

ÅKE DAHLBERG

Förnyelsen i arbetsmarknadsverket

Förnyelsen av den offentliga sektorn anses vara en av de viktigaste politiska uppgifterna det närmaste decenniet. Många praktfulla deklamationer görs om denna process i tal och skrift. Däremot är det sällsynt med djupare analyser av förnyelseprocessens drivkrafter och effekter.

Det är därför mycket värdefullt att Roger Henning och Dick Ramström (i fortsättningen H-R) genomfört en sådan mera ingående studie i *Förvaltningsförnyelse – arbetsmarknadsverket inför 90-talet* (Carlssons bokförlag i samarbete med FA-rådet, Stockholm 1989). Författarna har valt arbetsmarknadsverket som studieobjekt, men anser att resultaten har en mer generell relevans.

Syftet med studien har varit att analysera drivkrafterna bakom förändringsarbetet samt de därav följande interna effekterna.

När det gäller förändringens drivkrafter företräder författarna ett strukturorienterat synsätt och inte ett aktörsorienterat (dvs ledarskapsfokuserat). Innebörden av ett strukturorienterat synsätt eller en systemsyn är att en rad förhållanden både inom och utom verket anses utgöra drivkrafter för förändringarna. Författarna pekar i fallet arbetsmarknadsverket bl a på statsmakernas krav på en ökad effektivitet i den offentliga sektorn i början på 1980-talet som tog sig uttryck i bl a besparingskrav, målstyrning, decentralisering och betoning av serviceaspekterna i verksamheten. Samtidigt pekar

man också på ledarskapets betydelse för förändringsprocessen. Allan Larssons tillträde år 1983 fungerade som en förändringsstöt.

I jämförelse med de artiklar som skrivits om Allan Larsson den senaste tiden i tidningar och tidskrifter ger H-R en mycket mer nyanserad bild. Ledaren är viktig men det är så många andra faktorer som också spelat roll. Man tilldelar bl a regeringen en betydelsefull roll för att den valde rätt ledare för den förändringsprocess som man ville driva på. Men också den gamla AMS-ledningen lyfts fram, för att den initierade och skapade förutsättningar för många av de processer som den nya ledningen fullföljt.

De förändringar som skett inom arbetsmarknadsverket sedan 1983 har också påverkats av metoder och tankegångar hämtade från företagandets värld enligt författarna. Här har ingått att fastställa en enkel verksamhetsidé (affärsidé) som man sedan med stor kraft sökt driva igenom i hela organisationen och som därefter inte fått ifrågasättas. Språkbruket inom verket har anpassats till privata serviceföretag. Arbetsförmedlare har kallats rekryteringskonsulter, begrepp som marknadsandelar har införts m m. Det vanliga tricket från företagsvärlden att nedvärdera den tidigare ledningen och dess resultat tillhör de mindre vackra inslagen i bilden.

När det gäller drivkrafterna har författarna däremot inte pekat på den något paradoxala frånvaron av inflytande från samhällsekonomisk arbetsmarknads litteratur och debatt. Det specifika med den svenska arbetsmarknadspolitikerna är ju att den bygger på en ekonomisk-politisk referensram i form av Rehn-Meidner-mo-

Fil dr ÅKE DAHLBERG är departementsråd i Arbetsmarknadsdepartementet.

dellen, med rötter i Stockholmskolan. Inflytandet från modern nationalekonomisk forskning på förändringsprocessen inom arbetsmarknadsverket har beklagligtvis varit minimal. Man kan fråga sig om det är realistiskt att tro att den offentliga sektorn kan effektiviseras bara med företagsekonomiska koncept för ögonen.

Jag tycker ändå att bokens stora förtjänst ligger i analysen av förändringsprocessen inom arbetsmarknadsverket och det systemperspektiv man anlagt.

Den centrala frågan är dock om arbetsmarknadsverket är effektivare nu än för sex år sedan. På denna punkt ger författarna inga klara besked. Man gör inte anspråk på att analysera annat än den inre effektiviteten, som man anser har ökat. Denna slutsats grundas dock i mycket liten utsträckning på hårddata, utan bygger främst på ett begränsat antal intervjuer.

Frågan om förändringsprocessen inom arbetsmarknadsverket medverkat till att den yttre effektiviteten ökat återstår dock att besvara och förefaller vara ett forskningsområde som idag "faller mellan stolarna". Företagsekonomer och statsvetare behöver här uppenbarligen samverka med nationalekonomer. I fallet arbetsmarknadsverket kan man bara spekulera i hur den yttre effektiviteten påverkats. Mätproblemen är stora, inte minst genom att konjunkturen utvecklats ytterst gynnsamt under den studerade perioden. Men man kan ändå peka på ett antal faktorer som bör uppmärksammas:

- Arbetslöshetstiderna har blivit längre (vid konstant efterfrågeläge).
- Långtidsarbetslösheten utvecklades i förhållande till den totala arbetslösheten på ett mycket ogynnsamt sätt fram till 1985-1986 när regering och riksdag gav AMS i uppdrag att ge detta problem en ökad prioritet.
- Andelen av AMS budget som går till kontantstöd är nu väsentligt högre än vid tidigare jämförbara konjunkturlägen. Detta är delvis en följd av för-

längda arbetslöshetstider, men också av en rad andra förhållanden.

- Trots det goda arbetsmarknadsläget lyckas man i förvånansvärt begränsad utsträckning arbetsplacera flyktingar och nedbringa deltidarbetslösheten, särskilt med tanke på att man tilldelats extra resurser för sådana uppgifter.
- En hel del talar också för att det skett en ökning av resurserna för företagsinriktad service, i vissa fall på marknaden som redan tidigare fungerat bra och en minskning av resurserna för individuell service till arbetssökande, i många fall för svaåa grupper.
- Att det fortfarande återstår mycket att göra beträffande resursfördelningen inom arbetsmarknadsverket avslöjar verket själv i anslagsframställningen för innevarande budgetår. Där säger man att mot bakgrund av den utomordentligt höga lönsamhet som är förknippad med insatser för flyktingar bör verket tilldelas extra resurser för detta ändamål. Med den ökade frihet att använda personalresurser och andra resurser som verket fått under senare år borde man naturligtvis i första hand satsa på de mest lönsamma delarna av verksamheten och inte begära nya pengar för detta. Man underkänner därigenom sin egen resursfördelning.

Tänk (hådiska tanke) om den inre effektiviteten ökat och den yttre minskat till följd av den företagsekonomiskt inspirerade förändringsprocessen inom arbetsmarknadsverket! Dvs att man på arbetsförmedlingarna i landet nu jobbar mer energiskt än tidigare, men med delvis fel uppgifter.

Det finns i varje fall tillräckligt många indikatorer som talar för att det borde vara motiverat att formulera och testa en hypotes av detta slag. Argumenten för detta förstärks ytterligare av att AMS själv inte visat något större intresse av att utvärdera den yttre effektiviteten. Nästan ingen sådan utvärderingsverksamhet av

arbetsmarknadspolitiska medel har genomförts under de senaste åren. I stället har man satsat på enklare uppföljningar som främst belyser den inre effektiviteten hos de underlydande länsarbetsnämnderna. Att AMS dessutom lagt om statistiksystemen med påföljd att nästan alla historiska jämförelser äventyras, underlappar inte heller den externa utvärderingsverksamheten.

Detta svala intresse för utvärderingar kan också sägas ligga i linje med den förnyelsemodell man valt att tillämpa, som bl a går ut på att fastställa en enkel verksamhetsidé och sedan söka driva igenom denna konsekvent och kraftfullt i hela organisationen. Utvärderingar riskerar bara att ställa till trassel i detta sammanhang.

I en privat marknadsekonomiskt baserad verksamhet finns ett väl fungerande signalsystem i form av intäkter, kostnader och vinst som snabbt visar om förnyelsen leder fel, men detta saknas i den offentliga sektorn och måste ersättas med ett betydligt mer raffinerat uppföljnings- och utvärderingssystem. Dessa aspekter behöver uppmärksammas mera i debatten om förnyelsen av den offentliga sektorn.

H-Rs bok, som har många förtjänster, visar samtidigt på behovet av att vidga diskussionen om den offentliga sektorns förnyelse. Diskussionen har handlat för mycket om teknik rörande inre effektivitet och för lite om samhällsekonomisk resursfördelning och därmed yttre effektivitet.