

Kan motiverade medarbetare stimulera effektiviseringar i produktionen av välfärdstjänster?

LEDARE

Rapporter om bristande resurser i välfärdens kärnverksamheter – skola, vård och omsorg – är ett återkommande tema i svensk nyhetsmedia. Med en åldrande befolkning lär svårigheterna att finansiera välfärdsåtagandena bestå inom överskådlig framtid. Samtidigt verkar det vara politiskt oaptitligt att öka resurserna genom att öka skatteuttaget eller minska transfereeringssystemens generositet. Då återstår möjligheten att bättre hushålla med knappa skattemedel.

I diskussionen om hur man får ut mer välfärd för en given skattepeng har nationalekonomer lyft fram marknadsinspirerande lösningar: privatisering av utförande, konkurrensutsättning av monopol samt ekonomiska incitament för kvalitetsförbättringar eller ökad produktivitet. Som bekant har sådana lösningar också prövats på flera områden. Men stora väljargrupper ser med misstro på vinstdriven välfärd och vissa typer av verksamheter lämpar sig inte för privatiseringar (Hart m fl 1997). Ekonomiska incitament är notoriskt svåra att utforma utan att oavsiktligt tränga undan icke-bonusgrundande insatser eller personalens arbetsglädje (Holmström och Milgrom 1991; Frey m fl 2013). Det är därför troligt att vi även framgent kommer att ha en huvudsakligen anslagsfinansierad välfärdssektor där landsting och kommuner står för en stor del av driften.

Frågan är då på vilket sätt offentliga utförare av välfärdstjänster kan stimuleras att driva fram effektiviseringar. En idé är att utnyttja den kunskap om förbättringsmöjligheter som finns bland professionella medarbetare längst ut i organisationerna. Ett tydligt exempel på denna tanke är tillsättandet av den statliga Tillitsdelegationen, som utrett hur styrningen av offentliga verksamheter kan ge medarbetarna större handlingsutrymme att utveckla tjänsterna (SOU 2018:47). En utgångspunkt är att många medarbetare i välfärdstjänsterna drivs av en inre motivation, vilket i viss mån onödiggör externa incitament. Kan detta vara nyckeln till att stimulera effektiviseringar i produktionen av välfärdstjänster? Jag vill här lyfta fram några avseenden i vilka medarbetarnas motivation inte i sig är tillräcklig för detta ändamål.

För det första måste den enskilde medarbetaren investera tid och engagemang för att uppmärksamma ledningen på möjliga sätt att arbeta smartare. Frukterna av detta engagemang är en kollektiv vara, som även kommer dem till del som inte medverkat i förbättringsarbetet. Fripassagerarproblemet kan alltså leda till att alltför få effektiviseringar realiseras. Som Tillitsdelegationen påpekar (SOU 2018:47, kap 5) måste ledningen se till att

det lönar sig för medarbetare att lyfta idéer uppåt i hierarkin. Att detta är en ledningsfråga beror på att hierarkiska organisationer typiskt premierar orderlydande snarare än utmaningar av status quo (Adler 2001).

För det andra är den inre motivationen nära kopplad till det egna värvet. Professionella i en viss verksamhet kan mycket väl sakna engagemang för andra välfärdsverksamheter eller känna misstro mot andra professioner. För en viss verksamhet kan incitamenten för att genomföra effektiviseringar vars vinster inte tillfaller verksamheten själv alltså vara svaga. Såvida inte högre ledningsnivåer förmår upparbeta en känsla av gemensamt ansvar kan inte professionsdrivna effektiviseringsförslag väntas driva fram förändringar av verksamheternas inbördes storleksförhållanden.

Här bör framhållas att de olika välfärdstjänsternas relativa storlek i dag inte är följden av en rationell optimering, utan snarare speglar de politiska förhållanden som rådde då verksamheten initialt inrättades. Frågan är i vilken mån "rätt" nivå av de olika tjänsterna tillhandahålls i dag? I frågan om den allokativa effektiviteten kan politikerna inte luta sig på välfärdsmedarbetarnas expertis, eftersom mandatet att definiera vilka behov som ska uppfyllas och vilka som ska anstå vilar på just politikerna. Av tydligare prioriteringar följer tydligt inriktade omfördelningar av medel, vilka stimulerar de verksamheter som får mindre medel att bättre hushålla med sina resurser. Omfördelningar av resurser kan alltså driva fram sådana effektiviseringar som de professionella inte har intresse av att berätta om. Den omvända effekten, ett mildrat effektiviseringstryck på de verksamheter som får mer medel, kan motverkas genom att utöka deras uppdrag.

Sammanfattningsvis kan verksamhetsledning och politiker inte bara luta sig tillbaka för att till fullo dra nytta av medarbetarnas förmåga att identifiera effektiviseringspotentialer. Engagemang på ledningsnivå för att belöna nytänkande, förmåga att bredda medarbetarnas ansvarskänsla och politiskt mod att omfördela medel mellan sektorer är framgångsfaktorer som bestäms på högre nivåer.

Lina Maria Ellegård

REFERENSER

Adler, P (2001), "Market, Hierarchy, and Trust: The Knowledge Economy and the Future of Capitalism", *Organization Science*, vol 12, s 215-234.

Frey, B, F Homberg och M Osterloh (2013), "Organizational Control Systems and Pay-for-Performance in the Public Service", *Organization Studies*, vol 34, s 949-972.

Hart, O, A Shleifer och R W Vishny (1997), "The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons", *Quarterly*

Journal of Economics, vol 112, s 1127-1161.

Holmström, B och P Milgrom (1991), "Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design", *Journal of Law, Economics & Organization*, vol 7, s 24-52.

SOU 2018:47, *Med tillit växer handlingsutrymmet - tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn*, huvudbetänkande från Tillitsdelegationen.