringsprocess inträtt under 70-talet. Ytterligare analys av Stockholms läns landsting, vars speciella redovisningssystem tycks skapa dataproblem, är nödvändig.

### Administrativ effektivitet

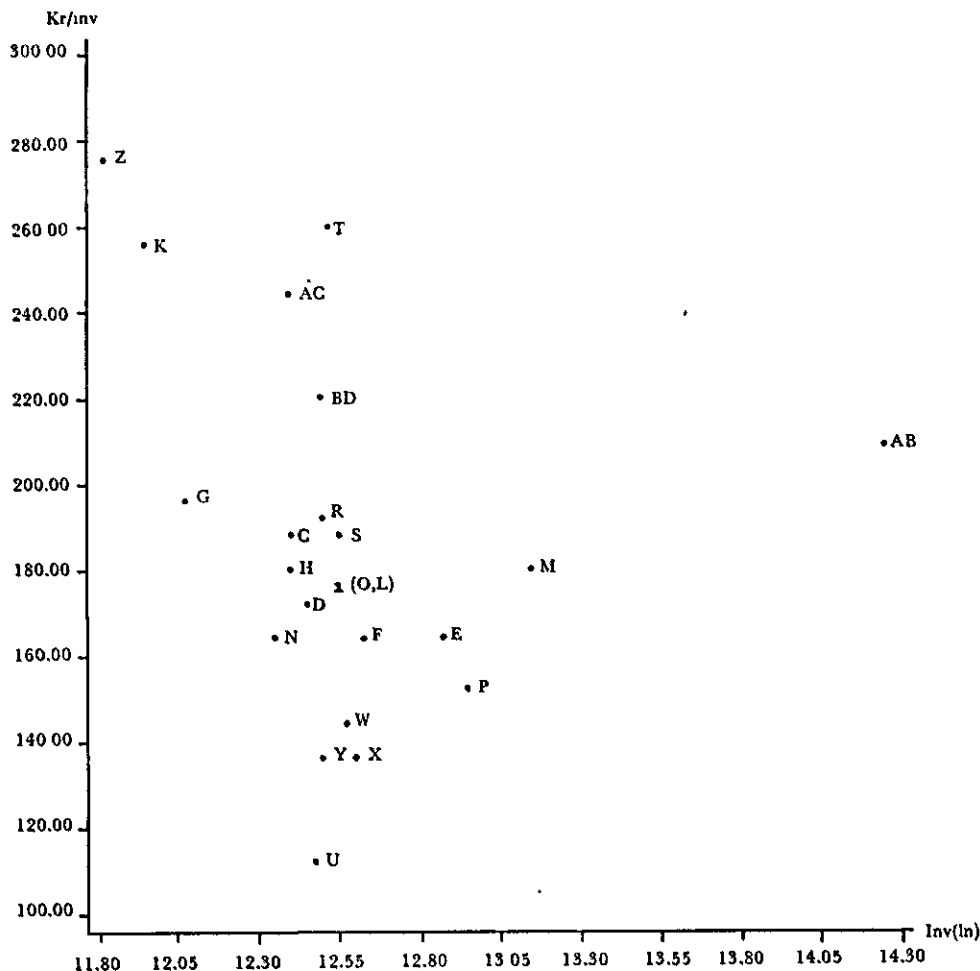
Längdsnittsanalysen av de administrativa apparaternas tillväxt inom landstingen bör kompletteras med tvärsnitts-

analys av frågan om de olika landstingens effektivitet i administrationen av sin verksamhet. Det kan ju förhålla sig så att landstingen över tiden uppvisar en tendens mot byråkratisering, men att de i dag likväl är olika skickliga i att ta till vara eventuella stordriftsfördelar. Inom organisationsteorin har gjorts gällande att det vanliga är att administration kännetecknas av stordriftsfördelar upp till en viss organisationsstorlek. Därefter tenderar komplexitet och behov av koordinering att driva upp den relativa storleken på administrationen. Förekomsten av stordriftsfördelar i landstingets administration kan kartläggas genom en analys av dels per capita-kostnaden för Central förvaltning, dels kvoten förvaltningspersonal/samtliga (årsarbetare).

Låt oss börja med kostnadsaspekten, dvs kostnaden per capita för det övergripande landstingskommunala besluts- och förvaltningssystemet. Se Diagram 1 sid 424.

I och med att Stockholms läns landsting tillämpar ett eget redovisningssystem har kostnaden för Central förvalt-

Diagram 1. Kostnad för Central förvaltning per capita mot antalet landstingsinvånare (logaritmerat med ln) 1981.



ning skattats utifrån budget- och bokslutsdata. Samtliga 23 landsting kan då jämföras med avseende på den relativa kostnaden för deras centrala administration, och denna kostnad kan relateras till storleken på landstingen. Sjunker administrationskostnaden per capita när antalet invånare ökar? Vi kan inte konstatera någon sådan generell effekt; sambandet mellan kostnad och storlek är svagt (korrelationskoefficienten är  $-0.039$ ). Tydligt tycks administrationskostnaden kunna variera kraftigt oberoende av landstingets storlek. Vissa landsting som Jämtland, Ble-

kinge, Örebro och Västerbotten tycks ha väsentligt högre kostnader för sina besluts- och planeringssystem än landsting som Västmanland, Västernorrland och Gävleborg. Per capita kostnadsdifferensen mellan högsta och lägsta värde är mycket stor: 110 kr/cap mot 275 kr/cap.

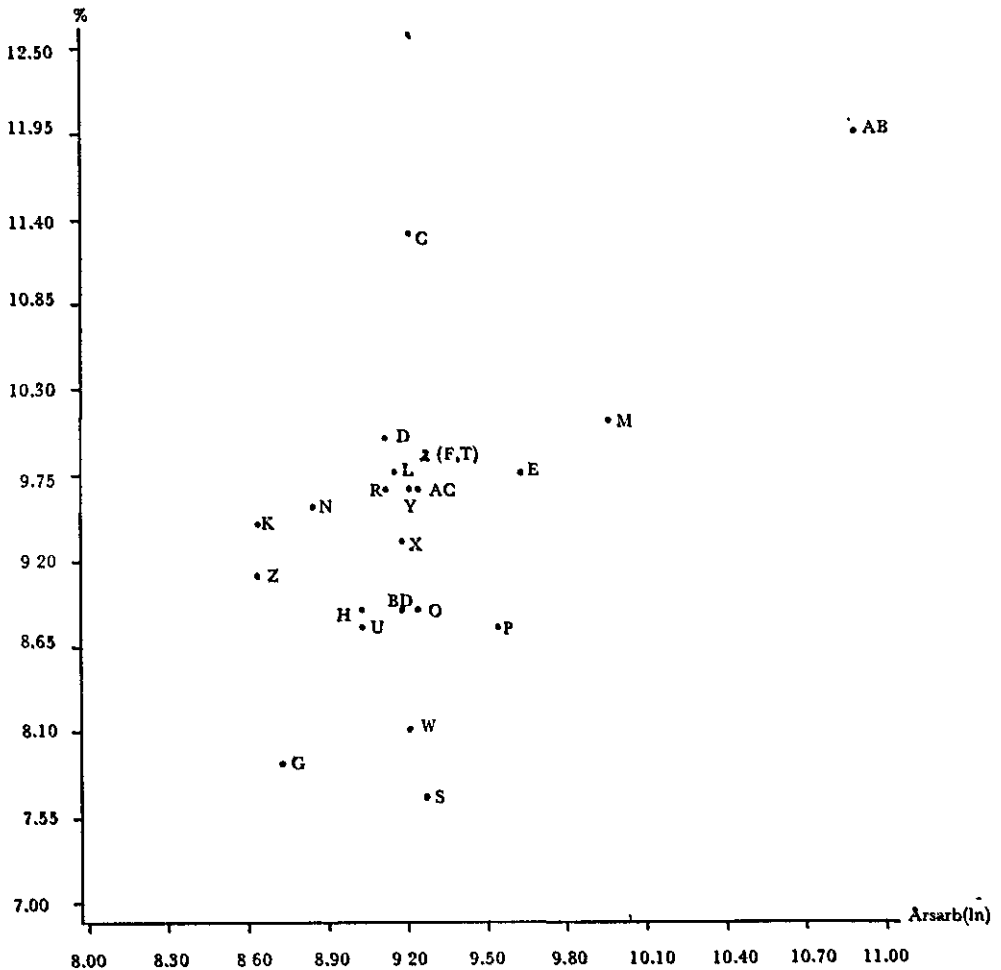
En närmare analys av Diagram 1 kan leda till två olika slutsatser om sambandet mellan ett landstings storlek och administrationskostnader. Om man exkluderar Stockholms läns landsting, framträder ett klart negativt samband, dvs ju större ett landsting är, desto lägre

andel av dess kostnader utgörs av administrationskostnader. Om Stockholms läns landsting däremot inkluderas, framträder den motsatta bilden. Vid närmare analys visar det sig att det negativa sambandet gäller för landsting med en befolkning som är mindre än 300 000 invånare, medan det positiva sambandet mellan storlek och administrationskostnad gäller för de större landstingen.

Hur blir då bilden när vi ser ett data-material som täcker samtliga förvaltningspersonalkategorier. Se Diagram 2.

Som ovan understrukits, täcker programmet Central förvaltning bara en del av den totala landstingskommunala förvaltningsapparaten. Vi kunde inte konstatera en generell tendens till stor driftsfördelar för denna mindre del av förvaltningsapparaten inom landstingen. När data om hela förvaltningssystemet underkastas en liknande analys av den relativa storleken på förvaltningen i förhållande till ett storleksmått på landstinget (antalet anställda) kan vi definitivt slå fast att svenska landsting ej lyckas utnyttja möjligheterna till stor-

Diagram 2. Andelen förvaltningspersonal uttryckt i årsarbeten mot samtliga årsarbeten (logaritmerat med ln) 1980.



driftsfördelar; kvoten förvaltningspersonal samtliga anställda tenderar att vara högre ju större ett landsting är.

## Slutsats

Vår analys leder till två slutsatser:

i) Det finns en tendens till byråkratisering av landstingen. Denna tendens framträder klarast i kostnadsdata för Stockholms läns landsting och i personaldata för övriga landsting. 1970-talets starka expansion av den landstingskommunala verksamheten tycks ha medfört att administrationen av verksamheten vuxit fortare än själva verksamheten.

ii) Det finns klara skillnader i administrativ effektivitet mellan de olika landstingen. Kostnadsdifferenserna mellan vissa landstings budgetering för Central förvaltning är iögonfallande. Det kan inte konstateras att landstingen generellt tar till vara administrativa stordriftsfördelar.

## Referenser

- Blau, P.M. & Schonherr, R.A., (1971) *The Structure of Organizations*. New York: Basic Books.
- Landstingsförbundet, *Landstingsanställd Personal*. Stockholm, 1974—1981.
- Statistiska Centralbyrån, *Kommunernas Finanser*. Stockholm, 1974—1981.
- Johansson, Leif (1976) *Landstingskommunerna: Organisation, beslutsprocess och serviceutbud*. Lund. Statsvetenskapliga institutionen.