

Allt fler högutbildade administratörer på universiteten – avlastning eller belastning?

Anders Kärnä

EN VÄL FUNGERANDE ADMINISTRATION är nödvändig inom alla organisationer, inte minst inom offentlig sektor där det finns särskilda krav på transparens och rättssäkerhet. Samtidigt finns det en risk med en alltför omfattande administration, som inte stödjer kärnverksamheten utan snarare kontrollerar och styr den. I denna rapport studeras utvecklingen av de vanligaste yrkena vid svenska universitet och högskolor från 2004 till 2019. Analysen visar på en kraftig ökning av högutbildad personal i administrativa yrken och en minskning av administrativ personal med lägre formell utbildning. Det är dock oklart varför denna förändring sker. En fortsatt trend i denna riktning kan leda till försämrade förutsättningar för forskning och undervisning. Universitet och högskolor bör därför försöka bryta denna utveckling och fokusera på administrativ personal som avlastar kärnverksamheten i högre utsträckning, i stället för att anställa ytterligare fler högutbildade administratörer.

Anders Kärnä är forskare i nationalekonomi vid Institutet för Näringslivsforskning och vid Örebro universitet.

Denna analys baseras på Andersson, Jordahl och Kärnä, 2021.

SNS ANALYS | En stor del av den forskning som bedrivs är vid sin publicering anpassad för vetenskapliga tidskrifter. Artiklarna är ofta teoretiska och inomvetenskapligt specialiserade. Det finns emellertid mycket forskning, framför allt empirisk och policyrelevant sådan, som är intressant för en bredare krets. Målet med SNS Analys är att göra denna forskning tillgänglig för beslutsfattare i politik, näringsliv och offentlig förvaltning och bidra till att forskningen når ut i medierna. Finansiellt bidrag har erhållits från Jan Wallanders och Tom Hedelius Stiftelse. Författarna svarar helt och hållet för analys, slutsatser och förslag.

»Administration uppfattas som något som tar mycket tid men som inte underlättar eller stödjer resten av organisationen i någon större utsträckning.«

Att den interna administrationen fungerar väl är av stor vikt för att de anställda inom en organisation ska kunna prestera så effektivt som möjligt. Detta gäller såväl i privat som offentlig sektor. Det behövs administrativ personal för att löner ska betalas ut på ett korrekt vis och för att arbetscheman måste läggas, rätt materiel köpas in med mera.

Administrationen står dock sällan för kärnverksamheten i en organisation, utan existerar i stället för att stödja någon form av produktion. De flesta anställda inom offentlig eller privat sektor jobbar just i någon form av produktion, såsom produktion av kunskap i skolan, produktion av hälsa inom sjukvården, produktion av bilar i en fabrik och så vidare. Att se till att dessa grupper ges goda förutsättningar att utföra sitt arbete är av stor vikt för att kunna leverera god samhällsservice och använda skattebetalarnas pengar på ett effektivt sätt.

Samtidigt verkar det, i alla fall i den allmänna debatten, finnas en uppfattning att administrationen inom många organisationer snarare stjälper än hjälper. Klagomål på ökad administration förekommer inom såväl vård och skola som inom andra delar av offentlig verksamhet.¹ Även inom privat sektor diskuteras ifall ökad administration leder till minskad produktivitet.² Administration uppfattas som något som tar mycket tid men som inte underlättar eller stödjer resten av organisationen i någon större utsträckning. Den anses också växa i högre utsträckning än vad det finns behov av.

Klagomål på ökad administration inom högre utbildning är inte endast ett svenskt fenomen. Exakt samma diskussion finns i USA, med tillägget att den ökade administrationen beskylls för att delvis orsaka de kraftigt ökade terminsavgifterna.³ Även i Danmark har

administrationen ökat inom högre utbildning.⁴ Inom svensk sjukvård har också administrationen ökat kraftigt under senare år.⁵ Delar av klagomålen är mer generella, men i vissa fall pekas särskilda yrkesgrupper ut som särskilt bidragande till expansionen. Till exempel har Göteborgs stad fått kritik för sina 250 kommunikatörer.⁶

Det finns skäl att tro att utvecklingen i Sverige liknar den i Danmark och USA, samt att utvecklingen inom högre utbildning är jämförbar med utvecklingen i andra delar av offentlig sektor. Därför studeras i denna rapport utvecklingen av administrationen på svenska universitet och högskolor under åren 2004–2019. Med hjälp av registerdata från Statistiska centralbyrån (SCB) går det att exakt följa vilka yrken som ökar och minskar på universitet och högskolor. Särskilt fokuserar analysen på att försöka studera ifall ökningen av administrationen är generell eller koncentrerad till ett fåtal yrkesgrupper.

Administration kan både förbättra och försämra organisationers produktivitet

Administration och byråkrati framhålls sällan som något positivt, trots att det är uppenbart att det behövs inom alla verksamheter. Särskilt på större arbetsplatser behövs specialister som kan hantera personalfrågor, sköta extern kommunikation, beställa insatsvaror med mera. Inom offentlig sektor tillkommer krav på registrering och arkivering, vissa juridiska krav och ökade krav på att följa lagar och regler jämfört med privata företag. Att det finns fler administratörer i offentlig sektor behöver således inte vara något negativt, utan

-
1. Se till exempel följande nyhetsartiklar: Svenska Dagbladet, 2017; 2022; Läkartidningen, 2022; Dagens Samhälle, 2021; 2022; Dagens Nyheter, 2021.
 2. Ivarsson Westerberg, 2004; Erixon och Weigel, 2016.
 3. Raines och Leathers, 2003; Ginsberg, 2011; Brennan och Magness, 2019.
 4. Paldam, 2015; Stage och Aagaard, 2019.
 5. Cederberg, 2018.
 6. Dagens Samhälle, 2020.

kan ses som nödvändigt för att följa lagar och regler. Särskilt den store sociologen Max Weber framhöll tidigt det stora värde som en effektiv byråkrati bidrar med inom offentlig sektor.⁷

Det finns en omfattande ekonomisk forskning om vad som avgör hur produktiva organisationer, framför allt företag, är. Även på en konkurrensutsatt marknad finns det förvånansvärt stor variation när det gäller hur produktiva företag är.⁸ En viktig förklaring till denna variation är just skillnader i organisation och management.⁹ Duktiga chefer ser till exempel till att personalen trivs, vilket minskar personalomsättningen och leder till vinster i produktivitet då erfaren personal är skickligare än nyanställda.¹⁰ I en välgjord studie av Bloom med flera, där vissa företag fick hjälp av managementkonsulter, visade det sig att det går att kraftigt öka produktiviteten i indiska textiltföretag genom att förbättra administrationen. Företagen hade bland annat dålig kontroll på produktkvalitet, såg inte till att maskiner servades i rätt tid och saknade allmän ordning och reda.¹¹

Det finns dock omfattande forskning som visar att administrationen i framför allt offentlig sektor kan öka till nivåer som snarare är negativa än positiva för verksamheten. En tidig iakttagare av ökad administration var den brittiske författaren och marinhistoriken Cyril Northcote Parkinson, som bland annat noterade att den brittiska flottan fått fler amiraler än fartyg, och att det anställdes fler tjänstemän på den brittiska myndighet som ansvarade för kolonierna, samtidigt som storleken på imperiet minskade.¹² Det verkade således inte finns någon koppling mellan antalet anställda och de arbetsuppgifter de hade att utföra. Parkinson formulerade, något skämtsamt, sina reflektioner i följande uttryck: »*En arbetsuppgift kommer att utvidga sig så att den fyller den tid som är tillgänglig för att utföra den.*»

En viktig förklaring till den expanderande administrationen är att drivkrafterna för de ansvariga i organisationen inte alltid sammanfaller med uppdragsgivarens mål med verksamheten. En chef på en myndighet kan till exempel se ett egenvärde i en expanderad budget och ytterligare personal, då detta gör myndigheten viktigare och ökar chefens prestige.¹³ En större myndighet innebär även ökade möjligheter för chefer att ta på sig fler arbetsuppgifter som de själva anser vara relevanta för samhället. Detta är inte nödvändigtvis vad uppdragsgivaren vill, men då denna sitter inne på betydligt mindre information än den som genomför verksamheten är det svårt att åtgärda. Problemen som uppstår på grund av olika mål

för beställare och utförare är inte unikt för offentlig sektor. För privata företag är ett typiskt problem att ledningen för ett företag inte är dess ägare, och att ledning och ägare kan ha vitt skilda mål om vad som är bäst för företaget.¹⁴ Privata företag försöker lösa sådana problem genom till exempel bonussystem som ser till att ledningen för ett företag har samma incitament som dess ägare. Sådana lösningar är dock inte möjliga i offentlig sektor, där målen för verksamheten är mer diffusa och komplexa än att maximera företagets vinst.

Offentlig sektor löper en större risk än privata företag att drabbas av att administrationen ökar mer än vad som är optimalt. Detta för att företaget som blir alltför improduktiva på en konkurrensutsatt marknad, förr eller senare kommer att gå i konkurs. I offentlig sektor finns inte någon konkursrisk på samma vis, i stället finns en så kallad mjuk budgetbegränsning som innebär att organisationer som överskrider sin budget inte drabbas av nedläggning.¹⁵

Offentlig verksamhet har också ett syfte som är svårt att mäta. Det är inte helt uppenbart exakt hur man bäst mäter till exempel kvaliteten på utbildning, vård eller polisiär verksamhet, vilket gör att resurser kan försvinna från den primära verksamheten utan att det blir tydligt att kvaliteten blir sämre. Ett alltför stort fokus på att mäta svåråtkämbara aktiviteter och resultat kan dessutom få negativa effekter, då verksamheten därmed riskerar att fokusera just på det som går att mäta, snarare än på det som är viktigt.¹⁶ Arbetet med att öka effektiviteten i offentlig sektor genom att kopiera managementmetoder från privat sektor, ofta kallat New Public Management (NPM), har av kritiker ansetts leda till just problem med överdrivet mätande. I stället för ökad effektivitet har resultatet blivit det omvända, då resurser används för att mäta och utvärdera insatser. Dels tar mätandet tid från dem som ska utföra arbetet, dels tar resurser i anspråk för att anställa personal som övervakar och kontrollerar. Debatten om effekten av NPM på offentlig sektor har varit intensiv, men har inte gett något tydligt svar på ifall metoden lett till ökad eller minskad effektivitet.¹⁷

Datamaterial

För att studera om administrationen har ökat under perioden 2004–2019 används registerdata över alla anställda vid svenska universitet och högskolor, med undantag för konst- och yrkeshögskolor.¹⁸

Universitet och högskolor är intressanta att studera, dels i egenskap av att

7. Weber, 1921.
8. Syverson, 2011.
9. Bloom och Van Reenen, 2007.
10. Hoffman och Tadelis, 2021.
11. Bloom m.fl., 2013.
12. Parkinson, 1957.
13. Niskanen, 1968; 1975.
14. Tirole, 2010.
15. Kornai, Maskin, och Roland, 2003.
16. Muller, 2018.
17. Molander, 2017; Jordahl, 2017; Jordahl och Blix, 2021.
18. Malmö universitet, som blev universitet år 2018, och Mälardalens universitet, som blev universitet 2022, klassificeras i den här analysen som högskolor. Övriga högskolor som blivit universitet under den studerade tiden, såsom Örebro, Växjö och Karlstad, klassificeras dock som just universitet. Det innebär att universitetet är den överlägset största arbetsgivaren eftersom det dels faktiskt är fler än högskolorna, dels är betydligt större sett till antalet studenter.

»Det har således blivit fler studenter per lärare, men färre studenter per administratör.«

de är stora arbetsgivare vars betydelse för ekonomin och samhället är stor, dels för att produktionen sköts av relativt få yrkesgrupper. Inom universitet och högskolor består kärnverksamheten av ett fåtal yrkesgrupper kopplade till forskning och utbildning, vilket gör det lättare att skilja mellan produktionen och administrationen. Inom till exempel sjukvården är detta betydligt mer komplicerat eftersom fler yrkesgrupper är involverade i kärnverksamheten, det vill säga produktion av sjukvård. En ostädad föreläsningssal har en betydligt mindre negativ effekt än en ostädad sjukhussal, för att bara ta ett exempel. Vidare utförs sjukvård i en komplex organisation där det finns både privata och offentliga aktörer, som i sin tur finansieras på regional nivå men i stor utsträckning regleras på statlig nivå. Den högre utbildningen är mindre komplex eftersom den främst bedrivs av statliga myndigheter.¹⁹ Högre utbildning regleras dessutom endast av staten. Detta gör att det blir lättare att isolera interna skäl för eventuell ökad administration, jämfört med externa skäl kopplade till en komplex situation rörande huvudmannaskap.

Tack vare den data som SCB samlar in över alla anställda genom så kallade SSYK-koder (Standard för svensk yrkesklassificering) är det möjligt att för varje år identifiera de 20 vanligaste yrkena inom högre utbildning. I stället för att på förhand bestämma vilka yrken som vi ska studera, med risk att missa strukturförändringar på arbetsmarknaden, tar vi därmed hänsyn till att vissa yrken över tid blir vanligare medan andra blir mindre vanliga. En nackdel med metoden är dock att den kan skapa ett intryck av överdriven variation när ett yrke försvinner från topp 20-listan. Dessutom omklassificerades SSYK-koderna år 2014, när SCB gick över från de tidigare SSYK96-koderna till de nya SSYK2013-koderna. Detta innebär inte bara att själva koderna ändras, utan även att nya yrken tillkommer och att vissa professioner delas upp i flera kategorier. Relevant för denna rapport är att yrket »Universitets- och högskolelärare« som fanns i SSYK96 i och med SSYK2013 nu är uppdelat i »Professorer«, »Universitets- och högskolelektorer« samt »Övriga universitets- och högskolelärare«. Även yrket »Personaltjänstemän och yrkesvägledare« delas från och med 2014 upp i två olika yrken: »Personal- och HR-specialister« samt »Studie- och yrkesvägledare«. Att försöka slå ihop professionerna blir därmed mycket komplicerat och skulle skapa en stor risk för mätfel. I stället delas analysen upp i två delar; perioden 2004–2013 och perioden 2014–2019. Detta är inte helt optimalt, bland annat

19. Undantaget är de tre privata stiftelsehögskolorna Chalmers tekniska högskola, Högskolan i Jönköping och Handelshögskolan i Stockholm.

på grund av att tidsserien 2014–2019 blir mycket kort.

Ytterligare problem med SSYK-koder är att dessa bestäms av arbetsgivaren och att det är enkelt för en arbetsgivare att byta kod på någon utan att personen de facto har fått ändrade arbetsuppgifter. Detta kan leda till vissa snabba svängningar i statistiken och vi kan således inte heller veta exakt vad varje individ faktiskt gör, utan bara vad denne har för formell titel.

Trots dessa problem möjliggör SSYK-koder en betydligt mer detaljerad analys än vad som tidigare använts i studier om administration. SSYK-koderna innehåller information om vilken utbildning som krävs för yrket. Ju lägre siffra, desto högre är kravet på formell utbildning. Yrken där SSYK-koden börjar på 1 är yrken med chefsansvar, yrken med en kod som börjar på 2 kräver minst en kandidatexamen och så vidare. Yrken som börjar på siffran 9 har inga formella utbildningskrav.

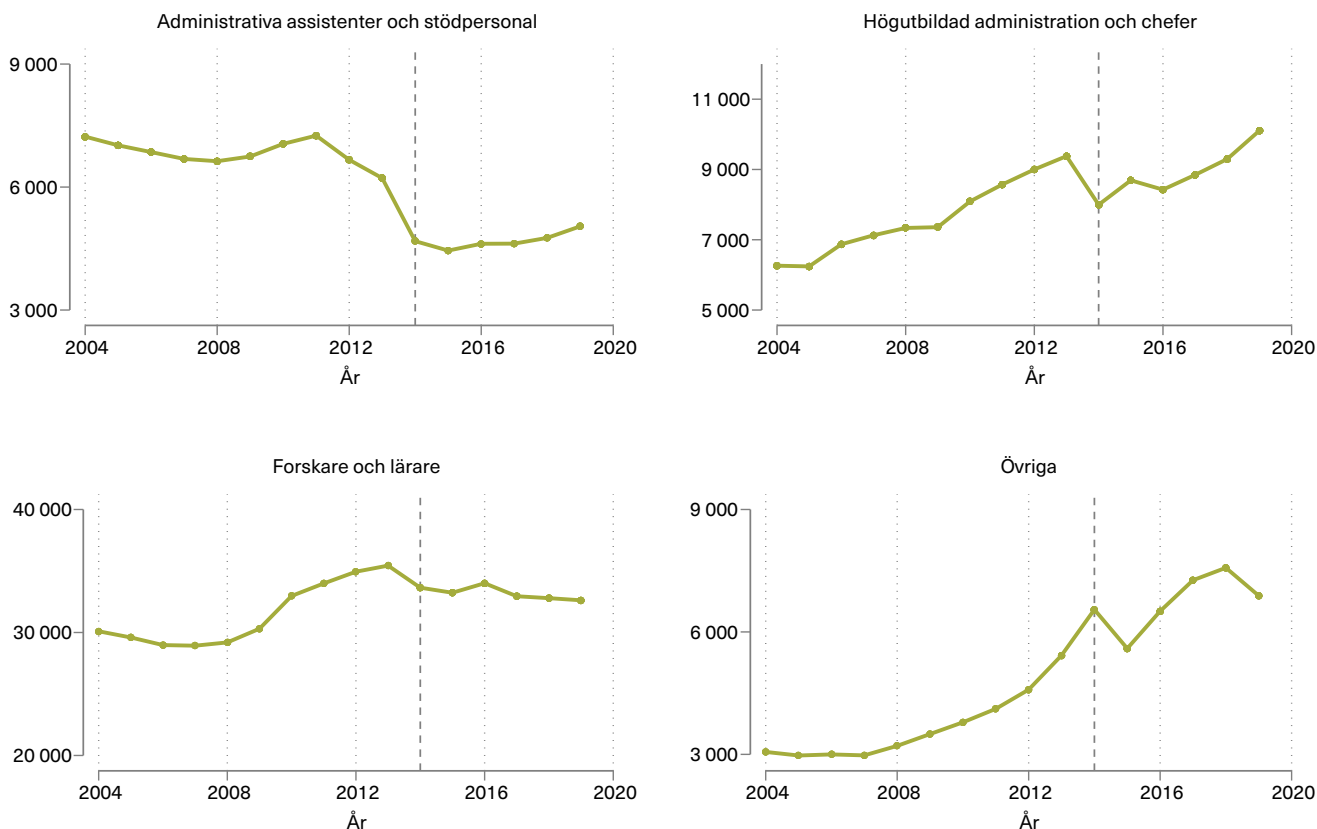
Baserat på kvalifikationskraven för yrkena skapas fyra olika grupper av yrken: forskare och lärare, administrativa assistenter och stödpersonal, högutbildad administration och chefer samt övriga. Gruppen forskare och lärare innehåller de professioner som är direkt kopplade till själva kärnverksamheten vid universitet och högskolor, som professorer, doktorander och lektorer. Administrativa assistenter och stödpersonal är den grupp som har lägst utbildningskrav, där professioner som ekonomiassistent, sekreterare och lokalvårdare ingår. Högutbildad administration och chefer innehåller administrativa yrken med krav på högskoleutbildning, såsom bibliotekarier, arkivarier, HR-specialister, kommunikatörer samt alla former av chefer. Gruppen övriga innehåller samtliga andra professioner som inte finns med i de tre andra grupperna. Dessa är typiskt kopplade till forskning utan att vara direkta forskare, till exempel laboratoriepersonal och ingenjörer.

Utvecklingen för varje grupp visas i figur 1.

Har administrationen vid universitet och högskolor ökat eller minskat?

Figur 1 visar att antalet anställda inom gruppen högutbildad administration och chefer har ökat från 6 000 personer år 2004 till drygt 10 000 år 2019. Antalet forskare och lärare har under samma period varit relativt stabilt, detta trots att antalet studenter har ökat med cirka 10 procent, från cirka 439 000 till cirka 486 000. Det har således blivit

Figur 1. Antalet anställda i respektive kategori 2004–2019. Den streckade linjen vid 2014 visar när bytet av personalkategorier sker, vilket förklarar de hopp som syns i några av graferna.



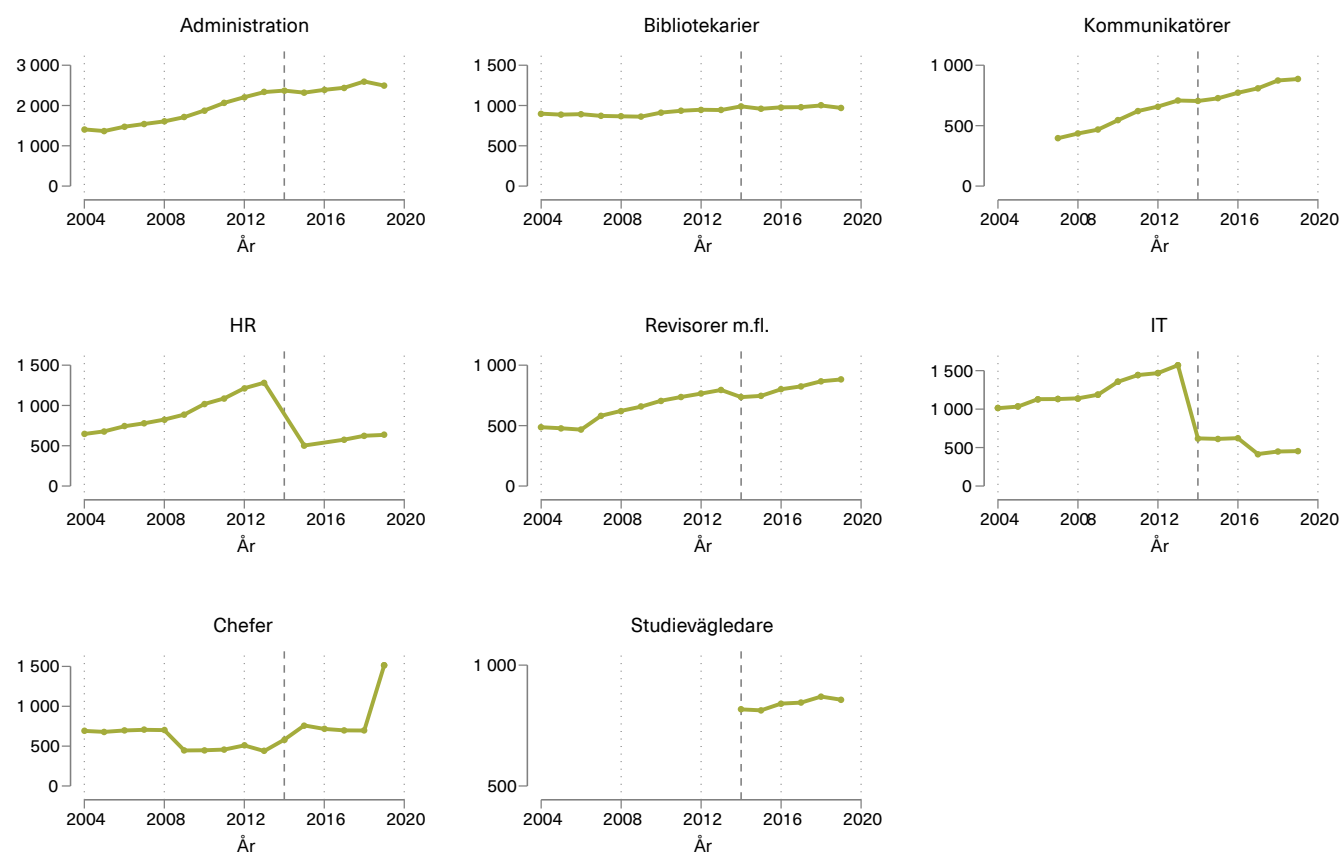
fler studenter per lärare, men färre studenter per administratör. Det vore inte märkligt ifall en ökning av antalet studenter hade lett till en ökning av det totala antalet lärare och forskare, då fler studenter dels medför en ökad undervisningsbörda, dels ökar intäkterna genom den finansiering de får med sig.

Det är av intresse att se ifall ökningen av gruppen högutbildad administration och chefer drivs av enskilda yrken eller om det är en generell förändring. Om ökningen endast sker inom ett enda yrke, till exempel IT, är detta en annorlunda utveckling av administrativ personal än om det sker en bred ökning av flera kategorier. Det första fallet skulle tyda på att ett visst yrke blivit viktigare för verksamheten, medan en bred ökning skulle stämma bättre överens med teorierna kring en generell ökning av byråkratin. Då universiteten är en betydligt större arbetsgivare än högskolorna är det rimligt att fokusera på dessa. Dels spelar universiteten en större roll då de har såväl fler forskare som fler studenter, dels är det enklare

att se tydliga mönster då det finns fler anställda att studera – ju större datamaterial att arbeta med, desto enklare blir det att skilja långsiktiga trender från tillfällig variation.

I figur 2 visas samtliga personalkategorier som ingår i gruppen högutbildad administration och chefer. Kategorin administration består under perioden 2004–2014 av professionen administratörer i offentlig förvaltning och från och med 2014 av professionen planerare och utredare med flera. Kategorin revisorer innefattar revisorer med flera och är således inte bara auktoriserade revisorer. Det är tydligt att vissa grupper bara ökat marginellt eller knappt alls, såsom bibliotekarier. Givet den stora ökningen av antalet studenter är det intressant att det inte har behövts, eller prioriterats, någon ökning av dessa yrkesgrupper. De stora ökningarna sker i stället inom kategorier relaterade till IT, HR, kommunikation och generell administration. Som tidigare nämnts splittras HR-kategorin från och med 2014 och kategorin studievägledare

Figur 2. Antal anställda inom varje profession i kategorin »Högutbildad administration och chefer« vid universitet, 2004–2019.



tillkommer, vilket förklarar trendbrottet 2014 för kategorin HR och att det inte finns några observationer för studievägledare före 2014. Även IT-kategorin delas upp i flera mindre underkategorier efter 2014, vilket förklarar varför det ser ut som att det blir färre anställda inom IT.

En viktig fråga är givetvis ifall ökningen av personal också åtföljs av ökade utgifter. För att justera för inflation har lönekostnaderna justerats med konsumentprisindex så att de är jämförbara över hela perioden. Bortsett från gruppen administrativa assistenter och stödpersonal har de totala lönekostnaderna ökat för alla grupper. Löneökningarna är i sig inget märkligt då lönerna generellt sett ökar över tid, även i offentlig sektor. Om lönerna inte ökade skulle det vara svårt för offentlig sektor att behålla personalen, då lönerna hela tiden ökar i privat sektor tack varje produktivitetsförbättringar. Att de totala lönekostnaderna har ökat är därför inget anmärkningsvärt. Av denna anledning är det bättre att fokusera på hur varje grupp relativa löner

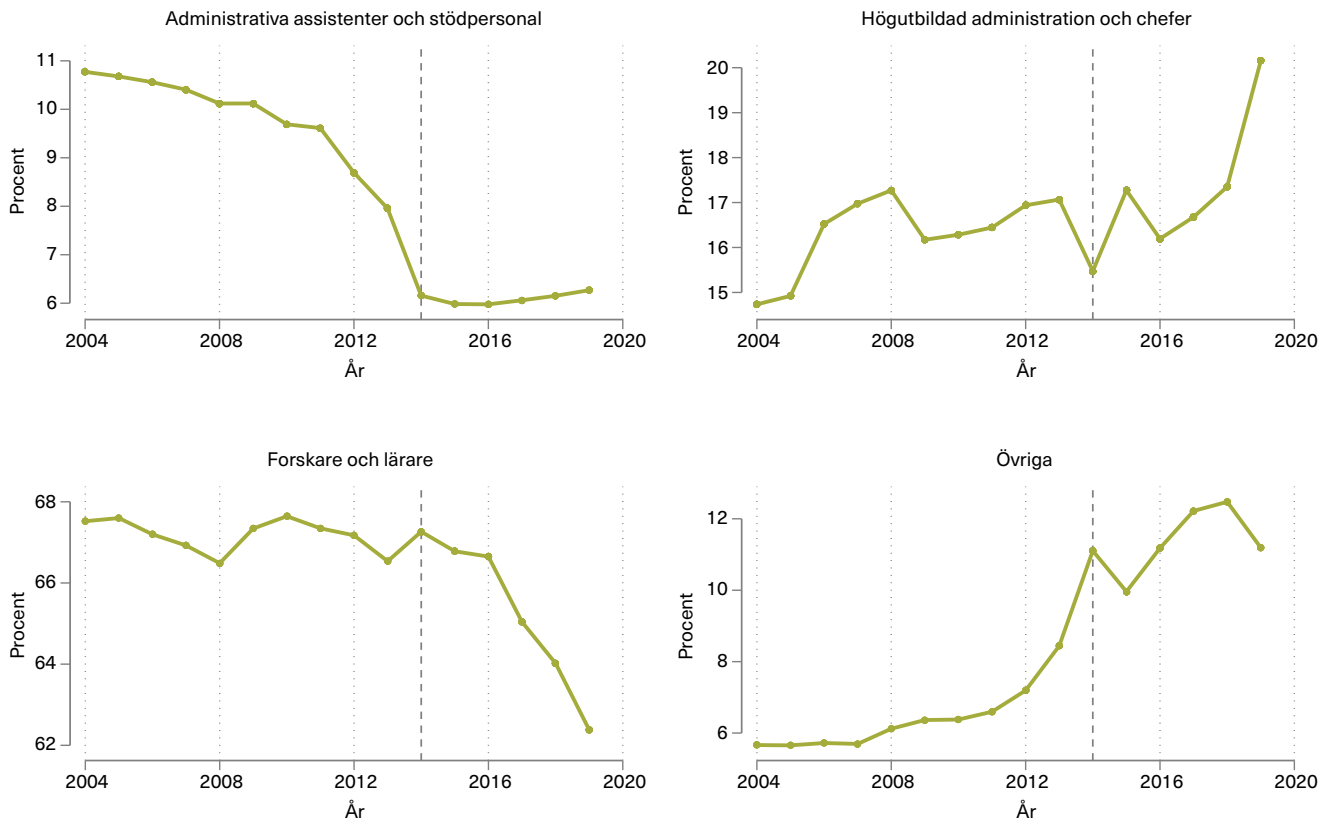
har ökat.

I figur 3 visas förändringen av varje grupps löneandel, som andel av alla fyra gruppers totala lönesumma. Detta säger något om hur universiteten väljer att allokera sina resurser. Administrativa assistenter och stödpersonal samt forskare och lärare, har sett sin löneandel minska, medan gruppen högutbildad administration och chefer samt övriga har ökat sina andelar. Det är dock inga stora skillnader under perioden.

Leder fler högutbildade administratörer till att universitetslärare lägger mer eller mindre tid på administration?

Universitetskanslersämbetet (UKÄ) studerar tidsanvändningen bland personal på högskolor genom en enkät vartannat år. I figur 4 visas den genomsnittliga tid som personalen lägger på »Administration som inte är direkt

Figur 3. Relativa lönekostnader för respektive grupp 2004–2019.



kopplad till FoU-verksamhet». De hel-dragna linjerna visar enkätsvaret och de skuggade områdena visar ett 95-procentigt konfidensintervall, det vill säga den osäkerhet som är förknippad med det statistiska urvalet. Med 95 procents sannolikhet ligger det korrekta svaret inom de skuggade områdena. Resultaten bygger dock på forskares och lärares egna uppskattningar av hur mycket tid de ägnar åt administration och inte på någon objektiv extern mätning av hur mycket tid de faktiskt använder.

Det handlar generellt om små förändringar, men tiden som professorer och lektorer lägger ner på administration har minskat något sedan 2007, även om den verkar ha ökat något under de senaste åren. Den minskning som har skett har inte heller varit kontinuerlig, trots att ökningen av högutbildad administrativ personal har skett kontinuerligt under denna period. Det finns dock ingen evidens för att forskare och lärare lägger alltmer tid på administration.

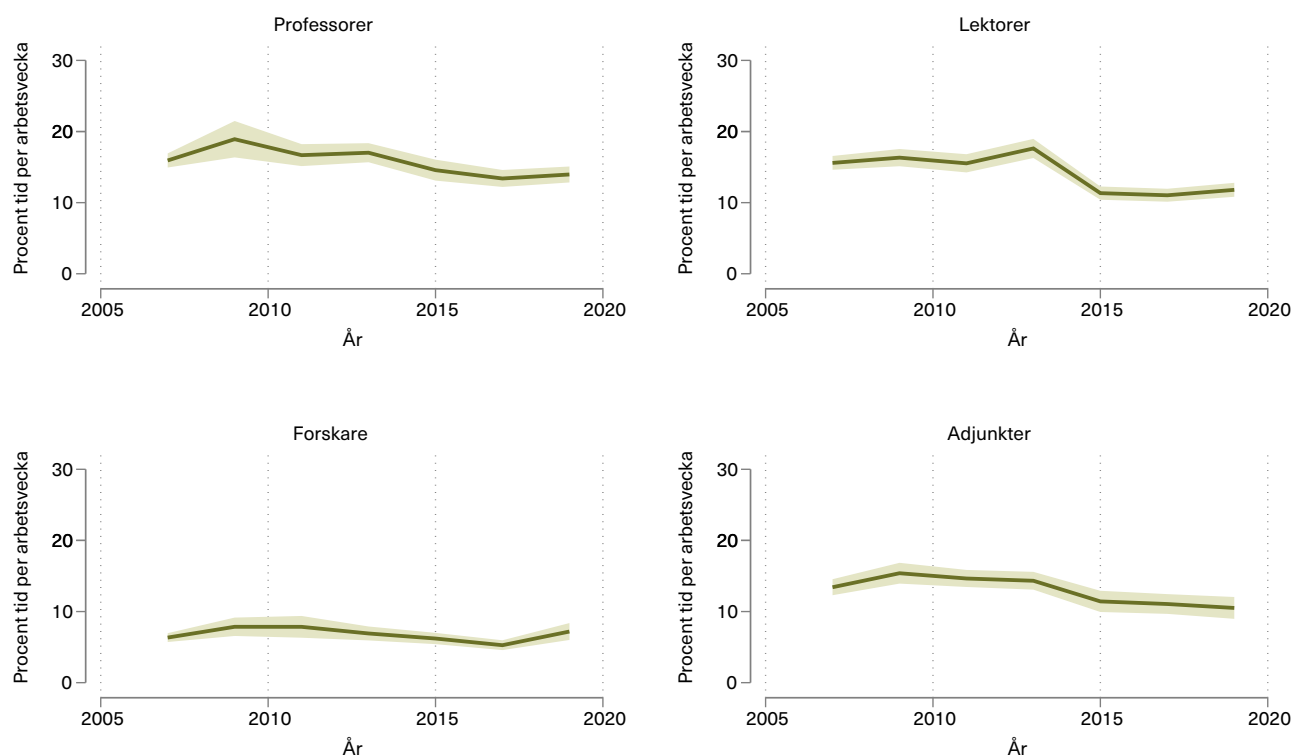
Vad är det som driver ökningen av administrativ personal?

Det finns flera teorier om vad det är som driver ökningen av administrativ personal. Det behöver naturligtvis inte finnas endast en förklaring, utan det kan finnas flera samverkande faktorer. Det som är anmärkningsvärt från analysen ovan är att ökningen är koncentrerad till ett fåtal, högutbildade professioner. Kraven på att universitet och högskolor ska samverka med det omgivande samhället har ökat genom skärpningar i lagstiftningen 1997 och 2009. Detta kan delvis förklara ökningen av antalet kommunikatörer. Samtidigt har antalet kommunikatörer även ökat kraftigt inom andra delar av offentlig verksamhet.²⁰ I flera kommuner finns det numera fler kommunikatörer än journalister, vilket kan ha negativa effekter på medborgarnas möjligheter att få transparent information om offentlig verksamhet.²¹

20. Eriksson och Ivarsson Westerberg, 2021.

21. SVT Nyheter, 2015.

Figur 4. Tid som används för »Administration som inte är direkt kopplad till FoU-verksamhet« under perioden 2007–2019. De skuggade sektionerna visar ett 95-procentigt konfidensintervall. Data från UKÄ.



Undervisningen, och även forskning, vid svenska universitet behöver ta hänsyn till flera olika perspektiv, såsom genus och hållbarhet, samt främja internationalisering och rekrytering av studenter från studieovana hushåll. För att integrera dessa perspektiv i undervisningen behövs mer personal som kan utbilda lärare i dessa perspektiv, se till att de implementeras samt följa upp resultaten med mera. Även om dessa perspektiv har införts med goda intentioner kan de ha lett till en ökning av mängden administration som skapar negativa effekter på undervisningen och forskningen genom att den kostar resurser. Amerikansk forskning har visat att mängden regleringar ökar över tid, då nya regler ständigt tillkommer och gamla sällan tas bort.²² På lång sikt kan en sådan ökad regelbörda få synnerligen negativa konsekvenser.²³ Det är inte heller tydligt ifall denna typ av regleringar får någon reell effekt. Amerikansk forskning visar till exempel inte på någon effekt vad gäller etnisk diver-

sitet ifall en högskola anställer personal med uppgift att öka mångfalden.²⁴

Ytterligare en förklaring till ökningen av administrativ personal skulle kunna vara skillnaden mellan de utbildningar som studenter väljer och de utbildningar som efterfrågas av näringslivet. Det är inte självklart att akademisk högre utbildning alltid är positiv för en individs möjlighet att få ett välbetalt och relevant jobb.²⁵ Särskilt i situationer där det är vanligt med högre utbildning kan en individ känna sig tvingad att skaffa en sådan, endast för att inte framstå som mindre kompetent än andra på arbetsmarknaden, även om utbildningen i sig inte tillför någon relevant kompetens.²⁶ Det verkar med andra ord finnas problem med matchningen på svensk arbetsmarknad, där de utbildningar som individer väljer att läsa inte är samma som arbetsgivare efterfrågar.²⁷ En tänkbar förklaring skulle därmed vara att det finns en stor mängd individer med hög utbildning som inte är alltför eftertraktade av den privata sek-

22. Al-Ubaydli och McLaughlin, 2017.

23. Olson, 1982.

24. Bradley m.fl., 2022.

25. Caplan, 2018.

26. Spence, 1973.

27. Karlson och Skånberg, 2012; Karlson, Grönback och Joyce, 2017.

torn, men som är skickliga på att skapa jobb åt sin kompetensprofil i offentlig sektor, där det finns en mjukare budgetbegränsning än i privat sektor. Detta skulle vara förenligt med de svårigheter som arbetsgivare i privat sektor har med att rekrytera personal med mera efterfrågad och relevant utbildning. Att universitetet anställer mer högutbildad personal än vad som krävs för att avlasta kärnprofessionen skulle kunna förklara ökningen av högutbildad administrativ personal och minskningen av administrativ personal med lägre formell utbildning. Den kraftiga ökningen av antalet disputerade som arbetar med administration i förvaltningen inom högre utbildning är även detta förenligt med en bristande efterfrågan på sådan arbetskraft.²⁸

Slutsatser och rekommendationer

Det har skett en kraftig ökning av välutbildad personal som arbetar i administrativa yrken vid svenska universitet och högskolor. Ökningen beror primärt på en ökning av ett fåtal yrkesgrupper kopplade till IT, HR och kommunikation. De anställda inom dessa kategorier är kostsamma, då deras höga utbildning medför höga lönekostnader. Deras löneandel relativt andra yrkeskategorier verksamma vid svenska universitet, såsom forskare och lärare, har ökat under den studerade tidsperioden. Denna slutsats stärks av tidigare studier som också finner en kraftigt ökad utbildningsnivå hos den administrativa personalen vid universitet och högskolor.²⁹

Denna rapport kan inte belägga exakt vad ökningen beror på. Den kraftiga ökningen av antalet kommunikatörer skulle kunna bero på att den så kallade tredje uppgiften, att sprida kunskap och forskningsresultat till andra grupper, har fått ökad prioritering över tid. Men motsvarande ökning av administration, och i synnerhet kommunikatörer, kan delvis ses i andra svenska sektorer och inom högre utbildning i andra länder, vilket talar emot denna förklaring.

Ytterligare analys behövs för att avgöra ifall dagens fördelning av resurser inom universitet och högskolor är den optimala, eller om verksamheten skulle kunna förbättras genom mindre resurser till högutbildad administration och mer resurser till administrativa assistenter och stödpersonal, såsom sekreterare. En fråga som inte studerats i denna rapport är ifall forskning och undervisning påverkas av att administrationen i allt större utsträckning används för att kontrollera och styra

kärnverksamheten. Det är inte självklart att forskare och lärare har samma mål med sin verksamhet som högutbildade administratörer har, vilket kan leda till konflikter med negativ effekt för verksamheten.

Då det inte går att isolera den primära förklaringen till den ökade administrationen är det inte helt självklart vilka policyåtgärder som bör rekommenderas, eller om den alltmer högutbildade administrationen bidrar till att förbättra verksamheten. En lämplig åtgärd vore dock att fokusera på att den framtida rekryteringen av personal i mindre utsträckning riktas in på högutbildad personal. Det finns all anledning att utreda om minskningen av antalet sekreterare har varit av godo för produktivitetens utvecklingen inom högre utbildning. Lagstiftare bör också vara försiktiga vad gäller att öka krav och regleringar på universitet och högskolor. Även om sådana regleringar kan vara välmotiverade kan den samlade effekten leda till ytterligare ökning av högutbildad administration, vilket i sin tur ytterligare minskar tillgängliga medel för forskning och utbildning, med långsiktigt negativa konsekvenser för Sverige.

Hur varje institution fördelar sina resurser kan i sin tur påverka hur mycket pengar som används för undervisning och forskning jämfört med övriga arbetsuppgifter. I en djupanalys av Historiska institutionen i Lund visade det sig att endast en fjärdedel av de medel som tilldelas varje student läggs på faktisk undervisning.³⁰ Det är intressant att notera att trots att undervisningen borde vara den primära utgiften så fördelas de medel som medförs varje student på ett sådant vis att undervisningen endast får det som blir över då andra, gemensamma, kostnader har dragits av. En ändrad resursfördelning på varje institution borde därmed kunna minska möjligheten för administrationen att växa på ett sådant vis att det drabbar de tillgängliga resurserna för undervisning.

28. Agevall och Olofsson, 2020.

29. Agevall och Olofsson, 2020.

30. Andréén, 2009.

Referenser

- Agevall, Ola, och Gunnar Olofsson (2020). »Administratörerna: administration, kontroll och styrning vid svenska universitet och högskolor«, *ARKIV, Tidskrift för samhällsanalys*, nr 12: 7–59.
- Andersson, Fredrik W., Henrik Jordahl och Anders Kärnä (2021). »Ballooning Bureaucracy: Stylized facts of growing administration in Swedish higher education«, IFN Working Paper nr 1399. Stockholm: Institutet för Näringslivsforskning.
- Al-Ubaydli, Omar, och Patrick A. McLaughlin (2017). »RegData: A Numerical Database on Industry-Specific Regulations for All United States Industries and Federal Regulations, 1997–2012«, *Regulation & Governance* 11(1): 109–23. <https://doi.org/10.1111/rego.12107>
- Andrén, Carl-Gustaf (2009). *Högsta kvaliteten – Hur når man det i utbildningen?* Lund: Historiska.
- Bloom, Nicholas, Benn Eifert, Aprajit Mahajan, David McKenzie och John Roberts. (2013). »Does management matter? Evidence from India«, *The Quarterly journal of economics*, 128(1), 1–51.
- Bloom, Nicholas, och John Van Reenen (2007). »Measuring and Explaining Management Practices Across Firms and Countries«, *The Quarterly Journal of Economics* 122(4): 1351–1408. <https://doi.org/10.1162/qjec.2007.122.4.1351>
- Bradley, Steven W., James R. Garven, Wilson W. Law och James E. West (2022). »The impact of chief diversity officers on diverse faculty hiring«, *Southern Economic Journal*.
- Brennan, Jason, och Phillip Magness (2019). *Cracks in the Ivory Tower: The Moral Mess of Higher Education*. Oxford University Press.
- Caplan, Bryan (2018). »The case against education«. I: *The Case against Education*. Princeton University Press, Princeton NJ.
- Cederberg, Jesper (2018). »Administrativ personal har gått om antalet läkare i vården – med råge«, *Läkartidningen*, 29 maj 2018. <https://lakartidningen.se/aktuellt/nyheter/2018/05/administrativ-personal-har-gatt-om-lakarna/>
- Dagens Nyheter Debatt (2021-10-12). »Floskelvärdet av värdegrundsarbete är ofta högt«, <https://www.dn.se/debatt/floskelvardet-av-vardegrundsarbete-ar-ofta-hogt/>
- Dagens Samhälle (2020-10-15). »Kommunala kommunikatörer – oombärliga eller onödiga?«, <https://www.dagensamhalle.se/chef-och-arbetsgivare/ledarskap/kommunala-kommunikatorer-oumbarliga-eller-onodiga>
- Dagens Samhälle (2021-01-18). »Professor: Avveckla byråkratin i offentlig sektor«, <https://www.dagensamhalle.se/opinion/debatt/professor-avveckla-byrakratin-i-offentlig-sektor/>
- Dagens Samhälle (2022-02-09). »Läkaren Stella Cizinsky: 'SKR ska inte detaljstyra hur jag jobbar'«, <https://www.dagensamhalle.se/samhalle-och-valfard/sjukvard/lakaren-stella-cizinsky-skr-ska-inte-detaljstyra-hur-jag-jobbar/>
- Eriksson, Charlotta, och Anders Ivarsson Westerberg (2021). »Ingen reklam tack – en ESO-rapport om myndigheternas kommunikation«, ESO Rapport 2021:3. https://eso.expertgrupp.se/rapporter/2021_3-ingen-reklam-tack/
- Erixon, Fredrik, och Björn Weigel (2016). »The innovation illusion«. I: *The Innovation Illusion: how so little is created by so many working so hard*. Yale University Press, Yale.
- Ginsberg, Benjamin (2011). *The Fall of the Faculty*. Oxford University Press.
- Hoffman, Mitchell, och Steven Tadelis (2021). »People Management Skills, Employee Attrition, and Manager Rewards: An Empirical Analysis«, *Journal of Political Economy* 129 (1): 243–85. <https://doi.org/10.1086/711409>
- Ivarsson Westerberg, Anders (2004). *Papperspolisen: den ökande administrationen i moderna organisationer*. Doktorsavhandling. Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm (EFI).
- Jordahl, Henrik (2017). »Omprövning av en djärv ESO-rapport«, *Ekonomisk Debatt*, 45(5), 68–73.
- Jordahl, Henrik, och Mårten Blix (2021). *Privatizing welfare services: Lessons from the Swedish experiment*. Oxford University Press, Oxford.
- Karlson, Nils, Johanna Grönbäck och Patrik Joyce (2017). *Kompetenspusslet: den viktigaste framtidsfrågan*. Forskningsinstitutet Ratio.
- Karlson, Nils och Ola Skånberg (2012). Matchning på den svenska arbetsmarknaden. Framtidskommissionens underlagsrapport, 9.
- Kornai, János, Eric Maskin och Géard Roland (2003). »Understanding the Soft Budget Constraint«, *Journal of Economic Literature* 41(4): 1095–1136. <https://doi.org/10.1257/002205103771799999>

- Läkartidningen (2022-01-21). »Fortsatt ökning av administratörer – några regioner går mot strömmen«, <https://lakartidningen.se/aktuell/nyheter/2022/01/fortsatt-okning-av-administratorer-nagra-regioner-gar-mot-strommen/>
- Molander, Per (2017). *Dags för omprövning – en ESO-rapport om styrning av offentlig verksamhet*. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2017:1.
- Muller, Jerry Z. (2018). *The Tyranny of Metrics*. <https://press.princeton.edu/books/hardcover/9780691174952/the-tyranny-of-metrics>
- Niskanen, William A. (1968). »The peculiar economics of bureaucracy«, *The American Economic Review*, 58(2), 293–305.
- Niskanen, William A. (1975). »Bureaucrats and politicians«, *The Journal of Law and Economics*, 18(3), 617–43.
- Olson, Mancur (1982). *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. Yale University Press.
- Paldam, Martin (2015). »The Public Choice of University Organization: A Stylized Story of a Constitutional Reform«, *Constitutional Political Economy* 26(2): 137–58. <https://doi.org/10.1007/s10602-014-9177-8>
- Parkinson, Cyril, Northcote (1957). *Parkinson's Law, or The Pursuit of Progress*. Unknown edition. Ballantine Books.
- Raines, J. Patrick, och Charles G. Leathers (2003). *The Economic Institutions of Higher Education: Economic Theories of University Behaviour*. Edward Elgar Publishing.
- Spence, Michael (1973). »Job Market Signaling«. *The Quarterly Journal of Economics* 87(3): 355–74.
- Stage, Andreas Kjær, och Kaare Aagaard (2019). »Danish Universities under Transformation: Developments in Staff Categories as Indicator of Organizational Change«, *Higher Education* 78(4): 629–52. <https://doi.org/10.1007/s10734-019-00362-y>
- Svenska Dagbladet (2022-01-16). »Trots personalbrist – byråkratin ökar i vården«, <https://www.svd.se/a/pW4b9R/trots-personalbrist-byrakratin-okar-starkt-i-varden>
- Svenska Dagbladet Debatt (2017-01-29). »Fel när medlen görs till målen i offentlig verksamhet«, <https://www.svd.se/a/O5dRq/fel-nar-medlen-gors-till-malen-i-offentlig-verksamhet>
- SVT Nyheter (2015-10-13). »Allt fler kommunikatörer i de skånska kommunerna«, <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/skane/allt-fler-kommunikatorer-i-de-skanska-kommunerna>
- Syverson, Chad (2011). »What Determines Productivity?«, *Journal of Economic Literature* 49(2): 326–65. <https://doi.org/10.1257/jel.49.2.326>
- Tirole, Jean (2010). *The theory of corporate finance*. Princeton University Press.
- Weber, Max (1921). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. University of California Press.

SNS Förlag
Box 5629, 114 86 Stockholm
Telefon: 08-507 025 00
info@sns.se www.sns.se

SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle – är en oberoende ideell förening som genom forskning, möten och utbildning bidrar till att ledande beslutsfattare i näringsliv, politik och offentlig förvaltning kan fatta välgrundade beslut baserade på vetenskap och saklig analys. 280 ledande företag, myndigheter och organisationer är medlemmar i SNS.