

ÅKE DAHLBERG

## Arbetsmarknadspolitik – granska mera

Den svenska arbetsmarknadspolitik har under flera decennier rönt betydande internationell uppmärksamhet. Sverige anses ha lyckats bättre än andra länder med att hålla nere arbetslösheten, satsa på arbetslinjen och undvika en passiv kontantlinje.

Utvecklingen under 1990-talet har emellertid fört upp även Sverige till arbetslöshetsnivåer i närheten av andra länders. Den "svenska modellens" internationella attraktionskraft på detta område är i avtagande.

På förslag av riksdagens arbetsmarknadsutskott har Riksdagens revisorer granskat arbetsmarknadspolitik (RR 1993/94:1, RR 1993/94:RR9). Riksdagens revisorer har enligt grundlagen till uppgift att granska den statliga verksamheten. Revisorerna är riksdagsledamöter och 12 till antalet och lika många suppleanter. Tillsammans med kansliet som består av ett 20-tal tjänstemän bildar de myndigheten Riksdagens revisorer, som är ett självständigt organ under riksdagen på samma sätt som JO och Riksbanken.

Internationellt sett är revisionen av den statliga verksamheten i Sverige organiserad på ett unikt sätt. I nästan alla andra länder ligger de stora revisionsresurserna hos en myndighet under parlamentet, medan de i Sverige ligger hos en myndighet under regeringen, Riksrevisionsverket (RRV). Det finns goda skäl för att Sverige bör ha ett revisionsorgan under riksdagen och ett annat under regeringen, bl a vår förvaltningsstruktur med självständiga myndigheter. Men till följd av att man satsat alldeles för lite resurser på Riksdagens revisorer har regeringsnivån i Sverige i obetydlig utsträckning blivit föremål för förvaltningsrevision. Knapptast i något annat land har så lite resurser satsats på att granska regeringens hantering av effektivitetsfrågor i den offentliga sektorn. Detta är paradoxalt inte minst med tanke på vår stora offentliga sektor.

Den typ av förvaltningsrevision som bedrivs hos Riksdagens revisorer och RRV skiljer sig från forskning i många avseenden. I Riksdagens revisorers granskningar handlar det bl a om att bedöma i vilken grad riksdagens beslut fått genomslag i den offentliga sektorn och att mera övergripande studera effektiviteten i olika system. En viktig del av informationsinsamlingen utgörs av intervjuer med aktörer på olika nivåer.

Den typ av förvaltningsrevision som bedrivs hos Riksdagens revisorer och RRV skiljer sig från forskning i många avseenden. I Riksdagens revisorers granskningar handlar det bl a om att bedöma i vilken grad riksdagens beslut fått genomslag i den offentliga sektorn och att mera övergripande studera effektiviteten i olika system. En viktig del av informationsinsamlingen utgörs av intervjuer med aktörer på olika nivåer.

### Granskningen av arbetsmarknadspolitik

Politikerna deltar mycket aktivt i granskningarna. I granskningen av arbetsmarknadspolitik har riksdagsledamöterna medverkat vid besök hos tre länsarbetsnämnder och haft ett 30-tal sammanträden där olika delar av rapporten diskuterats. Det är revisorerna som står för rapporten. Själva utredningsarbetet har bedrivits på kansliet där Allan Read haft huvudansvaret.

Granskningen har remissbehandlats hos bl a AMS och parterna på arbetsmarknaden. Under 1994 tog revisorerna slutlig ställning till granskningen i en skrivelse till riksdagen. Den har därefter behandlats i arbetsmarknadsutskottet som framhållit att granskningen är ett värdefullt underlag för den parlamentariska ut-

*ÅKE DAHLBERG är fil dr i national-ekonomi och kanslichef hos Riksdagens revisorer. Tidigare har han varit departementsråd vid Arbetsmarknadsdepartementet och byråchef vid AMS.*

redningen rörande arbetsmarknadspolitikkens roll, omfattning, inriktning och avgränsning som beslutades under hösten 1993 och påbörjades våren 1994. I anslutning till rapporten har också en särskild publikation med tre forskaruppsatser presenterats (Holmlund, Löfgren & Wadensjö [1993]).

Granskningen har främst berört två huvudområden, den arbetsmarknadspolitiska strategin samt styrningen och kontrollen av arbetsmarknadspolitiken. Revisorerna är kritiska på ett antal punkter men pekar också på förtjänster i arbetsmarknadspolitiken.

Bland förtjänsterna pekar revisorerna på den långt gångna delegerings- och decentraliseringsprocessen som bidragit till ett snabbt genomslag av politiska beslut rörande resursramar och nya åtgärder. Arbetsförmedlingens initiativkraft, kreativitet och förmåga att finna lokala lösningar på komplicerade problem uppmärksammas också av revisorerna.

De kritiska synpunkterna kan sammanfattas under följande rubriker.

### *Strategin*

Den arbetsmarknadspolitiska strategin sammanhänger i hög grad med hur målen för den ekonomiska politiken ser ut. När det gäller målet om full sysselsättning har betydande förändringar skett under de senaste åren. Under 1980-talet utvecklades begreppet full sysselsättning i en ambitionshöjande riktning. I Arbetsmarknadsdepartementets bilaga till budgetpropositionen 1989/90 framhålls att "Det handlar inte bara om att alla skall få möjligheter till ett arbete utan också om att arbetet skall vara meningsfullt och utvecklande och inte leda till arbetsskador och utslagning. Det handlar om att skapa det goda arbetet åt alla på 1990-talet. Ett sådan mål innebär att det är de dåliga arbetena som skall slås ut och inte de anställda."

Omläggningen av prioriteringarna i den

ekonomiska politiken inleddes i början av 1991. Inflationsmålet överordnades de andra målen för den ekonomiska politiken. Full sysselsättning kvarstod emellertid som ett ekonomiskt politiskt mål fram till hösten 1991. Därefter kan begreppet full sysselsättning inte återfinnas som mål för den ekonomiska politiken i centrala dokument som finansplaner och utskottsbetänkanden från regering och riksdag, förrän i budgetpropositionen 1994, där det talas om att ett av de två centrala målen för resten av 1990-talet är nya riktiga jobb som i sin tur anges som ett etappmål på vägen mot full sysselsättning på den reguljära arbetsmarknaden. Det rör sig alltså om en ganska drastisk förändring av prioriteringen mellan olika mål inom den ekonomiska politiken. Att det är en klart medveten omsvängning bekräftas också av intervjuer vi gjort i regeringskansliet. Den här betydande förändringen i målbilden förtjänar ökad uppmärksamhet i debatten.

Omläggningen av den ekonomiska politiken mot inflationsbekämpning har medfört att arbetsmarknadspolitiken fått bära ett för stort stabiliseringspolitiskt ansvar. På denna punkt får revisorernas rapport också stöd i uppsatserna från de tre arbetsmarknadsforskarna.

Arbetsmarknadspolitiken har kommit att präglas av kortsiktiga insatser av stor volym som ofta genomförts med kort framförhållning. Det är svårt att spåra någon samlad strategi bakom insatserna. De omedelbara effekterna på arbetslösheten förefaller ha varit det väsentliga, medan effekterna på arbetsmarknadens funktionssätt inte tycks ha blivit föremål för någon mera omfattande analys. Det gäller bl a ungdomspraktiken och arbetslivsutvecklingen.

Revisorerna ifrågasätter också den starka volymökningen av arbetsmarknadsutbildningen i inledningen av lågkonjunkturen. Här menar man att det torde ha varit bättre med en satsning på sysselsättningsskapande åtgärder, bl a bered-

skapsarbeten, eventuellt med höjda bidragsnivåer. Beredskapsarbeten har ju tidigare visat sig kunna konjunkturanpassas mycket framgångsrikt.

Utformningen av den arbetsmarknadspolitiska strategin är i första hand en uppgift på regeringsnivå. Det underlag regeringen erhåller från AMS i anslagsframställningar och liknande för dessa uppgifter har emellertid varit ganska begränsat. Någon djupare analys av t ex avvägningen mellan den stora volymen av arbetsmarknadsutbildning och den låga volymen av beredskapsarbeten under inledning av lågkonjunkturen kan inte återfinnas i dessa AMS-dokument. Dessutom har AMS framfört förslag som strider mot den för arbetsmarknadspolitiken så grundläggande arbetslinjen när man i den fördjupade anslagsframställningen för 1994/95–1996/97 föreslog en temporär sänkning av pensionsåldern till 62 år. AMS anslagsframställningar under senare år kommer knappast att gå till historien som några banbrytande arbetsmarknadspolitiska idégeneratorer.

Revisorerna konstaterar att den förda politiken relativt framgångsrikt tycks ha motverkat ökningen av långtidsarbetslösheten. Samtidigt betonas att rundgången mellan arbetslöshet och åtgärder är mycket omfattande och borde belysas bättre av AMS. Här förs också ett resonemang om den sk utförsäkringsgarantin, dvs rätt till beredskapsarbete eller annan åtgärd för att undvika utförsäkring. Risken att utförsäkras har sjunkit markant under lågkonjunkturen. Varje månad under första halvåret 1993 utförsäkrades 0,7 procent av de långtidsarbetslösa. År 1990 var motsvarande siffra 7,5 procent. Enligt revisorernas uppfattning tyder mycket på att utförsäkringsgarantin snarare försvårar än underlättar arbetsförmedlingens ansträngningar att snabbt hitta lämpliga lösningar för de arbetssökande bla eftersom den intecknar en mycket stor del av den samlade åtgärdsvolymen. Revisorerna menar också att

garantin kan minska den arbetssökandes ansträngningar att söka arbete särskilt mot slutet av ersättningsperioden. Det finns, säger revisorerna, skäl att under beaktande av socialpolitiska och fördelningspolitiska mål ompröva garantien i syfte att finna bättre sätt att hävda arbetslinjen och att undvika att aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder utnyttjas enbart för att uppfylla formella krav för fortsatt kassamarkering.

Garantitanken inom arbetsmarknadspolitiken står knappast i överensstämmelse med filosofin bakom vår arbetsmarknadspolitik enligt Rehn–Meidnermodellen. Enligt den skall den arbetssökande erbjudas ett antal valmöjligheter mellan aktiva åtgärder, dvs det som Gösta Rehn kallat vingarnas trygghet. Men valmöjligheter skall inte föreligga mellan aktiva och passiva åtgärder.

#### *Medlens utformning*

En grundläggande princip beträffande sysselsättningsskapande åtgärder i vårt land är att det varit fråga om vanliga jobb som tidigare lagts eller där arbetsgivarna erhållit en viss lönesubvention för att anställa vissa grupper. Det är svårt att se att arbetslivsutveckling överensstämmer med den här principen. Man kan överhuvudtaget ifrågasätta om åtgärden är att betrakta som en arbetsmarknadspolitisk insats.

I granskningen konstateras också att kostnaderna för arbetslivsutveckling och utbildningsvikariat inte belastar Arbetsmarknadsverkets anslag för arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Dessa åtgärder får därför karaktären av "gratisresurser" för arbetsförmedlingen och riskerar att leda till en snedvridning av resursallokeringen.

#### *Lokal anknytning av medlen*

Arbetsförmedlingarna har enligt granskningen en tendens att bli alltmera inriktade på sina lokala arbetsmarknader. Detta gäller såväl platsförmedlingsinsatser som upphandling och utformning av

åtgärdsinsatser. Denna utveckling riskerar att hämma både den geografiska och yrkesmässiga rörligheten. Olika företagsstöd som decentraliserats till arbetsförmedlingsnivån riskerar också att snedvrida konkurrensen när de koncentreras till den egna orten. Det är enligt revisorerna viktigt att AMS i ökad grad uppmärksammar denna utveckling.

### *Uppföljning och kontroll*

Flertalet länsarbetsnämnder hanterar nu belopp på flera miljarder kronor per år för aktiva åtgärder och kontantstöd. Utslaget per handläggare på förmedlingarna betyder det belopp i storleksordningen 15–25 miljoner kronor per år, dvs belopp som motsvarar de årliga anslagen till många mindre myndigheter. Sådana stora penningvolymerna ställer vissa krav på uppföljning och kontroll. Revisorerna anser att internkontrollen och internrevisionen är alltför begränsad och ser detta som en av de allvarligaste svagheterna i Arbetsmarknadsverkets inre styrning. Även den externa revision som RRV bedriver anser revisorerna vara för begränsad. Sedan revisionsrapporten publicerades har AMS emellertid tagit en rad initiativ för att söka komma tillrätta med bristerna vad gäller internkontroll och internrevision.

Revisorerna anser också att såväl löpande uppföljningar av arbetsmarknadspolitikerna som mera långsiktiga analyser och utvärderingar är otillräckliga. Bl a behöver kunskaperna om rundgångsproblematiken öka. Kritik riktas också mot att ändrade förmedlingsrutiner gjort att tidsserien för statistiken över anmälningstider för lediga platser brutits. Detta borde AMS ha kunnat lösa utan större tekniska svårigheter.

I granskningen har också framkommit att arbetsförmedlingens kontroll av kassarsättningen och det kontanta arbetsmarknadsstödet är otillräcklig. Intervjuer med länsarbetsnämnder och förmedlingar visar att det är ganska vanligt att interval-

len mellan de arbetssökandes besök på arbetsförmedlingen uppgår till mellan 6 och 8 veckor. Det är orimligt långa intervall. Även på detta område har AMS under senare tid vidtagit en del åtgärder i syfte att motverka bidragsfusk. Det gäller bl a de omskrivna samkörningarna av dataregister.

### **AMS attityd till externa granskningar**

Riksdagens revisorer har under årens lopp i sin granskningsverksamhet kommit i kontakt med ett stort antal statliga myndigheter. AMS tillhör de besvärligaste myndigheterna att granska på grund av ledningens negativa attityd till externa granskningar. Även RRV har motsvarande erfarenheter.

Personligen anser jag att det är mycket allvarligt när det inom stora myndigheter av detta slag utvecklas en "besserwiskultur". Kritiska externa analyser och granskningar förlöjligas eller ses som angrepp från motståndare som vill "komma åt" verksamheten. En attityd av detta slag fortplantar sig också snabbt i organisationen och riskerar att allvarligt hämma nödvändig självkritik och intern debatt. Ledningen får den information som organisationen tror att den vill ha och negativ information tenderar att silas bort.

Slutsatserna måste bli att myndigheter av detta slag behöver bli föremål för ännu flera externa utvärderingar och mera oberoende forskning. Behovet av extern granskning och utvärdering förstärks dessutom av de nya styrformerna, som givit myndigheterna och speciellt deras ledningar väsentligt ökat inflytande under det senaste decenniet. Men de nya styrformerna ger inte bara myndighetscheferna ökat ansvar och inflytande. De ställer också ökade krav på hur detta vidgade ansvar uppfylls. Därav följer också att kraven skärps inte bara på chefsutnämningsspolitiken utan även på chefsutvecklingspolitiken.

**Referenser**

Holmlund B, Löfgren K-G & Wadensjö E, [1993], *Arbetsmarknadspolitik på nya vägar*, Fritzes, Stockholm.

Riksdagens revisorers rapporter [1993/94:1], *Arbetsmarknadspolitik – en granskning av åtgärder mot arbetslöshet*.

Riksdagens revisorers förslag till riksdagen [1993/94:RR9], *Förslag angående arbetsmarknadspolitik*.