

Arbetsförmedlingarna
- Mål och drivkrafter

Rapport till expertgruppen för
studier i offentlig ekonomi

Av Sten Nyberg och Per Skedinger

Ds 1998:16

Förord

Ett av regeringens viktigaste mål är att halvera den öppna arbetslösheten. Detta i ett läge när arbetslösheten är rekordhög i Sverige. En fråga som i detta sammanhang kan vara intressant att få belyst är hur AMS, länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar fungerar. Vilka mål finns för arbetet på olika nivåer i organisationen? Vilka uttalade och inbyggda drivkrafter finns som motiverar de anställda att bedriva arbetet effektivt?

För att ta fram nya fakta om detta har ESO uppdragit åt några nationalekonomer att närmare kartlägga och analysera hur arbetet bedrivs vid främst arbetsförmedlingarna, dvs. det statliga organ som också svarar för direktkontaktarna med de arbetssökande. Studien har genomförts av ekon. dr *Sten Nyberg* vid Stockholms universitets nationalekonomiska institution och fil. dr *Per Skedinger*, IUI och Ekonomiska rådet.

I rapporten görs också en genomgång av vad en rad nationalekonomiska teorier har att säga om främst de yttre drivkrafterna för organisationer.

Kartläggningen reser en rad frågor: Varför saknas t.ex. arbetsförmedlare och vägledare som är specialiserade på de långtidsarbetslösas problem, när långtidsarbetslösheten är högre än någonsin? Sak samma gäller för de arbetslösa invandrarna – en grupp som inte heller den tycks prioriteras högt i det praktiska arbetet. Omfattas över huvud taget långtidsarbetslösheten av tillräckligt tydliga målformuleringar och drivkrafter?

Det är min förhoppning att de frågor som rapporten tar upp i förlängningen kan vara ett bidrag till en konstruktiv debatt kring arbetsförmedlingarnas sätt att arbeta och prioritera.

Som alltid är fallet med ESO:s rapporter svarar författarna själva för innehållet.

Stockholm i mars 1998

Anna Hedborg
Ordförande för ESO

Innehåll

1	Inledning	7
2	Arbetsmarknadspolitiken och dess styrning	11
2.1	Arbetsmarknadspolitiken	11
2.2	Arbetsmarknadsverkets organisation	13
2.3	Arbetsmarknadspolitiken styrning	15
2.3.1	Budgetpropositionen och regleringsbrevet	15
2.3.2	Riktlinjerna	18
2.3.3	Resursfördelningsmodellerna	19
2.3.4	Verksamhetsplanerna	23
2.3.5	Regelboken	25
3	Incitament inom organisationer – vad säger forskningslitteraturen?	29
3.1	Bakgrund	31
3.2	Prestationsrelaterade kontrakt	35
3.3	Befordran	41
3.4	Särskilda incitamentsproblem inom offentlig sektor	43
3.5	Decentraliserat beslutsfattande och initiativ	44
3.6	Hur bör prestationer utvärderas?	45
3.7	Allmännyttan och egenintresse i offentlig verksamhet	49
3.8	Utvärderingar av verksamheten vid arbetsförmedlingarna	51
3.9	Incitament inom privata arbetsförmedlingar – en jämförelse	53
3.10	Avslutande diskussion	56
4	En empirisk studie av incitamenten inom	

arbetsförmedlingarna	59
4.1. Hur enkäten gjordes	61
4.2. Resultat	62
4.2.1 Lönespridningen och lörens bestämningsfaktorer	63
4.2.2 Arbetsuppgifter och samarbetsformer	70
4.2.3 Kvantitativa mål	82
4.2.4 Särskilda synpunkter från deltagarna i enkäten	94
4.3. Avslutande diskussion	97
5 Sammanfattning och slutsatser	99
5.1. Prestationslöner för arbetsförmedlare?	103
5.2. Hur kan utvärderingarnas politiska genomslag ökas?	107
5.3. Slutsatser	110
Referenser	113
Public Employment Service Offices in Sweden – Goals and Incentives – A Summary	119
Bilaga: Enkät till handläggande personal vid arbetsförmedlingar	123
Förteckning över ESO:s tidigare publicerade rapporter	135

1 Inledning

En verksamhets resultat beror som regel på många faktorer. Tillgängliga resurser, omvärldsförhållanden och medarbetarnas insatser är några av de viktigaste. Den sistnämnda faktorn är speciellt viktig eftersom den är avgörande för hur väl resurserna utnyttjas och hur förändringar i omvärlden, som exempelvis konjunktur eller konkurrens, hanteras.

Betydelsen av medarbetarnas engagemang inom offentlig sektor har dessutom ökat eftersom verksamheterna sedan slutet av 1980-talet i allt högre grad övergått till mål- och resultatstyrning. En minskad grad av detaljstyrning av hur mål skall uppnås ger möjlighet till större flexibilitet och lokal anpassning av medlen, men leder också till en minskad kontroll över verksamheten. Medarbetarnas motivation är därför mycket betydelsefull för resultatet. Utrymmet för att premiera goda arbetsinsatser har ökat i och med att det gamla lönegradssystemet i offentlig verksamhet har övergivits till förmån för mer individuell lönesättning. Detta innebär att även lönesättningen skall kunna fungera som ett styrinstrument för att uppnå de angivna målen.

Individernas agerande formas dels av egna mål och strävanden, *inre drivkrafter*, och dels av omgivningens krav och möjligheter, *yttre drivkrafter*. De inre drivkrafterna varierar från individ till individ. En del söker sig till en verksamhet på grund av att de känner en stark värdegemenskap med organisationens mål och drivs av en önskan att förverkliga dessa. Andra kan ha ett starkt engagemang för frågor inom verksamhetens område utan att dela dess mål. För många övriga är yrkesverksamhet främst ett medel för att förverkliga andra livsmål.

Yttre drivkrafter, eller *incitament*, betecknar de belöningar och bestraffningar som en individs eller en grupps agerande ger upp-

hov till inom organisationen.¹ Dessa kan vara av både social och ekonomisk karaktär. En god prestation kan ge beröm, förhöjd status och högre lön eller ökade chanser till befordran. Den kan också ignoreras, ge upphov till avundsjuka eller uppfattas som insmickrande. *De yttre drivkrafterna kan sägas beskriva de konsekvenser som individen förväntar sig av sitt agerande.*

Vilken betydelse en individ tillmäter dessa konsekvenser beror till syvende og sidst på dennes personliga mål. Medan inre drivkrafter kan vara avgörande för individer som engagerar sig i frivilliga hjälpinsatser spelar de sannolikt en mindre roll för flertalet yrkesverksamma. Även om individernas inre drivkrafter är viktiga för en verksamhets resultat är det något som organisationer vanligtvis har tämligen små möjligheter att påverka. De yttre drivkrafterna inom en organisation kan dock i betydligt större utsträckning kontrolleras. För de flesta verksamheter är incitamentens utformning av stor betydelse och påverkar såväl intensiteten i som inriktningen av medarbetarnas arbetsinsatser.

Vår studie uppmärksammar framför allt de yttre drivkrafterna och begränsar sig till att i huvudsak undersöka förhållanden inom arbetsförmedlingarna.

Genom en enkät har de yttre drivkrafterna kartlagts hos handläggande personal vid arbetsförmedlingar. Frågorna i enkäten avsåg hur lönestrukturen såg ut, i vilken grad arbetsuppgifterna var ändamålsenligt organiserade, hur de kvantitativa målen för verksamheten var utformade samt vilka konsekvenser, direkt personliga eller på kontornivå, som skulle kunna följa av god eller svag måluppfyllelse.

Vi har också studerat innehållet i policydokument, vilka uttrycker de övergripande målen för arbetsmarknadspolitiken på olika nivåer inom Arbetsmarknadsverket (AMV), från Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), ner till länsarbetsnämnderna (LAN) och de lokala arbetsförmedlingarna. De policydokument som analyserats

¹ Termerna yttre drivkrafter och incitament används synonymt i rapporten. I kapitel 3 används dock företrädesvis termen incitament som är den gängse i forskningslitteraturen. Termen förekommer också i sammansättningar som t.ex. incitamentsstruktur, incitamentskontrakt och gruppincitament.

är budgetpropositioner, regleringsbrev, riktlinjer, resursfördelningsmodeller och verksamhetsplaner.

Arbetsmarknadspolitiken är mycket resurskrävande och det har bl.a. visat sig svårt att i den empiriska forskningen påvisa att de aktiva åtgärderna haft gynnsamma effekter.² Mot denna bakgrund har vi funnit det relevant att studera frågor som: Hur starka är incitamenten för platsförmedling i förhållande till placeringar i åtgärder? Avspeglar den faktiska incitamentsstrukturen de prioriteringar avseende olika grupper av arbetssökande som finns angivna i målen?

Även om vi här har begränsat oss till att främst diskutera incitament inom arbetsförmedlingarna är det viktigt att hålla det större politiska perspektivet i åtanke. Ytterst är det den politiska processen som formar de betingelser under vilka AMV arbetar. Det politiska systemet anklagas ibland för att vara alltför inriktat på att nå kortsiktiga resultat, vilket kan leda till lägre tillväxt och högre arbetslöshet på sikt. Ett på senare tid ofta anförd exempel på alltför kortsiktiga prioriteringar är de s.k. volymmålen för arbetsmarknadspolitiska åtgärder, vilka fått stor betydelse i AMV:s verksamhet. Dessa mål tycks i praktiken ha lett till att inslaget av detaljstyrning har ökat. Riksdagens arbetsmarknadsutskott konstaterar t.ex. i sin utvärdering av 1997 års budgetproposition att ”[d]et sätt som propositionen anger volymmålet innebär i praktiken en begränsning i arbetsmarknadsmyndigheternas möjlighet att välja åtgärd.”⁴

I denna rapport har en delvis annorlunda analysram använts än den som brukar förekomma i litteraturen om arbetsmarknadspolitikens effekter. Vår utgångspunkt har varit att tillämpa ett *kontraktsteoretiskt* synsätt, vilket utvecklats i den nationalekonomiska

² Se t.ex. Blanchflower m.fl. (1995), Calmfors & Skedinger (1995), Forslund (1996), Forslund & Krueger (1995) och Skedinger (1995)

³ Se t.ex. Blanchflower m.fl. (1995), Calmfors & Skedinger (1995), Forslund (1996), Forslund & Krueger (1995) och Skedinger (1995).

⁴ Se Riksdagens arbetsmarknadsutskott (1997). Utskottet finner att volymmålen endast kan mötas genom att omfattningen av arbetsmarknadsutbildningen bantas kraftigt och ersätts med billigare åtgärder som arbetsplatsintroduktion (API) och arbetslivsutveckling (ALU).

forskningslitteraturen. Kontraktsteorin, som utvecklats tillsammans och parallellt med teorin för *industrial organization*, erbjuder ett användbart perspektiv för att studera incitamentsproblem. Ett centralt inslag inom denna litteratur är *principal-agent-problemet*. Detta rör frågan hur en part (principalen, dvs. huvudmannen) bäst kan motivera en annan part (agenten) att t.ex. göra en så bra arbetsprestation som möjligt. Vanliga tillämpningar har varit kontrakt för såväl anställda (företag visavi anställda) som företagsledning (ägare visavi företagsledning). Även relationer mellan företag, myndigheter och andra organisationer har analyserats, t.ex. i fråga om reglerade monopol och offentlig upphandling. Denna beslutsproblematik är i princip överförbar till olika nivåer inom arbetsmarknadspolitiken.

Huruvida det är optimalt för huvudmannen att använda sig av direkt kontroll av arbetsprestationen och/eller ett utfallsrelaterat belöningsystem beror på olika omständigheter. Exempelvis spelar tillförlitligheten i information och kostnaderna för att inhämta bättre information en central roll i dessa analyser. Det kontraktsteoretiska synsättet får också implikationer för hur arbetet bör organiseras, vilka arbetsuppgifter som passar ihop etc., för att leda till ökad måluppfyllelse.

Den litteratur som diskuteras är förhållandevis allmängiltig, även om många exempel är valda för att anknyta till verksamheten vid t.ex. arbetsförmedlingarna. Resonemangen kring lönesättning och anslagstilldelning går dock i stor utsträckning att tillämpa även för andra verksamheter.

2 Arbetsmarknadspolitiken och dess styrning

2.1 Arbetsmarknadspolitiken⁵

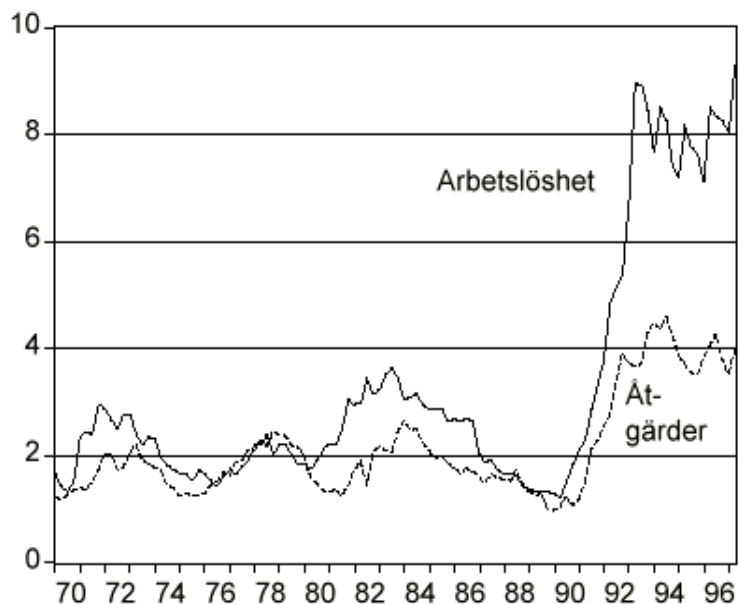
Det är brukligt att dela in arbetsmarknadspolitiken i *aktiva* och *passiva* åtgärder. Till den aktiva arbetsmarknadspolitiken räknas åtgärder som syftar till att underlätta för arbetslösa att få arbete eller utbildning. Ekonomisk ersättning till arbetslösa betraktas däremot som passiva åtgärder. Den aktiva arbetsmarknadspolitiken har traditionellt betraktats som en del av ”den svenska modellen” och Sverige tillhör de länder som satsar mest på sådana åtgärder. Till sitt konkreta innehåll kan den aktiva arbetsmarknadspolitiken fördelas på två huvudområden: arbetsförmedling och arbetsmarknadspolitiska åtgärder

Omfattningen och inriktningen av åtgärderna tenderar att variera med konjunkturläget, vilket framgår av figur 2.1 nedan. Under 1990-talets arbetslöshetskris har omfattningen av åtgärderna nått mycket höga nivåer. Cirka 4 procent av arbetskraften har befunnit sig i åtgärder av olika slag. Tabell 2.1 visar antalet deltagare, fördelat på ett antal olika åtgärder, under perioden 1996–97. De tre dominerande åtgärderna har varit arbetslivsutveckling, arbetsmarknadsutbildning och arbetsplatsintroduktion, vilka tillsammans svarat för omkring $\frac{3}{4}$ av det totala deltagarantalet. Antalet arbets-

⁵ Se t.ex. AMS (1994) och Björklund m.fl. (1996) för en utförligare redovisning.

sökande inom olika kategorier presenteras i tabell 2.2. Antalet långtidssökande är numera stort och även arbetshandikappade, ungdomar och utomnordiska medborgare utgör betydande andelar av det totala antalet sökande.

Figur 2.1 Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitiska åtgärder, 1970:1–1997:2. Procent av arbetskraften. Säsongsrensats.



Anm. I åtgärderna ingår ALU, AMU, API, beredskapsarbeten, datortek, kommunavtal, ungdomslag, ungdomspraktik och utbildningsvikariat.

Källa: AMS och SCB.

Tabell 2.1 Antal personer i olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Genomsnitt för 1996 och 1997. Tusental

Åtgärd	1996	1997 (1:a halvåret)
Arbetslivsutveckling	52	57
Arbetsmarknadsutbildning	46	39
Arbetsplatsintroduktion	32	37
Beredskapsarbete	8	7
Datortek	12	15
Kommunavtal	13	17
Offentligt tillfälligt arbete	-	4
Utbildningsvikariat	10	4
Summa	173	180

Källa: AMS

Tabell 2.2 Antal kvarstående arbetssökande utan arbete i olika kategorier. Genomsnitt för 1996 och 1997. Tusental

Sökandekategori	1996	1997 (1:a halvåret)
Arbetshandikappade	50	50
Långtidssökande	118	141
Ungdomar (20-24 år)	94	91
Utomnordiska medborgare	64	61
Samtliga	507	512

Källa: AMS

2.2 Arbetsmarknadsverkets organisation⁶

Arbetsmarknadsverket (AMV) består av Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) som central myndighet, länsarbetsnämnderna (LAN) som regionala myndigheter och arbetsförmedlingar (Af) och arbetsmarknadsinstitut (Ami) som lokala organisationer.

AMS är den centrala myndigheten för allmänna arbetsmarknadsfrågor samt chefsmyndighet för LAN. Arbetsmarknadsstyrel-

⁶ Avsnittet bygger bl.a. på AMS (1994, 1995e) och information som inhämtats från AMS hemsida på Internet (http://www.amv.se/alter4_4.html).

sens huvuduppgifter är att leda, samordna och utveckla den arbetsmarknadspolitiska verksamheten i landet i enlighet med de mål som riksdag och regering anger. Vidare skall AMS följa upp och utvärdera resultaten av verksamheten, återrapportera till Arbetsmarknadsdepartementet, samt på länsnivå fördela de resurser som står till förfogande. AMS leds av en styrelse, med extern ordförande, vars uppgifter bl.a. är att pröva om verksamheten bedrivs effektivt och i överensstämmelse med syftet för verksamheten. Dess uppgift är också att fatta beslut i frågor som rör AMV:s budgetunderlag.

LAN:s främsta uppgift är att leda verksamheten i länet och ansvarar därmed för bl.a. Af och Ami. Varje kommun skall i princip ha en s.k. arbetsförmedlingsnämnd, vilket är ett samarbetsorgan för att utforma arbetsmarknadspolitiken efter lokala förutsättningar. I arbetsförmedlingsnämnden, vars ordförande utses av kommunen, ingår företrädare för LAN, Af, kommunen, fackliga organisationer och näringslivet. Nämnden har beslutsbefogenhet bl.a. över arbetsförmedlingarnas arbetsplaner, trots att AMV är i minoritet i denna. Att en statlig nämnd på detta sätt har en kommunal majoritet är en ovanlig konstruktion inom svensk förvaltning.

Det finns ca 400 arbetsförmedlingar med drygt 7 000 anställda. Af sysslar huvudsakligen med informationsservice, platsförmedling, arbetsvägledning samt administration av arbetsmarknadspolitiska åtgärder, vilka genomförs av utomstående anordnare. På många större orter finns specialförmedlingar som inriktar sig på vissa yrkesgrupper och branscher, såsom teknik, ekonomi, kultur och utlandsförmedling. Därutöver finns på lokal nivå bl.a. omkring 100 Ami, vars uppgifter är att bistå arbetshandikappade och andra utsatta grupper på arbetsmarknaden, främst med yrkesrehabilitering och vägledning.

2.3 Arbetsmarknadspolitikens styrning

Arbetsmarknadspolitiken styrs genom olika policydokument. I huvudsak avser framställningen i detta avsnitt den period då vår enkät till arbetsförmedlingarna genomfördes, dvs. 1996. Några viktiga förändringar som skett efter 1996 redovisas dock kortfattat.

De politiska direktiven för Arbetsmarknadsverket för budgetåret 1995/96 angavs dels i budgetpropositionen och dels i regleringsbrevet för Arbetsmarknadsverket. Inom AMV finns det i sin tur ett antal centrala dokument, som anger hur arbetsmarknadspolitiken skall styras. Fram t.o.m. budgetåret 1996 var de s.k. Riktlinjerna det mest allmänt hållna styrdokumentet. Fr.o.m. budgetåret 1997 utarbetas inte längre ett sådant dokument. Numera för AMS ut målen i organisationen genom en s.k. förankringsprocess. Under samtal vi haft med departementstjänstemän har framkommit att en anledning till denna förändring är att "Riktlinjerna" inte ansågs överensstämma med regeringens mål. På grund av detta uppnåddes inte en enhetlig målstyrning.

I Riktlinjerna för 1995/96 angavs målen för verksamheten under denna period (AMS, 1995b). AMS utarbetar också en fördelningsnyckel som beskriver hur de ekonomiska resurserna skall fördelas mellan de olika länen (AMS 1995c, 1995d). Fördelningsnyckeln baseras på den "belastning" – enligt AMS terminologi – varje län är utsatt för och på tidigare års resultat och revideras därför kontinuerligt. I AMV:s regelbok anges dessutom ett antal detaljerade föreskrifter för den enskilde arbetsförmedlaren.

2.3.1 Budgetpropositionen och regleringsbrevet

Regeringens mål för arbetsmarknadspolitiken under budgetåret 1995/96 återfinns huvudsakligen i två dokument, budgetpropositionen och regleringsbrevet, såsom det återges i Statsliggaren.

Budgetpropositionerna är intressanta av flera skäl. Här anges vilken roll som arbetsmarknadspolitiken skall fullgöra i regeringens samlade program mot arbetslösheten. Det är också i budgetpropositionerna som nya arbetsmarknadspolitiska åtgärder och andra förändringar i arbetsmarknadspolitiken första gången vanligen formuleras.

I budgetpropositionen 1994/95, vilken avsåg verksamheten under budgetåret 1995/96, sägs att arbetsmarknadspolitiken kan spela en viktig roll för att öka sysselsättningen och pressa tillbaka arbetslösheten, vilket underlättar budgetsaneringen.⁷ I budgetpropositionen görs också en jämförelse mellan de mål som uppställts under det föregående budgetåret och AMV:s uppnådda resultat för samma period. Regeringen konstaterar i denna budgetproposition att målen ofta satts alltför optimistiskt och att arbetsmarknadspolitiken under lågkonjunkturen fått bära alltför tunga bördor. Varken målen för andelen långtidsarbetslösa eller andelen prioriterade grupper i åtgärder har uppfyllts. Beträffande det senare målet kan dock konstateras av AMV lyckats relativt väl när det gäller ungdomar, men *inte* avseende invandrare och arbetshandikappade.

Regleringsbrevet är det centrala styrdokumentet för regeringen gentemot de statliga myndigheterna. I regleringsbrevet för budgetåret 1995/96⁸, vars innehåll till stora delar överensstämmer med innehållet i budgetpropositionen 1994/95, anförs t.ex. att arbetsmarknadspolitiken skall bedrivas för att främja ekonomisk tillväxt, stabilitet och rättvis fördelning. Som AMV:s främsta mål anges att så snabbt och effektivt som möjligt verka för att lediga platser tillsätts. Företagskontakter skall ingå som en viktig beståndsdel i det arbetet. Vidare betonas målen att motverka långtidsarbetslöshet och rundgång mellan öppen arbetslöshet och arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Insatserna mot långtidsarbetslöshet skall koncentreras på särskilt utsatta grupper, såsom ungdomar, äldre, arbetshandikappade och invandrare. För att motverka flaskhalsar skall dessa kartläggas och arbetslösa skall ges möjlighet till utbildning eller praktik. Arbetsmarknadsmyndigheterna skall också vara beredda att intensifiera prövningen av att de arbetssökande verkligen är beredda att ta ett anvisat arbete. Genom ökad samverkan mellan AMV och kommunerna tänker man sig också att den aktiva arbetsmarknadspolitiken kan stärkas. Resursanvändningen skall göras effektivare genom uppföljningar och utvärderingar av de ar-

⁷ Se Regeringens proposition 1994/95: 100, bil. 11.

⁸ Se Arbetsmarknadsdepartementet (1995).

betsmarknadspolitiska åtgärderna. Samma övergripande mål avspeglas också i regleringsbrevet för 1997.

I regleringsbrevet anges vidare ett antal mer detaljerade verksamhetsmål. Där relateras i flera fall målen till vad som uträttats under det föregående budgetåret 1994/95. AMV förväntas prestera väsentligt bättre, bättre eller minst lika bra jämfört med tidigare prestationer för ett antal angivna verksamhetsmål, t.ex. antalet långtidsarbetslösa, vakanstidernas längd, genomsnittliga arbetslöshetstider och andelen i arbete efter genomgången program. Även när det gäller målet att kontrollera att de arbetssökande söker arbete aktivt används föregående år som jämförelsenorm. Andra verksamhetsmål specificeras i absoluta tal, s.k. volymmål. T.ex. sägs det att, i genomsnitt, 240 000 personer i månaden skall vara verksamma i konjunkturberoende åtgärder, i syfte att stärka "arbetslinjen" i arbetsmarknadspolitiken.⁹ Dessa skall fördelas så att minst 30 000 personer deltar i arbetslivsutveckling och 20 000 vardera i datortek och utbildningsvikariat. Det betonas också att andelen invandrare och arbetshandikappade i arbetsmarknadspolitiska åtgärder skall vara "betydligt större" än deras andel av de arbetslösa. Under budgetåret 1997 skall 228 000 personer per månad delta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder och yrkesinriktad rehabilitering. Mot bakgrund av de resurser står till förfogande för åtgärder begränsar dessa volymmål i hög grad AMV:s val av åtgärdestyper. Betoningen på volymmålen får ses mot bakgrund av målet att halvera den öppna arbetslösheten.¹⁰

I regleringsbrevet ägnas också utrymme åt att ange hur AMV skall åiterrapportera verksamhetens resultat och medelsförbrukning till regeringen. Man skall bl.a. redovisa vilka åtgärder man vidtagit i de fall arbetssökande avvisar erbjudet arbete eller arbetsmarknadspolitisk åtgärd. AMV har att "rutinmässigt" rapportera ett antal uppgifter per kvartal eller månad. Vad kvartalsrapporterna skall innehålla tillkännages i särskilda regeringsbeslut. Särskilda

⁹ Till konjunkturberoende åtgärder räknas de åtgärder som återfinns i tabell 2.1 samt rekryteringsstöd, starta eget-bidrag och Ami-åtgärder.

¹⁰ Se Proposition 1996:97:1.

uppgifter kan också inhämtas beträffande utfallet av vissa åtgärder. Så sägs t.ex. att AMS skall redovisa sysselsättningseffekter, med hänsyn tagen till olika typer av undanträngningseffekter, av ROT-åtgärderna under budgetåret 1994/95. I det regleringsbrevet som avser budgetåret 1997 ger regeringen AMS i uppdrag att mer generellt utvärdera undanträngningseffekter och avlämna rapport i november 1997.

2.3.2 Riktlinjerna

I policydokumentet Riktlinjer 1995/96 fastställs verksamhetens mål och inriktning samt mål för utveckling av verksamheten under perioden. Dessa riktlinjer är överlag allmänt hållna och utgör en blandning av angivelser av vad som ska uppnås och hur detta skall gå till. De viktigaste slutmålen för verksamheten var enligt dessa riktlinjer att åstadkomma korta vakanstider, undvika flaskhalsar (brist på individer med rätt utbildnings- eller kompetensprofil), minska långtidsarbetslösheten och värna om grupper med speciella problem på arbetsmarknaden som ungdomar, invandrare och arbetshandikappade. Ett exempel på ett mera detaljerat mål var att ungdomar inte skulle vara öppet arbetslösa längre än 100 dagar. Därefter skulle någon form av "heltidsaktivitet" anordnas.

Flera skrivningar i Riktlinjerna avser vilka krav som skulle kunna ställas på dem som får kontantstöd. Bl.a. anfördes att dessa personer måste vara beredda att ta ett anvisat arbete även om det skulle innebära en viss lönesänkning eller flyttning och att den som avvisar ett arbete eller erbjudande om åtgärd skall rapporteras till arbetslöshetskassan respektive KAS-kontoret. (Det är dock dessa instanser som skall pröva sådana ärenden och vidta åtgärder vid missbruk.) Vidare anføres det i Riktlinjerna att kraven på rörlighet kunde ställas högre för nytilträdande på arbetsmarknaden.

Det ställs också upp mål för servicens kvalitet. Dessutom betonas vikten av att inte slösa med offentliga medel. Man pekar särskilt på att man inte skall subventionera anställningar som ändå skulle ha kommit till stånd.

När det gäller måluppfyllelsen betonas att ett decentraliserat beslutsfattande ställer speciella krav på styrningen av verksamheten. Cheferna har därvidlag ett ansvar för att klargöra vad som åligger de enskilda medarbetarna och vilka uppgifter som prioriteras. Riktlinjerna innehöll dock inte så mycket om incitamentsstrukturen för chefer och medarbetare. Av resursfördelningsmodellernas uformning framgick emellertid att fördelningen av resurser mellan länsarbetsnämnderna till viss del skulle styras av prestationsmått med anknytning till målen i Riktlinjerna. Merparten av anslagen skulle dock fördelas enligt index som huvudsakligen förfaller avsedda att avspegla de regionala behoven.

2.3.3 Resursfördelningsmodellerna

AMV har relativt stor frihet att, inom givna budgetramar, fördela resurserna på det sätt som man anser effektivast.¹¹ Detta tar sig bl.a. uttryck i resursfördelningsmodellerna. Det finns tre sådana modeller för, i tur och ordning, förvaltningsanslag (3,7 miljarder kronor), arbetsmarknadspolitiska åtgärder (25,8 miljarder kronor) och åtgärder för arbetshandikappade (7,1 miljarder kronor), där anslagsbeloppen för 1994/95 angetts inom parentes (se AMS, 1994). Modellerna anger hur resurserna fördelas mellan länen. Länsarbetsnämnderna fördelar sedan de erhållna medlen till de lokala arbetsförmedlingarna i varje län.

Förvaltningsanslaget uppdelas i ett grundanslag och ett marknadsstyrt anslag, vilka utgör vardera hälften av de totala medlen.¹² Grundanslaget beror på demografiska och strukturella faktorer som inte kan påverkas av de lokala arbetsförmedlingarna, medan det marknadsstyrda anslaget är avhängigt belastningen, främst i form av nya sökande, samt de resultat som uppnåtts i verksamheten. De olika komponenterna i fördelningsmodellen och deras respektive vikter för 1995/96 anges i tabell 2.3 nedan.

¹¹ Se AMS (1994) och Niklasson & Öckert (1994).

¹² De särskilda förvaltningsanslagen till LAN har numera upphört.

Tabell 2.3 Förvaltningsanslaget för 1995/96

Grundanslag	0,50
varav	
Befolkningsandelen (16–64 år)	0,40
Länsandelen	0,05
Lokala arbetsmarknader	0,05
Marknadsstyrt anslag	0,50
varav	
Målgruppen x Fördelningspolitiska faktorn	0,40
Målgruppen x Resultatfaktorn	0,10

Grundanslaget bestäms huvudsakligen av storleken på befolkningen i förvärvsaktiv ålder. En mindre del av anslaget delas lika mellan länen (länsandel) samt bestäms av antalet ”lokala arbetsmarknader” i länet. Det senare måttet avspeglar bl.a. befolkningstätheten och länets geografiska storlek.

Den mest intressanta anslaget ur incitamentssynpunkt är det marknadsstyrda. Detta anslag kan indelas i två komponenter som vardera innehåller en del som bestäms av den s.k. målgruppens storlek. Målgruppen beskriver vilken ”belastning” länets arbetsförmedlingskontor har. Den består dels av antalet nyinskrivna arbets sökande samt nya sökande i Arbetsmarknadsinstitut och i åtgärder under året. Utomnordiska sökande viktas två gånger i samtliga dessa grupper. Målgruppen består också av antalet avrapporterade platser som har fått minst en anvisning. Målgruppsvariabeln är således ett flöde av främst nya sökande medan stocken av kvarstående sökande sedan föregående budgetår inte beaktas. Den fördelningspolitiska faktorn, som sedan multipliceras med målgruppen i det marknadsstyrda anslaget första delkomponent, definieras som antalet nya sökande utan arbete i förhållande till arbetskraften. Faktorn justeras så att skillnaden mellan två län uppgår till maximalt 75 procent.

Resultatfaktorn är det inslag i resursfördelningsmodellen som arbetsförmedlingarna själva främst kan påverka. Denna del består av fyra komponenter, med lika stor vikt, som representerar både

kvantitativa och kvalitativa prestationer. De förra avser det inverterade värdet på den sammanlagda anmälningstiden per individ under den senaste ettårsperioden, vilket inkluderar eventuell rundgång mellan öppen arbetslöshet och åtgärder, samt antalet personer som fått arbete i förhållande till arbetskraften under samma period. De senare komponenterna är baserade på svaren på två intervjufrågor som ingår i AMS servicemätning. Frågorna har ställts till arbetssökande respektive företag och avser att spegla hur nöjda dessa är med arbetsförmedlingens service. I anslaget andra delkomponent multipliceras resultatfaktorn med målgruppens storlek.

Fördelningen av anslaget för arbetsmarknadspolitiska åtgärder, som svarar för merparten av resurserna, bestäms av målgruppen multiplicerad med fördelningspolitiska faktorn. Målgruppen är här lika med antalet kvarstående sökande, dvs. stocken, medan fördelningspolitiska faktorn är definierad såsom tidigare angivits. En skillnad mot förvaltningsanslaget är att antalet utomnordiska medborgare inte ges ökad vikt. Anslaget för arbetsmarknadspolitiska åtgärder bygger endast på länets belastning och någon resultatbaserad del finns inte.

Anslaget för arbetshandikappade består av ett grundanslag och ett marknadsstyrt anslag med andelarna 0,1 respektive 0,9. Det marknadsstyrda anslaget består av en målgrupp multiplicerad med en fördelningspolitisk faktor. Målgruppen definieras som det s.k. ohälsotalet enligt Riksförsäkringsverkets statistik, vägt med befolkningen i åldrarna 35–64 år, medan den fördelningspolitiska faktorn bestäms ungefär som i de andra anslagsmodellerna. Det totala antalet arbetssökande, inte antalet arbetssökande arbetshandikappade, bestämmer anslaget storlek. En skillnad gentemot de andra modellerna är dock att den fördelningspolitiska faktorn avser genomsnittet för de tre senaste åren, i stället för enbart det senaste året.

Att resursfördelningen till viss del är resultatanknuten kan avspegla två delvis olika mål. Ett motiv kan vara att man vill lägga mer resurser där avkastningen, i termer av måluppfyllelse, är hög. Det andra skälet för att inkludera en resultatfaktor är att påverka

beteendet inom organisationen, dvs. att tillhandahålla incitament. Här kommer vi att uppehålla oss vid det senare skälet.

Vilka drivkrafter ger då fördelningsnyckeln upphov till? För det första kan man peka på att resultatfaktorn utgör en mycket liten del, endast 10 procent, av det totala förvaltningsanslaget och att det saknas helt i de övriga anslagen. I stort sett påverkas inte anslagens relativa fördelning av vad de enskilda arbetsförmedlingarna utträttar. Detta har motiverats av rättviseskäl; dels har det bedömts som orimligt om arbetsförmedlingens kunder drabbas i län med sämre resultat och dels anser man att antalet resultatindikatorer är för få för att en rättvisande bedömning skall kunna göras (AMS, 1994).

Både anslagen för arbetsmarknadspolitiska åtgärder och de för åtgärder för arbetshandikappade fördelas utifrån kriterier som arbetsförmedlingarna inte kan påverka i någon nämnvärd utsträckning. Det förefaller dock förnuftigt att dessa anslag styrs av resursbehoven. Det kan emellertid tyckas lite udda att anslagen för åtgärder för arbetshandikappade är helt oberoende av graden av arbetslöshet inom denna grupp. (Detta behöver dock inte vara något problem i praktiken om andelen arbetshandikappade som är arbetslösa är proportionell mot andelen arbetslösa i befolkningen).

Det är också viktigt att notera att resursfördelningsnycklarna avser resursfördelningen mellan länsarbetsnämnderna. De incitament som finns inbyggda i fördelningsmekanismerna ligger således ganska långt ifrån den enskilde arbetsförmedlaren. En viktig fråga är hur man från länsarbetsnämnds nivå sedan förmedlar denna inriktning till de lokala arbetsförmedlingarna. Denna fråga kommer att belysas i enkätundersökningen som redovisas i kapitel 4.

Ett övergripande mål som nämns i Riktlinjerna är att man bör satsa på särskilt utsatta grupper. I fördelningsnycklarna tar detta sig bl.a. uttryck i att utomnordiska sökande viktas två gånger i målgruppen för förvaltningsanslaget. Man får extra mycket resurser om belastningen i form av utomnordiska sökande är stor. Det är anmärkningsvärt att resultatfaktorn dock inte tar hänsyn till utfallen avseende denna grupp med motsvarande viktning (den är samma som för nordiska sökande). Detta innebär att marginalav-

kastningen i form av ökade resurser är *densamma* om en utomnordisk eller nordisk sökande fått reguljärt arbete. Några incitament att satsa extra resurser på utomnordiska sökande finns inte i fördelningsnyckeln. Tvärtom är det förmodligen mer resurskrävande – i förhållande till vad som krävs för nordiska sökande – att finna ett reguljärt arbete åt en utomnordisk sökande än det är placera vederbörande i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Följden kan bli en snedvridning i resursanvändningen mot sådana åtgärder.

Målet i Riktlinjerna om att långtidsarbetslösheten skall begränsas så långt som möjligt får också en relativt undanskymd plats i resultatfaktorn. Visserligen finns drivkrafter att placera en person som varit arbetslös lång tid i reguljärt arbete framför en person som varit arbetslös kortare tid, eftersom detta reducerar den genomsnittliga sammanlagda inskrivningstiden. Men detta utgör endast en av fyra delkomponenter i resultatfaktorn och ges samma vikt som t.ex. arbetsförmedlingens branschkunskaper i service-mätningarna. Med tanke på hur starkt önskvärdheten av att reducera långtidsarbetslösheten betonas inom arbetsmarknadsforskningen framstår detta som en besynnerlig prioritering. En annan tankeväckande omständighet är att incitamenten att finna arbeten åt långtidsarbetslösa tycks *försvagas* när andelen långtidsarbetslösa ökar, då det spelar mindre roll för den genomsnittliga anmälningstiden om en långtidsarbetslös person lämnar skaran av inskrivna vid arbetsförmedlingen. Det är också värt att påpeka att personer som upphör att vara inskrivna på grund av förtidspensionering påverkar detta resultatmått positivt. Detta kan ge incitament att söka sådana utvägar för att förbättra resultaten.

2.3.4 Verksamhetsplanerna

I verksamhetsplanen redogör länsarbetsnämnden för arbetsmarknadsläget inom länet och konkretiserar målen för verksamheten samt redovisar vilka strategier som skall användas för att nå dessa. Målen i verksamhetsplanerna följer i huvudsak de övergripande mål som anges i AMS riktlinjer för verksamhetsåret 1995/96:

1. Ge tillsättning av lediga platser samt resultatnriktade företagskontakter högsta prioritet
2. Bryt lång arbetslöshet – skapa vägar till aktivitet och arbete
3. Fler invandrare och handikappade till arbete och åtgärd.

Samtliga verksamhetsplaner ger uttryck för högt ställda mål om att stärka de delar av verksamheten som är svaga och att ytterligare förbättra områden som fungerar bra. Graden av konkretion varierar dock, likaså vilka aktiviteter som betonas. I tabell 2.4 ges en sammanställning av länsarbetsnämndernas mål avseende några av de mer centrala variablerna. Heterogeniteten är ganska stor både vad gäller vilka mål som preciseras och, i förekommande fall, hur man väljer att kvantifiera dessa.

I de flesta länen anges kvantitativa mål för tillsättning av platser. Målen anges ofta som procent av avrapporterade platser eller den procentuella andel platser som skall tillsättas efter anvisning men också i termer av antal tillsättningar. När det gäller långtidsarbetslösheten uttrycks målen i de flesta fall som absoluta minskningar i antalet långtidsarbetslösa på års- eller månadsbasis. För vissa län anges också, eller i stället, mål för hur många långtidsarbetslösa som skall kunna erbjudas arbete eller åtgärd. Få av länen preciserar mål för ungdomar utöver 100-dagars åtagandet. Däremot anger flertalet län målnivåer för hur många invandrare och handikappade som bör kunna beredas antingen arbete eller åtgärd.

Verksamhetsplanerna är emellertid bara *ett* sätt för länsarbetsnämnderna att förmedla länets övergripande målsättningar. Länsarbetsnämnderna kan också sätta upp kvantitativa mål för de enskilda förmedlingarnas prestationer som inte anges i verksamhetsplanerna. En mer enhetlig redovisning av länsarbetsnämndernas mål i verksamhetsplanerna skulle emellertid förbättra jämförbarheten och underlätta utvärderingar från AMS' sida av vilken betydelse målen kan tänkas ha för verksamhetens utfall. Hur starkt målen inverkar på arbetets kvalitet och intensitet beror delvis på vilka konsekvenserna av att uppfylla eller inte uppfylla målen är. Denna frågeställning berörs vanligtvis inte alls i verksamhetsplanerna.

I verksamhetsplanerna återfinns ofta formuleringar om att cheferna förutsätts förmedla målen till medarbetarna så att deras bidrag till det totala resultatet tydliggörs. I vissa fall blir man inte mer explicit än så medan det i andra verksamhetsplaner exempelvis fastställs att statistik avseende de kvantitativa målen skall redovisas månadsvis både på läns- och kontorsnivå (Kronoberg). Mest explicit, och kanhända mest inriktad på objektiva uppföljbara mål, är verksamhetsplanen för Uppsala län. Där anges i en kommentar att "Resultatmålen skall vara påverkbara av den enskilde handläggaren i dennes dagliga arbete och skall kunna följas upp som en naturlig del i det vardagliga arbetet. Uppnådda resultat skall uppmärksammas i samband med chef/medarbetare i diskussionerna om arbetsplaneringen." Man anger i verksamhetsplanen också en modell för medelsfördelning till kontoren och arbetsmarknadsinstitutet som direkt anknyter till de uppnådda resultaten.

2.3.5 Regelboken

Arbetsmarknadsverkets regelbok är avsedd att användas av erfarna handläggare. I regelboken behandlas en stor mängd olika ämnen i alfabetisk ordning från "Ackvisition av platser för praktik..." till "Ärendehandläggning". För varje uppslagsord återges de relevanta lagarna och förordningarna. Boken innehåller de viktigaste lagarna och förordningarna som berör arbetsmarknadspolitiken samt AMS föreskrifter och allmänna råd. Författningarna från riksdag och regering samt AMS föreskrifter är bindande. AMS allmänna råd är dock inte bindande utan syftet med dessa är främst att åstadkomma enhetlighet i handläggningen av ärendena. Regelboken, som egentligen är en pärm, uppdateras löpande med nya revideringsblad.

Tabell 2.4 Sammanställning av vissa målvariabler ilänsarbetsnämndernas verksamhetsplaner, 1996

Län \ Mål	Tillsatta platser	Långtidsarbetslösa	Långtidsarbetslösa till arbete/åtgärd	Ungdomar till arbete/åtgärd	Utomnordiska till arbete/åtgärd	Arbhandikappade till arbete/åtgärd
AB	7100/mån 2600 efter anvisning	<13000 96-06-31				
C						
D						
E	28 000 bå 95/96	-1000			1000/2700	700/200 0
F	70% efter anvisning		6% till arbete		15%	15%
G	75% efter anvisning	<600			900/>andel utan arb/Ami	800/>andel utan arb/Ami
H	58% av av-rapporterade platser	<903 96 12 31	4623	9586	2166	3187
I		<620 mån i genomsnitt				
K	10206 71% efter anvisning	<795			235	315/(550 per mån)
L		<1300			55/90 per mån	108/135 per mån
M	57000 15000 efter anvisning	-4200	7000/15000		2500/10000	2000/5000
N	65% av av-rapporterade platser	<18% 96 06 <1500 96 12	900 långtids-inskrivna /mån till arb (äv m stöd)	600 vid datortek per mån	220 (inkl stöd)/(770 kvarst) per mån	200/(700 kvarst) per mån
O	22800		9600 lång-tidssökande till arb		11300	7300
P	65% efter anvisning	-3000	25%/50% långtids-sökande		andel >rikssnitt	andel >rikssnitt
R	+	-			+/> andel öppet arbetslösa /+andel	+/> andel öppet arbetslösa /+andel
S	+markn andel				+/> andel	+/> andel

Län \ Mål	Tillsatta platser	Långtidsarbetslösa	Långtidsarbetslösa till arbete/åtgärd	Ungdomar till arbete/åtgärd	Utomnordiska till arbete/åtgärd	Arbhandikappade till arbete/åtgärd
T	60% av avrapporterade platser	<2557 96 06 30		600 vid datortek per mån	1850	1922
U	8000 efter anvisning	-900	/7101+2625 ALU per mån		750/	1750/
W	75% av avrapporterade platser		8% långtidsinskrivna arb/ 25% långtidssökande arb+åtg	22% (20-24 år)		
X	73% efter anvisning	-1500 (44%)		<10% långtidsarbetslösa	18% (andel i åtg > andel av sök)	12% (andel i åtg > andel av sök)
Y	60% av anmälda platser	<1250 (-50%)			30/(75% av åtg till utsatta grupper)	100/(75% av åtg till utsatta grupper)
Z	60% av avrapporterade platser	-800				Lika många som bå 94/95
AC				Merparten av åtg till prioriterade grupper	Merparten av åtg till prioriterade grupper	Merparten av åtg till prioriterade grupper
BD	60% efter anvisning	-2100 (andel långtidsinskrivna < 30%)			10% per mån	14% per mån

Länsbokstäver: Stockholm (AB), Uppsala (C), Södermanland (D), Östergötland (E), Jönköping (F), Kronoberg (G), Kalmar (H), Gotland (I), Blekinge (K), Kristianstad (L), Malmöhus (M), Halland (N), Göteborg och Bohus (O), Älvsborg (P), Skaraborg (R), Värmland (S), Örebro (T), Västmanland (U), Kopparberg (W), Gävleborg (X), Västernorrland (Y), Jämtland (Z), Västerbotten (AC), Norrbotten (BD).

3 Incitament inom organisationer – vad säger forskningslitteratu- ren?

I detta kapitel kommer vi att diskutera incitament på olika nivåer, dels i relationen mellan politiska beslutsfattare och myndigheter, dels för individer eller grupper inom organisationer. I det första fallet står för- och nackdelar med delegerat beslutsfattande inom offentlig verksamhet i centrum. Nivåerna är sammanlänkade så till vida att graden av detaljstyrning avgör utrymmet för användandet av incitament, eller yttre drivkrafter, inom en myndighet.

I likhet med många andra offentliga verksamheter har AMV¹³, sett över en längre period, minskat inslaget av detaljstyrning och i allt större utsträckning övergått till *resultatstyrning*. Sedan mitten av 1990-talet har emellertid verksamheten kommit att alltmer präglas av högt ställda volymkrav avseende åtgärdsplaceringar. En större del av resurserna kanaliseras således mot ett speciellt intermedieärt mål inom arbetsmarknadspolitiken. I detta avseende kan man säga att detaljstyrningen har ökat eller målstyrningen minskat under den senaste tiden. Relativt andra arbetsmarknadsmyndigheter i Norden är emellertid målstyrningsinslaget starkt inom AMV.¹⁴

Graden av detaljstyrning av en myndighet är en viktig bestämningsfaktor för betydelsen av incitament inom organisationen. Om verksamheten till största del är regelstyrd är behovet av incitament begränsat.

Ökad självständighet för en myndighet kan leda till ökad effektivitet men minskar samtidigt huvudmannens kontroll över

¹³ AMV används i detta kapitel ibland som en samlande term även när diskussionen främst rör länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar.

¹⁴ Se Niklasson & Tomsmark (1994) för en diskussion av målstyrning av arbetsmarknadspolitiken i de nordiska länderna.

verksamhetens inriktning. Ett exempel på detta är att de lokala arbetsförmedlingsnämnderna, som beslutar om fördelningen av åtgärdsmedel, har kommunal majoritet. Ett större spelrum för att främja myndighetsinterna intressen kan å ena sidan resultera i samhällsekonomiska kostnader. Om drivkrafterna i den politiska sfären, å andra sidan, präglas av kortsiktighet kan myndighetens mål ligga mer i linje med samhällsintresset. Exempelvis anförs ibland att fokusering på indikatorer som är politiskt betydelsefulla, t.ex. öppen arbetslöshet, snedvrider resursinsatserna. Härvidlag kan utvärdering av verksamheten, beroende på hur denna rapporteras, spela en viktig roll genom att påverka vilka indikatorer som får politisk betydelse.

En stor fördel med målstyrning är att det ger ökade möjligheter till en lokal anpassning av verksamheten, vilket ofta kan resultera i en effektivare resursanvändning. Det är svårare att beakta lokala variationer i en centraliserad styrprocess, eftersom mycket av den nödvändiga informationen finns på lokal nivå. Även om de potentiella fördelarna med målstyrning är stora finns det också många problem, inte minst på grund av att de ekonomiska sambanden är komplicerade, de politiska målen mångfasetterade och i värsta fall delvis motstridiga. Det kan vara svårt att bryta ner målen till operationella mål, speciellt då det ofta är omöjligt att tillfredsställande mäta effekterna av olika åtgärder. Att skapa en väl fungerande målstyrningsprocess involverar således ett flertal kniviga problem även om man bortser från eventuella incitamentsproblem inom verksamheten.

Den faktiska utformningen av drivkrafterna inom organisationen spelar en avgörande roll för om målstyrningens potentiella fördelar kan komma att realiseras, något som ofta endast behandlas översiktligt i målstyrningsdiskussioner. En central frågeställning i denna rapport är hur incitamenten inom AMV fungerar. En faktor som påverkar drivkrafterna inom en organisation är kompensationsystemets utformning, vilket anknyter till en stor litteratur om ekonomiska incitament och information. I Sverige är lönesättningen för enskilda platsförmedlare och vägledare visserligen individuell, men inte explicit prestationsrelaterad. I Graested-Gilleleje i Danmark har man gjort ett uppmärksammat försök att

införa resultatlön för arbetsförmedlare. Förmedlarnas lön har knutits till deras framgång i att hitta jobb till arbetslösa inom den privata sektorn.

Som bakgrund till diskussionen av drivkrafter inom en organisation som AMV gör vi inledningsvis i detta kapitel en kort översiktlig presentation av grundläggande incitamentsteori. Därefter diskuteras olika aspekter av prestationsrelaterad ersättning. Bl.a. berörs incitament inom och för grupper, relativ prestationsbedömning och befordran. Olika argument för och emot starka incitament inom offentliga organisationer tas också upp. I det följande avsnittet diskuteras graden av detaljstyrning, speciellt avvägningen mellan huvudmannens kontroll och drivkrafterna att ta egna initiativ på lägre nivå. Dessutom berörs också andra problem med delegering. Vi går sedan igenom några huvudprinciper för utformning av prestationsmått. Därefter följer en diskussion av allmännyttan och egenintresse inom offentlig verksamhet och betydelsen av goda utvärderingar av åtgärder. Avslutningsvis görs en jämförelse med de incitament som finns inom privat arbetsförmedling.

3.1 Bakgrund

Ekonomisk interaktion bygger på att de inblandade parterna vinner på samverkan men detta innebär dock sällan att det råder fullständig intressegemenskap. Eftersom det ofta är svårt att perfekt observera såväl parternas beteende som den information de har tillgång till när de fattar sina beslut är det viktigt att samarbetets villkor inte inbjuder till missbruk. Det kan exempelvis gälla förhållandet mellan företag och deras underleverantörer, ett försäkringsbolag och dess klienter, staten och en myndighet, eller mellan arbetsgivare och anställda.

Koordineringen av incitament kan ske på olika sätt beroende på den ekonomiska aktivitetens art. Exempelvis fungerar marknaden som en mekanism för att samordna olika intressen; en producent är lyhörd för konsumenternas preferenser – inte nödvändigtvis av omtanke om konsumenterna – utan för att det ligger i producen-

tens eget intresse att bete sig så. Det finns också många typer av ekonomisk aktivitet som inte direkt styrs av marknadsmekanismer. Vissa aktiviteter kan av olika skäl bedrivas mer effektivt inom ramen för grupper eller organisationer, t.ex. familjer, företag eller myndigheter. Incitamenten inom dessa formas bland annat av sociala normer och utformningen av de kontrakt, en del explicita, andra underförstådda, som styr interaktionen.

I arbetslivet kan lönekontrakt skapa samstämmighet mellan en organisations mål och dess medarbetares intressen genom att särskilt belöna aktiviteter som är viktiga för organisationen. När man diskuterar drivkrafter inom en organisation är det viktigt att försöka få en helhetsbild av dessa. Små löneincitament kan exempelvis uppvägas av goda möjligheter till befordran eller en stark organisationskultur. Vi återkommer till en diskussion av befordran längre fram.

I den incitamentsteoretiska litteraturen används ofta termerna *principal* och *agent* för att beteckna parterna. Principalen, t.ex. en arbetsgivare, står inför att utforma ett kontrakt som är acceptabelt för agenten, en anställd, och ger denne rätt incitament ur principalens synvinkel. En fråga som har rönt speciellt stort intresse bland ekonomer gäller hur kontrakt skall utformas när det råder *asymmetrisk information*. Informationsasymmetrier kan uppstå när det inte är möjligt att perfekt observera huruvida en part uppfyller sin del av avtalet. Det kan exempelvis vara svårt för ett försäkringsbolag att avgöra om en olycka beror på vårdslöshet från försäkringstagarens sida eller på otur. Det är därför viktigt att försäkringskontrakt utformas så att de både erbjuder bra försäkring mot olyckor och samtidigt ger försäkringstagare incitament att vara försiktiga. Analogt bör en arbetslöshetsförsäkring tillförsäkra den som blir arbetslös en rimlig ekonomisk trygghet men också stimulera denne att söka nytt arbete. Denna klass av incitamentsproblem, som ges av skillnader i mål och svårigheten att korrekt observera en parts agerande *efter* att kontraktet tecknas, brukar benämnas *moral hazard*.

En annan typ av incitamentsproblem uppkommer när informationsasymmetrin uppstår *innan* kontraktet tecknas, t.ex. när säljaren av en begagnad bil vet mer om dess kvalitet än köparen eller

en arbetssökande känner sin produktivitet bättre än den potentielle arbetsgivaren. Detta brukar kallas *adverse selection*-problem. Termerna kommer ursprungligen från försäkringslitteraturen. Förutom skillnader i mål och information antar man ofta i båda typerna av analys, att individer är riskaversiva, dvs. att de föredrar en fågel i handen framför tio i skogen. En rigorös analys av informations-ekonomiska problem innefattar att parternas ömsesidiga strategiska beroende, dvs. vad som är ett optimalt beslut för en part beror av vad den andra parten gör, modelleras spelteoretiskt..

Realismen i antagandet om skillnader i information mellan parterna för vårt problemområde är inte svår att acceptera, vare sig i fråga om en arbetsförmedlares relation till sin chef eller mellan regering och AMS. Inom AMS finns kunskaper om arbetsmarknaden och arbetsmarknadspolitiska åtgärder som saknas hos regeringen. Dessutom har regionala och lokala enheter inom AMV förmodligen bättre information om den egna verksamheten och lokala arbetsmarknadsförhållanden än vad AMS har centralt. Detta innebär dock inte att någon part besitter fullständig information.

Den vanligaste tillämpningen i *moral hazard*-litteraturen handlar om utformningen av lönekontrakt när det observerade resultatet bara delvis beror på den anställdes arbetsinsats. Inom regleringsteori, *public choice* och litteraturen om politisk ekonomi finns emellertid många tillämpningar av teorin som avser relationen mellan organisationer, som regering och myndigheter eller myndigheter och reglerade företag. Utgångspunkten är ofta att belysa hur kontrakt skall utformas för att få en myndighet med myndighetsinterna mål, exempelvis mer resurser, att verka i samklang med de politiska beslutsfattarna.¹⁵ Implicit identifieras de senares mål ofta med samhällsintresset. I andra studier uppmärksammas dock också möjligheten att politiken kan präglas av kortsiktighet, t.ex. på grund av opinionsmässiga överväganden, medan myndigheternas mål kan vara mer långsiktiga. Detta perspektiv återfinns exempelvis i analyser av för- och nackdelar med en obe-

¹⁵ För att säga något mer konkret om en myndighets beteende krävs att de myndighetsinterna målen preciseras, dvs. att antaganden om myndighetens s.k. målfunktion görs.

roende centralbank. Det finns också arbetsmarknadspolitiska exempel på att huvudmännens mål inte alltid är att föredra ur samhällsekonomisk synvinkel.¹⁶

Delegerat beslutsfattande och de incitamentsmässiga konsekvenserna av detta har också intresserat kontraktsteoretiker. Man har bland annat sökt belysa ägandets betydelse och varför vissa transaktioner sker på marknader medan andra sker inom organisationer. Utgångspunkten är att kontrakt sällan explicit täcker alla upptänkliga eventualiteter. Detta brukar förklaras med att försök att täcka in alla eventualiteter skulle bli prohibitivt dyra, alternativt att det ofta inte är möjligt att förutse utvecklingen som bland annat kan bero av teknologiska innovationer. I stället specificeras vilken part som har beslutanderätt i frågor som inte berörs i kontraktet. En arbetsgivare äger vanligtvis frihet att inom överenskomna ramar bestämma en anställds arbetsuppgifter. Den anställda kan i sin tur ha betydande kontroll över hur arbetsuppgifterna skall utföras.

Fördelningen av beslutanderätt har betydelse för parternas incitament att investera i relationen, t.ex. genom att skaffa sig specialiserad utbildning eller utrustning, eftersom det påverkar i vilken utsträckning de kan skörda frukterna av sitt agerande. Vi kommer här att diskutera hur delegeringen av faktisk, om än inte formell, beslutanderätt påverkar drivkrafterna att ta initiativ inom en organisation. Vi skall också kort beröra en annan aspekt av utrymmet för självständigt beslutsfattande och prioriteringar mellan olika uppgifter. När beslut inom verksamheten har stor betydelse för andra individer eller organisationer så kan det uppstå ett tryck på beslutsfattaren att tillgodose partsintressen snarare än den egna organisationens mål. Om verksamheten latent har starka incitament av detta slag lägger detta restriktioner på organisationens

¹⁶ I Heckman m.fl. (1996) visas, med ett exempel från amerikanska arbetsmarknadspolitiska åtgärder, att utformningen av de monetära incitamenten inom organisationen gav incitament för "att plocka russin ur kakan" medan arbetsförmedlarna själva var mer inriktade på att uppfylla sociala mål i verksamheten. Arbetsförmedlarna gjorde därför en avvägning mellan externa och privata mål, eller mellan yttre och inre drivkrafter.

struktur, bland annat i fråga om i vilken utsträckning beslutsfattande kan decentraliseras.

3.2 Prestationsrelaterade kontrakt

Prestationsbaserad ersättning för individer eller organisationer ger upphov till flera effekter. Den mest uppenbara är att incitamenten att åstadkomma bra resultat stärks. En annan effekt är att kontraktutformningen kan påverka vilka som söker sig till, eller är villiga att sluta avtal med, en organisation. Eftersom mer erfarna eller av annat skäl mer produktiva individer, eller företag, har bättre förutsättningar att lyckas väl kan prestationsbaserad ersättning göra det lättare att attrahera duktiga medarbetare, eller bättre underleverantörer. Resultatanknuten ersättning ger också incitament att försöka öka produktiviteten, genom t.ex. utbildning.

Den främsta poängen med incitamentskontrakt är dock att de stimulerar insatser i linje med organisationens mål. Det kan emellertid vara svårt att basera ersättningen direkt på arbetsinsats. Emedan exempelvis arbetstid objektivt mäter en dimension av arbetsinsatsen så är ofta andra dimensioner avgörande för resultatet. För att tillhandahålla drivkrafter som verkligen främjar målen kan man i stället försöka knyta ersättningen direkt till utfallet. En arbetsgivare kan erbjuda ett kontrakt som ger arbetstagarna en högre ersättning ju bättre måluppfyllelsen är ur arbetsgivarens synpunkt. För ett företag kan detta ta sig uttryck i provisionslön, säljbonusar eller vinstdelning. Bland myndigheter är sådana bonussystem inte lika vanliga.

Sättet på vilket ersättningen relateras till utfallet har också betydelse för drivkrafterna. En bonus som betalas ut när ett visst mål har nåtts ger en annan typ av incitament än ackord eller provisio-
ner. En bonusnivå eller en potentiell befordran ger starkast drivkrafter när möjligheten att nå målet är rimligt god men måluppfyllelsen är långt ifrån självklar. Om målet ter sig ouppnåeligt eller är så gott som redan uppfyllt, minskar incitamenten kraftigt. Man kan säga att linjära kontrakt, dvs. där ersättningen varierar propor-

tionellt med resultatet, såsom provisionslön eller ackord, ger ett jämnare incitamentstryck. Detta brukar framhållas som en fördel.

En nackdel med alla resultatbaserade kontrakt är att de inför osäkerhet i ersättningen. Resultatet bestäms vanligtvis inte bara av medarbetarnas ansträngningar utan avspeglar också många faktorer utanför deras kontroll, som skiftande marknadsförutsättningar och kollegors prestationer. En svag insats kan uppvägas av gynnsamma omständigheter eller förvärras av dåliga. Omvänt kan intensivt arbete ge magert resultat om det vill sig illa. Även om insats och utfall som regel samvarierar så är ersättningen likväl osäker. Medarbetares inflytande över resultatet leder till speciella komplikationer som vi för tillfället bortser ifrån.

För att införande av prestationsbaserad ersättning inte skall försämra den anställdes situation så krävs en högre förväntad lön. Ju större andel av den förväntade lönen som är utfallsrelaterad och ju större variationen är, desto större är risken. Kostnaden för en given risknivå beror på individens risktolerans vilken bl.a. hänger samman med dennes ekonomiska situation. Knappa omständigheter gör det självfallet svårare att hantera stora inkomstvariationer. Riskaversion kan därför vara ett rimligt antagande om individer medan riskneutralitet kan tyckas mer realistiskt i fråga om företag eller myndigheter.

När är då prestationsrelaterad ersättning en bra idé?¹⁷ För att starkare incitament skall löna sig krävs att dessas inverkan på resultatet uppväger riskökningen. Ju större betydelse den anställdes insats har för verksamhetens resultat, desto angelägnare är det att tillhandahålla rätt incitament. Försäljare brukar användas som exempel på en yrkesgrupp där individens insats kan vara svår att observera men har en avgörande betydelse för resultatet. Säljare har också ofta starkt provisionsbaserad lön. Företagsledare är en annan grupp vars ersättning ofta är resultatanknuten. Det är också viktigt att beakta benägenheten, eller förmågan, att reagera på starkare incitament, vilka får mer genomslag ju lättare det är för individen

¹⁷ Se t.ex. Milgrom & Roberts (1992), kapitel 7, för en diskussion av risk och incitament. En mer formell kontraktsteoretisk översikt finns i Hart & Holmström (1987). Lazear (1995, 1998) betonar mer andra överväganden än avvägningen mellan risk och incitament.

att anpassa sin insats. Om en marginellt ökad prestation är förenad med orimliga kostnader för individen är det knappast någon poäng att tillhandahålla starka incitament.

När riskkostnaden är hög är det värdefullt att reducera osäkerheten i utvärderingen. Värdet av åtgärder för att säkrare bedöma agentens insats och minska yttre omständigheters inverkan på ersättningen, s.k. *monitoring*, ökar ju mer resultatanknuten ersättningen är. Detta förutsätter dock att denna information inte i sig är mycket osäker.¹⁸ En indirekt indikation på hur pass gynnsamma förutsättningarna har varit kan ibland fås genom att studera hur det har gått för andra som verkar under liknande betingelser. Exempelvis kan en verkställande direktörs arbete kan bedömas i ljuset av hur andra företag i samma bransch har utvecklats. En arbetsförmedlares prestation kan sättas i relation till kollegornas resultat. Om arbetsuppgifterna skiljer sig åt, t.ex. för att en förmedlare är specialiserad på en viss grupp arbetssökande, kan det vara svårt att göra direkta jämförelser med andra som inte har samma inriktning. Vid jämförelser mellan individer med samma specialisering vid olika kontor uppstår i stället problem genom att förutsättningarna kan vara olika. Relativ utvärdering fungerar bäst om osäkerheten i bedömningen främst orsakas av faktorer som påverkar jämförelseobjekten på ungefär samma sätt och om idiosynkratiska störningar, dvs. störningar som är specifika för agenterna, spelar en mindre roll.

Relativ prestationsbedömning kan också ge upphov till andra effekter, som att benägenheten att samarbeta kan minska. Samarbete tar inte bara tid från det egna arbetet – genom att hjälpa andra till bättre resultat försämras också den egna prestationen relativt sett. När samarbete mellan kollegor är viktigt för helhetsresultatet bör därför relativa bedömningar användas med viss försiktighet. Om de aspekter av arbetet, där samarbete är vitalt, är löst kopplade till andra arbetsuppgifter inom en befattning kan man överväga att

¹⁸ Holmström (1979) visar att all information som ökar precisionen i utvärderingen, men endast denna information, bör användas.

föra över ansvaret för dessa till någon annan befattning där relativ bedömning inte är aktuell.

Ett annat, mer uppmärksammat, problem i samband med arbetsuppgifter där resultatet beror av mer än en parts insats är frestelsen att åka snålskjuts (*free ride*) på andras arbete. Detta är inte relaterat till relativ prestationsbedömning. Tvärtom, så uppstår problemet i situationer där det är problematiskt att urskilja individuella resultat. När resultatet uppstår på gruppnivå och det inte går att perfekt avgöra hur mycket varje individ har bidragit kan det löna sig för var och en att minska sin egen insats. När grupperna är små är detta ett mindre problem, eftersom incitamenten att se till att ingen i gruppen åker snålskjuts är starka. Då gruppstorleken växer finns det mindre att vinna på att försöka hindra enskilda avvikelser, eftersom de har liten bäring på det sammanlagda resultatet. Dessutom är det svårare att observera vad andra gör i en stor grupp. Snålskjutsproblemet innebär att man kan förvänta sig att vinstdelningssystem eller bonusar som omfattar stora grupper, exempelvis alla anställda, kommer att ge tämligen marginella incitament. Inte desto mindre är liknande system inte ovanliga och anses ofta falla väl ut. En faktor som har anförts som viktig för framgångsrik tillämpning av gruppincitament är gruppanda eller gruppptryck.²⁰

Relativ prestationsbedömning kan också tillämpas på gruppnivå. Liksom i fallet med individuella incitament kan detta minska omvärldsfaktorens inverkan på bedömningen. Samtidigt skapas konkurrensincitament mellan grupperna, vilket kan vara negativt om samarbete mellan grupperna är av stor betydelse. En fördel med incitament på gruppnivå, vare sig de är relativa eller ej, är att drivkrafterna för samarbete *inom* gruppen stärks.²¹ Vid en relativ

²⁰ Alchian & Demzets (1972) och Holmström (1982) har uppmärksammat incitamentsproblemet i grupper. Se Kandel & Lazear (1992) för en formell diskussion av gruppptryckmekanismer.

²¹ I en experimentiell studie undersöker Nalbantian & Schotter (1997) produktivitetseffekterna av olika typer av gruppincitament, bl.a. målnivåer, relativ prestationsbedömning mellan grupper och övervakningsmekanismer. De finner bl.a. att relativ prestationsbedömning på gruppnivå resulterar i markant högre ansträngning än de målnivåbaserade mekanismer som undersöktes. Gruppens tidigare prestationer verkar också spela roll för hur den responderar på nya incitament.

utvärdering av grupperna kan det dock vara attraktivt att byta grupp. Detta kan ta sig uttryck i internpolitiskt manövrerande.²²

En relativ utvärdering av olika *arbetsförmedlingar* är inte oproblematiske. Även om exempelvis förändringar av det allmänna konjunkturläget har stor betydelse för de flesta förmedlingars resultat så kan de regionala variationerna vara betydande. Det är i så fall viktigt att korrigera för detta eller att begränsa tillämpningen av relativ bedömning till jämförelser av enskilda förmedlares resultat på kontorsnivå. Även om det vore möjligt att göra rimligt rättvisande jämförelser kan de ändå bli en källa till betydande missnöje. Det är lätt att föreställa sig att många kontor kommer att anse att inte tillräcklig hänsyn tagits till omständigheter som har varit speciellt problematiska. Det finns en risk att mycket energi kan komma att ägnas åt att definiera och omförhandla kriterierna för jämförelserna. I samband med avsnittet om utvärderingar i detta kapitel diskuteras rangordningar av arbetsförmedlingar mer utförligt. En vanlig invändning mot resultatanknuten ersättning är att det kan skapa drivkrafter att prioritera *kvantitet på bekostnad av kvalitet*. På motsvarande sätt kan vissa arbetsuppgifter komma att åsidosättas till förmån för andra som har starkare inverkan på det uppmätta resultatet.²⁴ Exempelvis kan en stor vikt vid antalet tillsatta platser vid bedömning av arbetsförmedlingarna resultera i svaga incitament att värna om kvalitet i matchningarna eller att kontrollera och anmäla fusk. Likaledes kan uttalade volymincitament avseende åtgärdsplaceringar leda till en inriktning på billiga åtgärder med låg kvalitet. För att inte vissa uppgifter skall bli helt eftersatta måste ersättningen vara utformad så att marginalnyttan av att utföra dem är lika stor. Analogt måste hänsynstagande till kvalitet, på exempelvis åtgärder, ge samma avkastning på marginalen som ökning av volymen. Om en av aktiviteterna, eller någon kvalitetsdimension, inte kan observeras så är detta inte möj-

²² Milgrom (1988) modellerar incitament för s.k. *influence activities* i organisationer, dvs. incitament för att ägna resurser åt att påverka beslutsfattare.

²³ Det finns forskningsresultat som tyder på stora effektivitetsskillnader mellan olika förmedlingskontor. Se Althin & Behrentz (1996).

²⁴ Se Holmström & Milgrom (1991).

ligt. När vissa aspekter av arbetet, t.ex. kvalitativa, är svåra att mäta medan variabler som antalet tillsatta platser lätt kan observeras kan det därför vara mindre önskvärt att tillämpa starka incitament.

Genom att separera arbetsuppgifterna till olika ”arbeten” så kan problemet ibland undvikas om inte arbetsuppgifterna är starkt komplementära. Om arbetsförmedlarna skulle ges starkare incitament är det sannolikt bra att man har separerat förmedlings- och vägledningsarbetet på arbetsförmedlingarna. Att kontrollera fusk, t.ex. huruvida en arbetssökande jobbar svart och samtidigt uppbär arbetslöshetsersättning, är däremot inte separerat från förmedlingsarbetet. I det fallet är sannolikt komplementariteten mellan uppgifterna sådan att det inte skulle vara effektivt att skilja uppgifterna åt. Då återstår att söka skapa någon form av mildare incitament för att ägna en viss tid även åt kontroll.

Om man gör tankeexperimentet att arbetsförmedlarna skulle få en bonus för varje rapporterat fall av missbruk skulle detta visserligen leda till att man ägnade mer tid åt kontroll, men det skulle också kunna leda till rättssäkerhetsproblem. Ett alternativt arrangemang är att man i stället avsätter särskild personal, som inte får någon bonus, för kontrolluppgiften. Även detta leder till problem om kontrollverksamheten har inslag av *joint production*, dvs. uppgiften är svår att genomföra om personen i fråga inte samtidigt ägnar sig åt arbetsförmedlingsverksamhet.

Om det visar sig svårt att skapa fungerande drivkrafter för arbetsförmedlarna att kontrollera fusk utan starka negativa bieffekter aktualiserar detta frågan om inte en anpassning av incitamenten för de *arbetssökande* är en effektivare metod att stävja missbruk. Det finns anledning att tro att minskade ersättningsperioder och/eller minskade ersättningsnivåer bidrar till mer aktivt sökande efter reguljärt arbete.²⁵

²⁵ Resultat i Carling m.fl. (1996) visar att sannolikheten att övergå till sysselsättning ökar när arbetssökande närmar sig utförsäkring.

3.3 Befordran

Liksom de incitamentsmekanismer som diskuteras ovan innebär möjligheterna till avancemang inom en organisation en koppling mellan goda resultat och högre ersättning.²⁶ En viktig skillnad är dock att vid en befordran knyts ökningen av ersättningen till positionen som sådan. Det är i stället sannolikheten att bli befördrad som beror av resultatet. Befordran baseras normalt på en relativ prestationsbedömning mellan de individer som kan komma i fråga för befordran.

Skillnader i löneläge mellan olika hierarkiska nivåer inom en organisation är en del av organisationens incitamentsstruktur. Även om personer i högre befattningar inte på något vis skulle bidra mer till verksamhetens resultat så kan det ändå finnas en poäng i att betala dem högre löner eftersom detta kan öka drivkrafterna för de närmast underställda. Utifrån detta perspektiv ökar incitamenten med löneskillnaden. När resultatet är nära kopplat till de individuella insatserna är drivkrafterna starka även vid mindre löneskillnader. Om resultatet till stor del avgörs av helt andra faktorer är avkastningen på ökade individuella insatser lägre och högre löneskillnader krävs för bibehållna incitament. Löneskillnaderna skulle därför förväntas vara större inom mer turbulenta verksamheter, eller branscher. Liksom i fallet med fixa målnivåer finns det dock en risk att incitamenten försvagas kraftigt om en individ uppfattar loppet som kört eller, alternativt, är säker på att bli befördrad.

Användandet av befordran som motivation får implikationer för en organisations rekryteringspolitik. Sannolikheten för att bli befördrad minskar om organisationen också anställer kandidater utifrån. En internrekryteringsfilosofi kan sålunda, åtminstone delvis, motiveras av incitamentsskäl. Även organisationsstrukturen kan ha betydelse för incitamentseffekten av möjligheterna till befordran. En platt organisation med få mellannivåer minskar möjligheterna till avancemang och därmed betydelsen av sådana incitament. (Vi

²⁶ Se Lazear (1995) för en översikt.

återkommer till förekomsten av internrekrytering och löneskillnader bland arbetsförmedlarna i kapitel 4.)

I likhet med andra typer av relativ prestationsvärdering minskar konkurrensen om befordran incitamenten för samarbete. I sämsta fall kan det leda till att kollegor aktivt motarbetar varandra. Detta talar för att begränsa konkurrensincitamenten på nivåer, eller i delar av verksamheten, där samarbete är viktigt.²⁷ Exempelvis är konkurrens mellan förmedlare inom ett arbetsförmedlingskontor potentiellt mer skadligt än konkurrens mellan chefer vid olika arbetsförmedlingar.

En annan möjlig negativ effekt av konkurrens om befordran är att det kan leda till att mycket energi ägnas åt att på olika sätt försöka påverka beslutet. Eftersom subjektiva intryck många gånger vägs in i beslut rörande befordran kan exempelvis personliga relationer vara viktiga. Incitamenten för att påverka beslutsfattandet upphör dock när väl beslutet om befordran är taget. Vidare behöver inte alla ansträngningar att påverka beslutet nödvändigtvis vara till skada – de resulterar eventuellt också i att värdefull information sprids.

Sammantaget kan man säga att möjligheter till befordran ofta kan utgöra en viktig del av incitamenten inom en organisation. Befordran kan dock också ge upphov till en del perversa drivkrafter. Om genomslaget av dessa kan förväntas bli stort inom en avdelning, talar detta för små löneskillnader. Avslutningsvis är det värt att notera att befordran i många fall inte bara innebär en höjd ersättning utan också innebär förändrade arbetsuppgifter. Det är därför viktigt att det finns en överensstämmelse mellan goda prestationer på en nivå och bra förutsättningar för att göra ett bra arbete på nivån ovanför. Befordran som belöningsystem kan bli mycket kostsamt för organisationen om inte den kompetens som premieras matchar de nya arbetsuppgifterna.

²⁷ Se Lazear (1989).

3.4 Särskilda incitamentsproblem inom offentlig sektor

En viktig skillnad mellan företag och offentliga organisationer är att målen ofta kan vara mer *diffusa* eller *mångfasetterade* i de senare. Medan målet för privata företag brukar uttryckas som vinstmaximering eller maximal avkastning för aktieägarna kan offentliga organisationer möta flera olika, och ibland motstridiga, krav från sina huvudmän. Vidare kan den offentliga sektorn som sådan såväl som organisationer inom denna i praktiken komma att svara inför *flera huvudmän*. Exempelvis svarar en regering inför sina väljare som utgör en tämligen heterogen grupp principaler. Till detta kommer organiserade intressegrupper och massmedia. En målformulering som siktar till att försöka tillmötesgå principallerna blir med nödvändighet mångfasetterad. Mot bakgrund av detta och att graden av måluppfyllelse i flera dimensioner inte sällan är svår att mäta anses starka incitament ofta vara besvärligare att tillämpa inom offentlig sektor.²⁸

När flera huvudmän, oberoende av varandra, försöker påverka agentens incitament i en situation där agenten har flera olika arbetsuppgifter, förstärks genomslaget av agentens riskaversion i kontraktutformningen. Detta beror på att huvudmän med olika mål kommer att erbjuda agenten försäkring, dvs. försvaga incitamenten, i dimensioner som är av mindre intresse för dem men av betydelse för andra huvudmän. När alla huvudmän söker stärka drivkrafterna för de frågor de prioriterar och försvaga dem för andra frågor blir den sammantagna effekten att agentens incitament försvagas.²⁹

En annan skillnad mellan offentlig och privat verksamhet är att de ansvariga inom offentlig verksamhet som regel inte har privata vinstintressen som motiverar övervakning och uppföljning av måluppfyllelsen. Dels kan detta skapa större utrymme för individer

²⁸ Se Tirole (1994) för en översiktlig diskussion av incitamentsproblem inom offentlig verksamhet.

²⁹ Se Dixit (1997) för en formell analys.

inom offentlig verksamhet att också söka uppfylla privata mål, dels kan det bereda möjlighet att manipulera bedömningssystemet.

Den empiriska belysningen av drivkrafter inom offentlig sektor är av blygsam omfattning. Användningen av prestationsbaserade incitament i amerikanska arbetsmarknadsutbildningsprogram inom ramen för *Job Training Partnership Act* har dock resulterat i en del empiriska studier. Bland annat har man analyserat i vilken utsträckning administratörer inom programmen har utnyttjat den frihet de har att välja tidpunkt för rapportering för att främja sina egna intressen snarare än samhällsintresset. Trots att drivkrafterna är svaga och inte är individuella, utan bara avser gruppen, så tycks de få förhållandevis starkt genomslag. Utformningen av undersökningen gör det möjligt att någorlunda väl separera agerande som avspeglar allmänintresse från det som motiveras av egenintresse. Författarnas slutsatser är att administratörernas manipulering av prestationsmåten framför allt motiveras utifrån deras egenintresse.³⁰

3.5 Decentraliserat beslutsfattande och initiativ

En viktig anledning till decentralisering av beslutanderätt inom organisationer är att lokala beslutsfattare som regel är bättre informerade. Dessutom stimulerar delegerat beslutsfattande lokala initiativ. Nackdelen med delegering ur principalens synpunkt består i minskad kontroll. Detta är allvarligt om exempelvis externa effekter av olika slag är viktiga. Andra faktorer som har betydelse är bland annat graden av samstämmighet, eller kongruens, mellan principalens och agentens mål, hur viktig beslutanderätten är för respektive part samt betydelsen av initiativ.

Övergången till en ökad grad av målstyrning inom AMV, med reservation för den senaste tidens betoning av volymmål, har givit agenten AMS relativt friare händer att uppfylla de mål som före-

³⁰ Se Courty & Marschke (1997).

skrivs av regeringen, och de regionala och lokala enheterna inom AMV större möjligheter att självständigt försöka uppnå de mål som tolkats och formulerats centralt inom verket. Övergången från relativt detaljerade regler till målstyrning inom AMV kan bl.a. ha underlättats av föreställningen hos huvudmannen – inbillad eller verklig – att regeringen och AMS ”drar åt samma håll”. I annat fall är AMS initiativ värdelösa för regeringen.

Aghion & Tirole (1997) analyserar sambandet mellan beslutanderätt och initiativ inom organisationer med utgångspunkt från begreppen ”formell auktoritet” och ”reell auktoritet”. Det förra begreppet avser rätten att besluta och det senare den faktiska kontrollen över besluten. Den reella auktoriteten bestäms av hur väl informerade parterna är. En sämre informerad principal vinner som regel på att acceptera de handlingsalternativ som agenten föreslår, om inte målkonflikten dem emellan är alltför stor. De goda utsikterna att få gehör för sina idéer ökar agentens incitament att ta initiativ. Om principalen behåller formell beslutanderätt är mer information förknippat med minskat initiativtagande från agentens sida. En ökning av agentens reella auktoritet befrämjar initiativtagande men sker på bekostnad av förlorad kontroll för huvudmannen. Problemet består i att hitta en lämplig *avvägning* mellan dessa för- och nackdelar.

3.6 Hur bör prestationer utvärderas?

Det är önskvärt att känna till det marginella bidrag (*value added*) som en enskild individ eller ett kontor ger till graden av måluppfyllelse, men detta tillskott är vanligen besvärligt och kostsamt att mäta. Exempelvis skulle man vilja veta hur många fler personer som placerats i arbete vid ett särskilt arbetsförmedlingskontor till följd av en anslagsökning, vilket kräver en jämförelse med ett tänkt utfall i frånvaro av den extra resurstilldelningen. Problemati-

ken är jämförbar med den som uppstår i ett privat företag, där målet är vinstmaximering, men där det sällan med säkerhet är känt i vilken grad en viss anställd bidrar till en högre vinst.

Det finns också situationer där det visserligen är möjligt för de inblandande parterna att utvärdera vad som är en bra prestation men det ändå är svårt att knyta utvärderingen till någon lämplig observerbar variabel. Tillfredsställande objektiva prestationsmätt saknas ibland t.ex. på grund av att viktiga dimensioner av individens eller gruppens arbete inte avspeglas i mätbara variabler. Det kan då vara värdefullt att komplettera utvärderingen, eller helt basera den på, subjektiv information. Det är då viktigt att den som gör utvärderingen har incitament att göra en rättvisande bedömning.³⁴

De indikatorer som formuleras måste därför betraktas som *imperfekta* mått på det marginella tillskott som man egentligen är ute efter. Bartik (1995) diskuterar några riktlinjer vid prestationsmåtterns utformning som kan leda till mindre snedvridning och även i andra avseenden kan göra att dessa fyller sin funktion på bästa möjliga sätt:

- Indikatorerna skall vara få och lättbegripliga.
- Indikatorerna måste upplevas som ”rättvisa”.
- Graden av måluppfyllelse skall inte kunna manipuleras.
- Konsekvenserna av utebliven måluppfyllelse skall vara märkbara, men av rimlig storlek.

Det är lätt att inse att ett stort antal indikatorer kan leda till oklarhet om verksamhetens inriktning, särskilt om målen också är mot-

³⁴ Prendergast & Topel (1996) analyserar risken för favorisering vid subjektiva utvärderingar.

stridiga. (Sannolikheten för motstridighet ökar ju fler indikatorer som används.) Därför bör indikatorerna vara få och koncentreras till det man anser viktigast. Indikatorerna måste också kunna förstås. Allra lättbegripligast är förmodligen indikatorer i form av absoluta tal, t.ex. där man anger att det maximalt skall finnas ett visst antal långtidsarbetslösa vid en given tidpunkt.

Viss hänsyn måste tas till kontorsvisa eller regionala skillnader när det gäller möjligheten att uppfylla målen. Annars kan indikatorerna upplevas som orättvisa, vilket minskar motivationen till måluppfyllelse.³⁵ Fullkomlig rättvisa kan dock aldrig uppnås, vilket inte heller är nödvändigt för att få en incitamentseffekt. Vid genomgången av resursfördelningsmodellerna kunde vi konstatera att AMS har försökt anpassa resurstilldelningen efter länsvisa olikheter i det lokala arbetsmarknadsläget och skillnader i sammansättningen av de arbetslösa. Någon explicit hänsyn till lokala förhållanden har dock inte tagits i de länsvisa verksamhetsplanerna, men det är rimligt att anta att så sker i de regionala budgetarna. Indikatorerna måste också vara rättvisande i den meningen att de är korrelerade med det verkliga marginella tillskottet. Om så inte är fallet är det av begränsat värde om de individuella arbetsförmedlarna eller arbetsförmedlingarna arbetar hårt med att försöka uppfylla målen.

Det är också viktigt att arbetsförmedlarna/kontoren inte kan manipulera indikatorerna så att man förbättrar graden av måluppfyllelse. Det kan t.ex. tänkas att man pressar på från arbetsförmedlingens sida mot andra myndigheter när det gäller att åstadkomma förtidspensioneringar. Detta är ett uppenbart sätt att förbättra siffrorna över antalet långtidsarbetslösa.

³⁵ Det finns ett visst stöd för att individer anpassar sin insats efter vad de uppfattar som rättvist i förhållande till den ersättning de erhåller. Se t.ex. Akerlof & Yellen (1990) för en diskussion av rättvis lön.

Faran med att basera nya krav på gamla prestationer

Hittills har vi diskuterat prestationsbedömning och incitament i en statisk miljö – först tecknas kontraktet sedan realiseras ett utfall och därefter upphör den ekonomiska interaktionen. I praktiken är dock relationer många gånger mer långvariga än de kontrakt som reglerar dem vilket innebär att kontrakten hinner modifieras eller omförhandlas under resans gång. Detta är uppenbart fallet i fråga om anställningar men gäller också ofta relationer mellan organisationer, t.ex. mellan en regering och myndigheter. Möjligheten till omförhandling ger i sig upphov till en viktig klass av incitamentsproblem som brukar kallas *ratcheteffekter*.³⁶ Enkelt uttryckt består problemet i att det finns drivkrafter att reducera insatsen i dag eftersom påfallande goda resultat annars kan leda till höjda prestationskrav i morgon. På motsvarande sätt kan ett reglerat företag eller en myndighet ha incitament att inte framstå som alltför kostnadseffektivt. Om inte anslagen förbrukas under budgetåret kan det resultera i lägre framtida anslag eller stegrade prestationskrav. Effekten kan bli att verksamheten präglas av en alltför låg arbetstakt eller onödigt hög resursförbrukning.

Svårigheter att uppnå önskade resultat kan naturligtvis vara ett tecken på att verksamheten lider av resursbrist. Om kriser i en verksamhet normalt leder till ökade anslag, på grund av att de tolkas på detta sätt eller helt enkelt skapar ett politiskt tryck för ökade anslag, så uppstår incitamentsproblem. Enligt resursfördelningsnycklarna inom AMV belönas effektivitet på länsnivå genom att en del av förvaltningsanslaget baseras på den s.k. resultatfaktorn.³⁷ Resultatfaktorns påverkan på förvaltningsanslaget är dock tämligen begränsad. Det är också tänkbart att anslagen till AMV samt resursfördelningen från länsnivå till *lokal* nivå kan påverkas positivt av låg måluppfyllelse. (Vi återkommer till denna fråga i kapitel 4.)

³⁶ Efter *ratchets*, spärrhakar, som gör att exempelvis uppdragningsmekanismer bara rör sig åt ett håll och inte snurrar tillbaka.

³⁷ Anslagen för arbetsmarknadspolitiska åtgärder beror dock på stocken arbetslösa.

Det finns olika sätt att försöka hantera ratcheteffekter. Om en arbetsgivare trovärdigt kunde förbinda sig att inte förändra ”ackorden” även om de realiserade lönerna blir mycket höga finns det inga skäl för arbetstagarna att hålla igen. I praktiken har det visat sig vara svårt för företag att inte falla för frestelsen att revidera villkoren i lönekontrakten även i företag som företräder en utpräglad prestationslönefilosofi. Rotation mellan arbeten gör det mindre intressant för en individ att hålla tillbaka prestationer eftersom detta i mindre utsträckning kommer denne till godo.³⁸ (Goda möjligheter till befördran ger liknande incitament.) Det är också möjligt att söka utforma kontrakt som gör det fördelaktigt för agenten, t.ex. en anställd eller en myndighet, att avslöja sin produktivitet eller sina sanna kostnader.³⁹

3.7 Allmännyttan och egenintresse i offentlig verksamhet

En vanlig utgångspunkt i studier av ekonomiska regleringar eller ekonomisk verksamhet i offentlig regi är att regleringen eller verksamheten motiveras av ett behov att korrigera någon marknadsimperfektion. Det kan dock finnas skäl att vidga perspektivet och analysera regleringar och offentlig verksamhet med utgångspunkt från att även politiker och offentligt anställda agerar i eget intresse. Även åtgärder och verksamheter som tillkommit enkom på samhällsekonomiska grunder kan inbjuda till missbruk.⁴⁰ De som direkt berörs av en reglering eller myndighetsutövning kan ha starka drivkrafter att försöka påverka den aktuella myndigheten eller individer verksamma inom denna.

³⁸ Se t.ex. Milgrom & Roberts (1992) för en allmän diskussion av ratcheteffekter.

³⁹ Se Laffont & Tirole (1993) för en formell analys.

⁴⁰ Mer allmänt har det vuxit fram en s.k. positiv regleringsteori där regleringar analyseras utifrån ett intressegruppsperspektiv. Denna teori går längre än att studera incitament för missbruk. Där betonas att regleringar kan ses som uttryck för särintressen.

Även om relationen mellan regering och myndigheter inte helt faller inom den ram som skisseras ovan så kan myndigheter inte desto mindre vara intresserade av att påverka formuleringen av regeringens mål eftersom dessa blir avgörande för verksamhetens betingelser. För AMS del är exempelvis utformningen av regleringsbrev och budgetpropositioner av stor betydelse. Samtidigt som en nära kontakt mellan regering och myndighet kan stärka myndighetsinterna intressen är det också av godo eftersom myndigheten som regel är bättre informerad om vad som är rimliga målformuleringar. En nära kontakt kan ofta på sikt leda till personalövergångar mellan organisationerna vilket kan ge en ökad förståelse för myndighetens önskemål bland regeringens tjänstemän.

Spelrummet för särintressen är större när det dels är svårt att observera den övergripande måluppfyllelsen och dels osäkert hur mycket olika delar av verksamheten har bidragit till denna. Det är också av detta skäl viktigt att de mål som fastställs är svåra att manipulera. Även om de övergripande målen uppfyller detta krav kvarstår ofta en betydande osäkerhet om bidragen till måluppfyllelsen, kanske speciellt när det gäller arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Det finns en risk för att man kan ha trängt undan andra, bättre, åtgärder mot arbetslösheten. Kunskapen om effekterna av olika åtgärder är alltför liten för att detta skall vara möjligt att avgöra.

Detta innebär att utvärderingar av åtgärders kvalitet är av stort intresse. Med kvalitet, dvs. vad som är en bra åtgärd, avses här inte de resultat som erhålls i servicemätningar, utan i vilken grad effekterna av åtgärderna är gynnsamma. Kvaliteten är svår att observera därför att (i) det finns många effekter, varav vissa är indirekta, och (ii) de utfall som kan observeras innehåller brus orsakade av andra exogena faktorer och (iii) effekterna kan visa sig med lång eftersläpning i tiden.

Att få tillgång till bättre information om åtgärders kvalitet är ett första steg till att skapa incitament för att se till att åtgärderna är effektiva. Om kvaliteten kan mätas kan också bedömningar av myndighetens arbete inkorporera denna information. Dessutom kan en offentlig redovisning av effektiviteten komma att påverka de politiska incitamenten. De politiska beslutsfattarna har flera

principaler varav en kan sägas vara massmedia. En ökad informationsspridning om myndigheternas effektivitet kan därför placera dessa frågor högre på dagordningen.

Det är på denna nivå extra viktigt att de indikatorer på måluppfyllelse som används inte låter sig manipuleras eftersom det annars kan leda till en grav snedvridning av hela verksamhetens inriktning. När det gäller arbetsmarknaden är därför långtidsarbetslöshet att föredra framför öppen arbetslöshet som indikator på måluppfyllelse.⁴² Antalet reguljärt sysselsatta eller sysselsättningen i förhållande till arbetskraften är variabler som är svåra att manipulera och därför också lämpliga som indikatorer.

3.8 Utvärderingar av verksamheten vid arbetsförmedlingarna

I Riktlinjerna angavs att det är önskvärt att verksamheten bedrivs så effektivt som möjligt. Det viktigaste sättet att få kunskap om detta är att genomföra *utvärderingar* av god kvalitet. Prestationsmått kan inte betraktas som ett substitut till utvärderingar, utan goda utvärderingar behövs för att man inte skall famla i blindo när prestationsmåttens formuleras.⁴³

Utvärderingsenheten hos AMS har här en viktig roll. Att AMS gör egna utvärderingar av god kvalitet är mycket viktigt eftersom man besitter institutionella kunskaper som saknas på annat håll.⁴⁴ Tidigare gjordes mycket få utvärderingar vid AMS, men under senare år har antalet ökat. Genom de s.k. läns genomgångarna, som AMS regelbundet sammanställer, utvärderas verksamheten i de olika länen.⁴⁵ Därmed möjliggörs resultatjämförelser mellan olika regioner och olika kontor. Dessa jämförelser publiceras dock inte, utan är avsedda för internt bruk.

⁴² Se Zetterberg (1997) för en diskussion av mål inom arbetsmarknadspolitiken.

⁴³ Se Friedlander (1988) och Zornitsky & Rubin (1988).

⁴⁴ Se Calmfors (1996b).

⁴⁵ Se t.ex. AMS (1995e).

Även utomstående organ och enskilda forskare har i ökad utsträckning genomfört utvärderingar under senare år.⁴⁶ Betydligt fler utvärderingar behövs dock. Det institut för arbetsmarknadspolitisk utvärdering som nyligen inrättats kan förhoppningsvis också bidra till fler och bättre utvärderingar.

Baserat på utvärderingar kan exempelvis arbetsförmedlingar rangordnas efter grad av måluppfyllelse.⁴⁷ Förutom att stärka drivkrafterna inom organisationen skulle en offentliggjord redovisning också kunna ge bättre underlag för arbetssökande att välja arbetsförmedlingskontor. Det finns emellertid en del praktiska problem förknippade med kontorsvisa jämförelser. Det är svårt att göra rättvisande jämförelser mellan kontor då förutsättningarna för arbetet kan skilja sig avsevärt. Detta kan vara svårt att korrigera för, vilket ökar osäkerheten i bedömningarna.

De arbetssökandes nytta av en rangordning över arbetsförmedlingskontor beror dels på hur tillförlitlig denna är och dels på hur relevant den är för den arbetssökande. Om ett kontor i Norrland visar sig ha hög måluppfyllelse så är detta inte särskilt relevant information för en arbetssökande i Göteborg. Rangordningen mellan de lokala kontoren i Göteborg kan dock vara intressant. Denna kan emellertid påverkas av karakteristika hos de sökande som kan vara svåra att observera. Exempelvis kan man tänka sig att mer initiativrika individer skulle vara de första att byta till den högst rankade förmedlingen i närområdet. Om dessa individer också har högst sannolikhet att få jobb så kommer de att bidra till att konservera rangordningen utan att denna behöver bygga på faktiska effektivitetsskillnader. Vår sammanfattande bedömning är därför att det finns en överhängande risk att nackdelarna vid offentligt redovisade kontorsvisa jämförelser är större än fördelarna.

⁴⁶ Se t. ex. litteraturöversikterna i Björklund m.fl. (1996), Calmfors (1996a) och Zetterberg (1996).

⁴⁷ Det finns forskningsresultat som tyder på stora effektivitetsskillnader mellan olika förmedlingskontor. Se Althin & Behrentz (1996).

3.9 Incitament inom privata arbetsförmedlingar – en jämförelse

Sedan 1 juli 1993 är arbetsförmedlingsmonopolet upphävt. Avregleringen motiverades bl.a. med att privat förmedlingsverksamhet kan utgöra ett värdefullt komplement till den offentliga förmedlingen. Därigenom kan matchningen på arbetsmarknaden förbättras. Kritikerna befarade att avregleringen skulle kunna leda till en mer segregerad arbetsmarknad och i förlängningen till en sämre matchning. Kvarfordt (1996) diskuterar bakgrunden till avregleringen och sätter utvecklingen av privat förmedlingsverksamhet i Sverige i ett internationellt perspektiv. Efter avregleringen har det skett en betydande expansion inom den privata arbetsförmedlingsbranschen men marknadsandelen, mätt i termer av hur stor andel av de nyanställda som fått information om sitt senaste jobb från en privat arbetsförmedling, är fortfarande mycket blygsam (mindre än 1 procent).

Ur incitamentssynvinkel är privata arbetsförmedlingarna intressanta såtillvida att de drivs med ett privat vinstintresse och, åtminstone delvis, använder förhållandevis starka ekonomiska incitament för sina anställda.⁴⁹ Observationer från en privat arbetsförmedling kan därför ge en fingervisning om hur t.ex. bonuslöner kan fungera även inom den offentliga arbetsförmedlingen. Vi redovisar nedan helt kort huvuddragen av incitamentsstrukturen inom Jobbcenter, en relativt nyligen öppnad privat arbetsförmedling i centrala Stockholm.⁵⁰ Vi skall också beröra hur incitamenten för kvalitet ser ut vid prestationsbaserad lönesättning.

Man bör dock vara försiktig med att dra särskilt långtgående slutsatser av erfarenheterna av privat arbetsförmedling, eftersom

⁴⁹ I Zweifel & Zaborowski (1996) jämförs målfunktionen för offentliga och privata arbetsförmedlingar.

⁵⁰ Vår information baseras i huvudsak på intervjuer med Sophia Liljegren, och Johan Segergren, chef respektive rekryterare vid Jobbcenter. Intervjuerna gjordes i november 1996 och avser de förhållanden som då gällde.

förutsättningarna för verksamheten också är annorlunda – exempelvis kan de privata förmedlingarna välja vilka arbetssökande de vill åta sig. De bearbetar också begränsade segment av arbetsmarknaden. En annan viktig skillnad är att företagen, dock ej de arbetssökande, betalar för förmedlingstjänsterna. Eventuella skillnader i kostnader och produktivitet mellan privata och offentliga förmedlingar kan därför delvis förklaras av verksamheternas olika inriktningar och förutsättningar. Det mest intressanta vore förstås att kunna studera experiment med olika incitamentsmekanismer i organisationer som är så lika de offentliga arbetsförmedlingarna som möjligt. Ett mycket intressant experiment med bonuslöner inom arbetsförmedlingen har gjorts i Graested-Gilleleje i Danmark. Tyvärr finns ännu ingen dokumentation av dessa erfarenheter tillgänglig. En välgjord studie av ett sådant experiment skulle vara av stort värde.

Här får vi dock nöja oss med att diskutera prestationsbaserad ersättning mot bakgrund av ett exempel på hur sådan ersättning används på en privat arbetsförmedling. Jobbcenter är en nyetable-rad privat arbetsförmedling som ingår i företaget Proffice. Detta har varit verksamt inom personalområdet sedan 1960. De andra verksamhetsgrenarna inom företaget är personaluthyrning och entreprenad, som innebär att man tillhandahåller hela funktioner som t.ex. en telefonväxel.

Ett företag som anlitar Jobbcenter i ett anställningsärende blir erbjuden tre kandidater med önskad kompetensprofil inom ungefär en vecka, om inte kunden har begärt annonsering vilket ökar tidsutdräkten. Kunden kan antingen anställa en kandidat direkt, eller hyra in personen under en period på 3–6 månader och sedan besluta om anställning.

Till skillnad från arbetsförmedlingen handhar man en utvald grupp sökande. Dessutom är verksamheten specialiserad till ett begränsat antal yrkesgrupper.⁵² Merparten av de sökande är ombytessökande, dvs. de har anställning men söker ett nytt arbete.

⁵²De huvudsakliga kompetensområdena anges som: ekonomi, försäljning/marknad, industri/lager, internservice, IT/teknik, sekreterartjänster samt telefoni.

Rekryterarnas ersättning är starkt prestationsrelaterad. Med en grov approximation kan bonusens andel av den månatliga ersättningen, för en genomsnittlig rekryterare, uppskattas till 50 procent. Bonusen baseras på förmedlingsuppdragets bruttovinst. Bonusen är för närvarande enbart relaterad till individens prestationer. En gruppbonus, vilket kan komma att införas, skulle öka drivkrafterna för rekryterare att ta sig mer tid att diskutera sina uppdrag med varandra. Säljarnas ersättning är också provisionsbaserad.

Om en matchning mellan en sökande och ett företag inte faller väl ut åligger det den ansvarige rekryteraren att erbjuda en ny kandidat. Detta gör också att kunden har intresse av att påtala misslyckade matchningar. Detta sammantaget med att företag ofta föredrar att ha kontakt med samma rekryterare, om denne sköter sig bra, gör dåliga matchningar kostsamma för en rekryterare.

Som redan nämnts är det kostnadsfritt för ett företag att rekrytera via den offentliga arbetsförmedlingen. Om en matchning inte fungerar kan företaget kontakta arbetsförmedlingen för att erbjudas nya arbetssökanden. Detta påverkar dock inte den ansvarige förmedlaren ekonomiskt. Företaget har heller inget direkt intresse av att påtala missnöje med en matchning. En provanställning kan lätt avbrytas och arbetsförmedlingen erbjuder kostnadsfritt nya kandidater.

Vilka komparativa fördelar har privata specialförmedlingar och andra privata arbetsförmedlingar? En specialisering på en viss personalkategori ger ökade möjligheter att bedöma de sökandes kompetensprofil och relatera den till företagets önskemål. Detta är naturligtvis viktigt vid tillsättning av nyckelposter på företag och det finns också ett flertal s.k. headhuntingföretag som har specialiserat sig på denna nisch. Vid dylika rekryteringar kan emellertid problemet ibland vara att kontakta ombytessökande på ett ur andra företags synvinkel acceptabelt sätt snarare än att bedöma deras lämplighet. Behovet av kompetensbedömningar kan i stället vara störst när det gäller anställning av medarbetare utanför företagets kärnverksamhet, dvs. när företaget har svårast att självt utvärdera de sökande.

Detta skulle tala för att marknaden för specialiserade förmedlingar kan vara störst när det gäller personalkategorier som har en

stödande funktion som till exempel ekonomer, sekreterare, receptionister och lagerpersonal. Däremot skulle man inte förvänta sig att rörmokare, elektriker eller revisorer förmedlas på detta sätt eftersom de företrädesvis arbetar på företag där deras specialitet också utgör kärnverksamheten.

3.10 Avslutande diskussion

Även om de principiella incitamentsproblemen är ungefär desamma inom privat och offentlig verksamhet så kan det i praktiken vara betydligt svårare att tillämpa starka ekonomiska incitament inom den senare. En viktig skillnad mellan privat och offentlig verksamhet i detta avseende är att den förra drivs av vinstintresse medan den senare präglas av diffusa och mångfasetterade mål. Detta gör det ofta svårt att hitta bra prestationsmål. Att införa starka drivkrafter för aktiviteter som råkar gå att mäta gör att andra viktiga mål riskerar att åsidosättas.

I fråga om förmedlingsarbetet är detta eventuellt inte ett så stort problem eftersom huvuduppgiften – att tillsätta platser – är tämligen klart definierad. Ett införande av ekonomiska incitament knutna till placeringar i arbete skulle även indirekt leda till att de åtgärder som mest ökar sannolikheten för att leda till arbete kommer att prioriteras. Detta förutsätter emellertid att det finns utrymme för att välja åtgärder. Denna har på senare tid begränsats av de omfattande volymmålen.

En tydligare betoning på platsförmedling kan också bidra till att öka flexibiliteten på arbetsmarknaden. Platsförmedlaren får starkare drivkrafter att anvisa arbeten på andra orter eller åtgärder som kan leda till jobb inom andra yrken. Detta motverkar i någon mån de rörlighetshämmande incitament som finns för arbetssökande, kommuner och fackföreningar, vilka härrör ur flyttkostnader, minskat skatteunderlag respektive minskat medlemsantal.

Utsikterna att formulera tydliga och icke manipulerbara mål på denna nivå ter sig goda. Det är dock viktigt att målnivåerna är rimligt satta. Om detta sedan leder till att målen överträffas med

god marginal är det klokt att inte vara alltför snabb med att skärpa kraven eftersom detta kan ge negativa dynamiska effekter.

Även när det gäller den mer övergripande målformuleringen är det viktigt att målen är tydliga och svåra att manipulera. Incitamentsproblematiken på denna nivå är mer komplex inom offentlig verksamhet än inom privat. Därför är t.ex. minskad långtidsarbetslöshet att föredra, som mål betraktat, framför minskad öppen arbetslöshet.

Politiska vinster uppstår på ett annat sätt än företagsekonomiska vinster. För att verksamhetens resultat skall få politiska konsekvenser krävs att den utvärderas – det finns inget vinstmått att falla tillbaka på. Men även om goda utvärderingar är tillgängliga garanterar detta inte att de får ett politiskt genomslag. Media har en utomordentligt viktig roll när det gäller att omvandla faktiska resultat till något som har politiska konsekvenser.

I figur 3.1 sammanfattas några av de viktigaste punkterna avseende ekonomiska incitament.

Figur 3.1 Olika aspekter på ekonomiska incitament

Ekonomiska incitament	
Fördelar	Nackdelar

<p>Målstyrning kan ge stora effektivitetsvinster i jämförelse med regelstyrning. En central förutsättning för detta är väl fungerande incitament, vilka kan ge avsevärt förbättrade resultat.</p> <p>Personalsammansättningen kan också påverkas positivt.</p>	<p>Skapar osäkerhet om lörens nivå och kräver därför högre förväntad lön.</p> <p>Kan minska benägenhet att samarbeta.</p>
--	---

Specifika begränsningar med olika typer av ekonomiska incitament	
Prestationslön	Befordran
<p>Kräver acceptans för lönespridning inom befattningar.</p> <p>Svår mätbara arbetsuppgifter kan negligeras.</p> <p>Förändringar i prestationskrav kan dämpa incitamenten.</p> <p>Snålskjutsproblem kan uppstå om grupprestationer utgör bedömningsgrund.</p>	<p>En platt organisation, små löneskillnader och externrekrytering minskar incitamenten.</p> <p>Ger svaga incitament till personer med små utsikter till befordran.</p> <p>Högpresterande personer på en viss nivå är inte alltid lämpade för uppgifter på en högre nivå.</p>

4 En empirisk studie av incitamenten inom arbetsförmedlingarna

I det föregående har vi redogjort för den grundläggande teorin för incitament inom organisationer. Vi har även redovisat vad officiella dokument som utarbetats av regeringen, AMS och LAN innehåller beträffande mål och drivkrafter inom arbetsmarknadspolitiken. Bilden av incitamentsstrukturen blir naturligtvis mycket ofullständig om den del av organisationen där arbetsmarknadspolitiken till stor del faktiskt *verkställs* – de lokala arbetsförmedlingarna – utelämnas. För att få säkrare kunskap om hur arbetsförmedlingarna fungerar i dessa avseenden har vi därför valt att göra en enkätundersökning, riktad till ett slumpmässigt urval av landets arbetsförmedlingar.

Syftet med den empiriska studien är att försöka få svar på följande frågeställningar:

- Vilka faktorer påverkar lönen och vilken betydelse har de?
- Vilka är arbetsuppgifterna?
- Vilka är målen för verksamheten och hur är de utformade?

Dessa frågeställningar är centrala vid en analys av incitamentsstrukturen. Varje enskild del i denna struktur behöver nödvändigtvis inte ha så stor betydelse, men löneincitament, arbetsorganisation och målformuleringar är att betrakta som delar i en större helhet som kan ha stora återverkningar på hur en organisation fungerar.

Vi anser att det, av ovanstående skäl, finns avgjorda fördelar med att genomföra en enkätundersökning. Generellt sett är dock

inte enkätundersökningar någon problemfri metod för inhämtning av empirisk kunskap. Eftersom svaren ofrånkomligen blir subjektiva uppkommer t.ex. alltid frågan hur de egentligen skall tolkas. Svaren kan t.ex. vara felaktiga till följd av bristande kunskap eller bli alltför starkt beroende av den exakta frågeformuleringen. Respondenterna kan även i vissa fall ha ett intresse av att svara på ett sätt som inte överensstämmer med verkliga förhållanden. Empiriskt inriktade ekonomer har därför av tradition betraktat enkätundersökningar med stor skepsis och har främst förlitat sig på mer ”hårda” fakta, som inhämtats på annat sätt. Även om denna inställning nu alltmer luckrats upp, anser vi att det ligger en hel del i dessa invändningar.

Problemet i detta sammanhang är dock att det inte finns något annat sätt än en enkätundersökning att inhämta kunskapen på. Alternativet är inte mer ”hårda” fakta utan inga alls. Vidare anser vi att den traditionella kritiken av ”subjektiviteten” i enkätundersökningar är mindre relevant i detta fall. När det gäller uppfattningen av styrkan i och utformningen av olika drivkrafter kan nämligen respondenten i någon mening sägas ”alltid ha rätt”. Det är just den subjektiva uppfattningen av incitamenten som blir vägledande för beteendet – och som vi därför är ute efter – även om den svarande råkar vara illa informerad om hur det verkligen förhåller sig.⁵³ Det föreligger, slutligen, en risk för snedvridna svar om det lönar sig att ge sådana svar. Det kan exempelvis upplevas som känsligt att formulera kritik mot en organisation som man arbetar inom. Denna risk har vi försökt minimera genom att, som brukligt är i liknande sammanhang, tillförsäkra de svarande anonymitet. De svar vi fått i enkätens avslutande del, där respondenterna gavs möjlighet att lämna egna kommentarer, tyder inte heller på någon utbredd återhållsamhet när det gäller kritiska synpunkter på den egna verksamheten.

⁵³ Underlåtenhet att informera sig är också en fingervisning om att drivkrafterna är svaga.

4.1 Hur enkäten gjordes

Som en förberedelse till enkäten gjordes personliga intervjuer, utan frågeformulär, med chefer, platsförmedlare och vägledare på fyra kontor i olika delar av landet. Till ett av dessa kontor sändes sedan en testenkät, vilken besvarades skriftligen av ett antal arbetsförmedlare. Dessa uppmanades också att lämna synpunkter på enkätens utformning. Därefter reviderades enkäten. De flesta frågorna i enkäten formulerades med givna svarsalternativ att markeras av den svarande. Vissa frågor formulerades dock som öppna, dvs. utan fasta svarsalternativ.

Med AMV:s interna telefonkatalog som källa (AMS, 1996) gjordes ett slumpmässigt urval av 100 arbetsförmedlingar i landet av en totalpopulation på omkring 400. Detta förfarande visade sig leda till god geografisk spridning, med kontor från samtliga län representerade i urvalet. S.k. filialer och vissa specialförmedlingar, helt inriktade på särskilda branscher eller grupper av arbetssökande, uteslöts innan urvalet gjordes. Eftersom ett kontor senare visade sig vara en filial reducerades urvalet till 99 förmedlingar.

Inom varje kontor valdes sedan fem personer ut – chefen samt slumpmässigt två platsförmedlare och två vägledare. Detta urval baserades på personalförteckningar för varje kontor som inhämtats från LAN eller direkt från kontoren. Några kontor i urvalet hade bara en platsförmedlare och/eller en vägledare anställd och i dessa fall reducerades följaktligen antalet valda personer till tre eller fyra.

Antalet individer i urvalet uppgick till totalt 468. Av tabell 4.1 framgår antalet individer i urvalet, antalet svarande samt svarsfrekvenser, uppdelat på olika personalkategorier. Till var och en av personerna i urvalet sändes i början av december 1996 en personligt adresserad enkät (se bilaga) tillsammans med ett följebrev och svarskuvert. Cheferna uppmanades dessutom att sända in kontorets arbetsplan. En påminnelse med en ny enkät och nytt svarskuvert sändes ut i början av januari 1997 till dem som inte svarat. Till dem som i slutet av januari fortfarande inte svarat, eller utelämnat

efterfrågad arbetsplan, gjordes en sista påminnelse via personliga telefonsamtal. Vissa chefer meddelade då att kontoret saknade arbetsplan för den aktuella perioden.

Tabell 4.1 Antalet individer i urvalet, antal svarande samt svarsfrekvens i enkätundersökningen

Personalkategori	Antal individer i urvalet	Antal svarande	Svarsfrekvens, %
Chefer	99	85	86
Platsförmedlare	199	170	85
Vägledare	170	149	88
Totalt	468	405	87

Enkäten besvarades av totalt 405 personer, vilket innebär en genomsnittlig svarsfrekvens på 87 procent. Svarsfrekvenserna var ungefär lika höga inom varje personalkategori. Antalet inkomna arbetsplaner uppgick till 82. Svarsfrekvenserna måste betraktas som mycket tillfredsställande i den här typen av undersökningar. En inte obetydlig del av bortfallet berodde på att vissa personer i urvalet bytt arbetsplats sedan personalförteckningarna upprättats. Mycket få personer uppgav sig vid telefonpåminnelserna vara direkt ovilliga att besvara enkäten. Många uppgav i stället bristande tid som orsak till det uteblivna svaret.

4.2 Resultat

I följande avsnitt presenteras svaren i enkäten, bl.a. i form av enkla figurer och tabeller med angivande av svarsfrekvenser. Vi har också gjort olika statistiska bearbetningar av svaren. Därvid har vi i vissa fall kompletterat informationen från enkäten med uppgifter som inhämtats från LAN eller statistik som publicerats av AMS. För att inte tynga framställningen alltför mycket återges inte svaren på alla enkätfrågor i detaljerad form, utan vissa resultat används enbart i statistiska bearbetningar eller omnämns kortfattat i

den löpande texten. Inte heller alla statistiska bearbetningar presenteras i sin helhet.⁵⁴

I återgivandet av svaren görs åtskillnad mellan chefer och övrig handläggande personal i urvalet, dvs. platsförmedlare och vägledare. Av praktiska skäl använder vi ömsom begreppen ”arbetsförmedlare” och ”övrig handläggande personal” som kollektiv benämning på den senare gruppen.

4.2.1 Lönespridningen och lönens bestämningsfaktorer

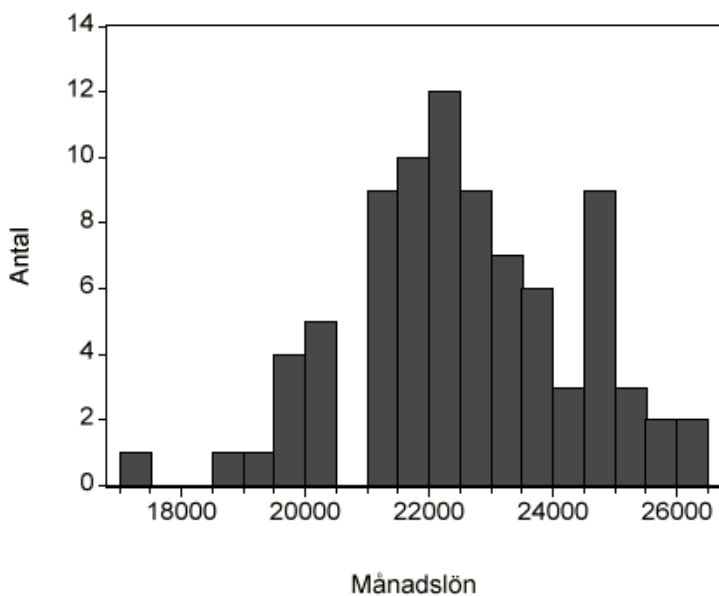
Uppgifter om lönespridningen och bestämningsfaktorer för lönen bidrar med viktig, men inte fullständig, information om de yttre drivkrafterna inom en organisation. Riktlinjerna för lönepolitiken inom AMV har fastställts i ett särskilt dokument (se AMS, 1995a). Enligt dokumentet skall lönerna vara individuella och fungera som ett styrinstrument för verkets ledning. Verksamhetsmål och lönesättningsprinciper skall kopplas samman på ett sådant sätt att AMV kan bedriva en effektiv verksamhet. Målen för lönepolitiken är att kompetent personal skall kunna rekryteras, att personal skall kunna behållas och vidareutvecklas, att verksamheten skall kunna styras mot goda resultat och att lönesättningen inte skall vara könsdiskriminerande. De faktorer som, enligt dokumentet, skall påverka lönen är följande: kraven i jobbet (vilket skall väga tyngst), individens skicklighet samt marknadens påverkan. Skicklighetskriterierna beskrivs tämligen utförligt. De avser hur individen utför sina arbetsuppgifter för att nå uppställda mål, med vilken kvalitet uppgifterna utförs samt hur den anställde samverkar med andra. Det är chefens uppgift att bedöma skickligheten hos varje medarbetare.

Lönen bestäms i förhandlingar med en facklig motpart. Därför är det rimligt att tro att även fackliga preferenser avseende lönepåverkande faktorer och vad som är en ”rimlig” lönespridning spelar

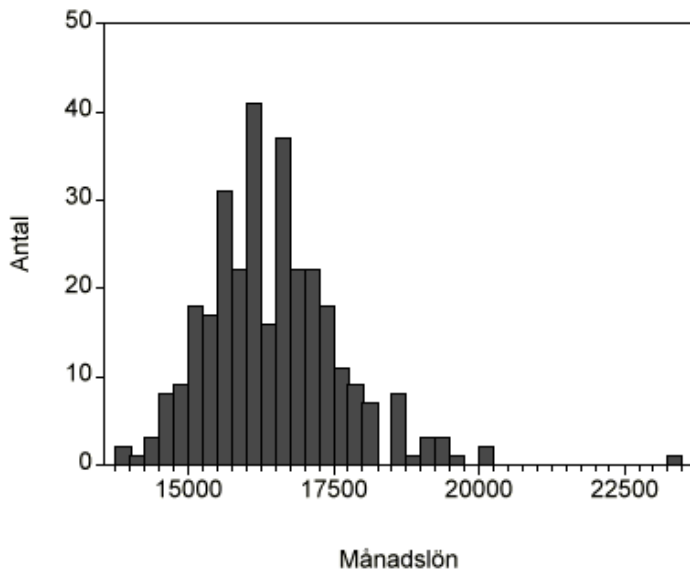
⁵⁴ Tabeller och regressioner som inte redovisas fullständigt kan dock erhållas från ESO:s sekretariat.

en roll för det faktiska löneutfallet på arbetsförmedlingarna. Av figurerna 4.1 och 4.2 framgår lönespridningen för chefer respektive arbetsförmedlare, dvs. platsförmedlare och vägledare, i vårt urval. Medianlönen per månad för chefer är 22 400 kronor och för de övriga handläggarna 16 300 kronor. Genomsnittslönerna ligger mycket nära dessa värden, vilket innebär att det inte finns några markerade "svansar" åt endera hållet i de två lönefördelningarna. Som jämförelse kan nämnas att genomsnittslönen inom statliga sektorn som helhet var 18 800 kronor, inom primärkommunala sektorn 15 400 kronor och inom landstingen var genomsnittslönen 17 600 kronor i november 1996 (Källor: SCB, Statistiska meddelanden).

Figur 4.1 Månadslön för chefer, nov. 1996.
Genomsnittslön: 22 400 kronor (84 obs.)



Figur 4.2 Månadslön för övrig handläggande personal, nov. 1996. Genomsnittslön: 16 400 kronor (313 obs.)



Vad bestämmer lönen för personerna i vårt urval? För att utröna detta skattades ett antal löneekvationer, vilka presenteras i tabell 4.2. I "Modell 1" används enbart individspecifika förklarande variabler: befattning (chef), utbildning, erfarenhet inom AMV och kön.⁵⁵ De tre förstnämnda variablerna avser att fånga upp kraven i arbetet och individens skicklighet. En chefsbefattning ger enligt skattningarna omkring 30 procent högre månadslön än vad övriga handläggare får, allt annat lika. Anmärkningsvärt är att högskoleutbildning ger ett mycket litet tillskott i lönekuvertet, endast 1 procent i förhållande till icke högskoleutbildade. Ungefär hälften av personerna i urvalet är högskoleutbildade. Det kan dock noteras att cheferna är högskoleutbildade i något mindre utsträckning än arbetsförmedlarna. Som förväntat ger längre yrkeserfarenhet högre

⁵⁵ Detta överensstämmer delvis med standardformuleringen av en löneekvation inom den s.k. humankapitalteorin, där humankapitalet (skickligheten) är en funktion av antalet år i skolutbildning och antalet år i yrkesverksamhet. Se Mincer (1974).

lön. Om man arbetat inom AMV i minst 20 år får man exempelvis drygt 12 procent mer i lön än vad referensgruppen, med erfarenhet 0–4 år, erhåller. Detta är inte någon anmärkningsvärt stor premie. Slutligen kan noteras att män har en något högre standardiserad lön än kvinnor (2 procent).

Tabell 4.2 Skattningar av löneekvationer för handläggande personal vid arbetsförmedlingar 1996.
Beroende variabel: Log (månadslön)

Variabel	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4
Chef	0,268*	0,270*		0,274*
(1=ja)	(25,18)	(27,11)		(26,63)
Högskole- utbildad (1=ja)	0,011†	0,007		0,007
	(1,88)	(1,17)		(1,21)
Erfarenhet AMV 5-9 år (1=ja)	0,058*	0,060*		0,062*
	(7,68)	(8,11)		(7,84)
Erfarenhet AMV 10-19 år (1=ja)	0,082*	0,083*		0,083*
	(10,32)	(10,81)		(10,10)
Erfarenhet AMV 20- år (1=ja)	0,121*	0,116*		0,114*
	(14,49)	(13,81)		(12,33)
Man	0,021*	0,021*		0,017*
(1=ja)	(3,39)	(3,53)		(2,66)
Storstadslän (1=ja)		0,018*		0,016*
		(2,92)		(2,57)
Log (antal an- ställda)		0,025*		0,024*
		(4,67)		(4,15)
Måluppfyllelse (index 1-4)			0,016†	0,001
			(1,76)	(0,40)
Antal obs.	392	392	361	356
R² (adj.)	0,840	0,856	0,005	0,860

Anm: Skattningarna har gjorts med minsta-kvadratmetoden. Konstanterna är ej redovisade. T-kvoterna (absoluta värden inom parentes) är robusta för heteroskedasticitet. Symbolen * anger att koefficienten är signifikant på 5-procentnivån; † anger 10-procentnivån.

Variabeln måluppfyllelse är ett index med följande värden: 1 = "målen underskrids oftast"; 2 = "målen överträffas eller underskrids ungefär lika ofta"; 3 = "målen uppfylls oftast ganska exakt"; 4 = "målen överträffas oftast".

Källor för variablerna är svaren på frågorna 1-6 och 19 i enkäten utom för variablerna storstadslän och antal anställda (definierad som chef + övrig handläggande personal), där källan är personalförteckningar från LAN och arbetsförmedlingskontoren.

I ”Modell 2” har två kontorsspecifika variabler, region och antal anställda, adderats till specifikationen. Tidigare studier, för andra grupper på arbetsmarknaden, har visat att dessa variabler ofta bidrar till att förklara lönen. Enligt våra skattningar erhåller personal vid storstadsförmedlingar (Stockholms, Göteborgs och Bohus, samt Malmöhus län) en något högre lön än andra. Detta förhållande kan förklaras med den ”marknadspåverkan” som nämns i AMV:s dokument rörande lönepolitiken; ett högre allmänt löneläge i storstadsregionerna innebär att AMV:s löner, åtminstone till en del, måste vara följsamma.

Enligt ”Modell 2” finns det även ett positivt samband mellan kontorsstorlek och lön. Resultaten ger vid handen att om antalet anställda ökar med 1 procent så ökar lönen med omkring 0,03 procent. I urvalet är genomsnittet för antalet anställda 13 personer och antalet varierar mellan 2 och 31.⁵⁶ Av skattningarna framgår t.ex. att en individ vid ett kontor med 25 anställda har ett löneläge som är ungefär 4 procent högre än vid ett kontor med 5 anställda, allt annat lika. Både ”Modell 1” och ”Modell 2” fungerar för övrigt bra, med relativt stora förklaringsvärden (omkring 85 procent) samt i flertalet fall robusta och statistiskt säkerställda koefficientvärden.

Ett positivt samband mellan kontorsstorlek och lön kan således konstateras, men det är oklart hur sambandet skall tolkas. Antalet anställda kan samvariera med andra karakteristika som inte kan observeras och som har ett kausalt samband med lönen, t.ex. arbetsorganisation eller förekomst av humankapital som inte fångas upp av formell utbildning och antalet år av yrkeserfarenhet. Det är inte förvånande att ett större personalansvar leder till en högre lön för chefer, men ej redovisade skattningar för delurvalet med enbart övrig handläggande personal indikerar att det positiva sambandet mellan kontorsstorlek och lön gäller även för den senare kategorin.

Beträffande lörens bestämningsfaktorer har vi slutligen undersökt huruvida uppnådda arbetsresultat påverkar lönen. Resultaten presenteras i ”Modell 3” och ”Modell 4”. Variabeln

⁵⁶ Det har inte varit möjligt att inkludera ej handläggande personal i måttet på antalet anställda.

”måluppfyllelse” avser att mäta i vilken grad individen anser att de kvantitativa målen i verksamheten uppfylls. Målen kan vara både individ- eller kontorspecifika. Ett index som antar värdena 1–4 har konstruerats, där 1 anger att målen oftast underskrids och 4 att målen oftast överskrids.⁵⁷ I ”Modell 3” är måluppfyllelse den enda förklaringsvariabeln. Enligt modellen finns det ett mycket litet (knappt signifikant), men positivt samband mellan måluppfyllelse och lön. När de övriga förklaringsvariablerna från ”Modell 2” läggs på i ”Modell 4” försvinner dock signifikansen helt och hållet. En tänkbar förklaring till detta resultat är att andra faktorer som också bidrar till en högre lön, t.ex. längre yrkeserfarenhet, samvarierar med graden av måluppfyllelse. När en skattning av ”Modell 4” görs med enbart chefer i urvalet (ej redovisat) mäts emellertid den lönehöjande effekten med större precision, men effekten är fortfarande mycket liten.

Den statistiska bearbetningen av enkätsvaren visar att den främsta vägen till högre lön för handläggande personal vid arbetsförmedlingar är att bli chef. Löneprofilen med avseende på erfarenhet är relativt flack och lönepremierna för högre utbildning och god måluppfyllelse är mycket små. Med den terminologi som används i AMV:s lönepolitiska dokument kan detta uttryckas som att kriterierna för ”kraven i jobbet” väger relativt tungt, medan ”skicklighets”-kriterierna endast förklarar en mindre del av löneskillnaderna.

Vilka slutsatser leder detta till beträffande löneincitamenten att göra en god arbetsinsats? För det första finns det anledning att återknyta till den teoretiska diskussionen som visade att en hög grad av internrekrytering till chefsposter kan utgöra ett substitut till liten lönespridning på lägre nivåer inom en organisation. Cheferna i vår undersökning har svarat att de till 80 procent varit verksamma inom AMV innan de erhöll den nuvarande befattningen, vilket måste betraktas som en hög siffra. Vetskapen om att konkurrensen utifrån om chefsposter är begränsad kan bidra till arbetsförmedlarna anstränger sig mera i sitt yrke.

⁵⁷ En utförligare beskrivning av dessa uppgifter följer i avsnitt 4.3.3.

En hake med detta resonemang är att det måste finnas en tillräckligt stark korrelation mellan egenskaper som gör en person till en skicklig arbetsförmedlare och egenskaper som gör vederbörande lämplig att ha personalansvar. I annat fall kommer många arbetsförmedlare i själva verket ha små löneincitament att anstränga sig extra i sitt arbete. I privata företag kan detta problem hanteras genom att ge de anställda en prestationsrelaterad lön. Inom arbetsförmedlingar är, som vi sett, ett sådant inslag i lönebildningen mycket begränsat.

För det andra behöver en liten utbildningspremie inte nödvändigtvis vara ett stort problem från incitamentssynpunkt, om det t.ex. finns stora möjligheter till produktivitetshöjande internutbildning (vilket vi inte kontrollerat för i analysen). En liten utbildningspremie kommer dock sannolikt att påverka rekryteringen till yrket på ett negativt sätt. Detta kan bl.a. påverka avkastningen av internutbildning, eftersom det inte är osannolikt att högskoleutbildade har lättare att tillgodogöra sig sådan utbildning.

För det tredje är det inte *a priori* självklart att det är lämpligt att införa någon form av direkt prestationsbetingad lön, t.ex. bonusersättningar. Fördelarna måste vägas mot de eventuella ogynnsamma bieffekter som kan uppstå. Eftersom enkätsvaren har relevans för denna bedömning kommer frågan att diskuteras i följande avsnitt.

Vår huvudsakliga slutsats är trots detta att löneskillnaderna bland arbetsförmedlarna är så små att det måste ifrågasättas om det föreligger tillräckliga löneincitament för en god arbetsinsats. Andra drivkrafter för detta kan dock finnas, vilket är en fråga vi återkommer till.

4.2.2 Arbetsuppgifter och samarbetsformer

I detta avsnitt beskrivs och analyseras de uppgifter som framkommit i enkäten beträffande arbetsförmedlarnas arbetsuppgifter och samarbetsformer. Framställningen inleds med en redogörelse för arbetsuppgifterna. I enkäten ställdes en öppen fråga (nr 8a) där respondenterna ombads ange upp till fem ”huvudsakliga arbets-

uppgifter” med uppgift om eventuell specialisering. I tabellerna 4.3–4.5 har vi ordnat enkätsvaren i fem olika grupper avseende arbetsuppgifterna, redovisat antalet angivna arbetsuppgifter per respondent samt förtecknat i vilken grad arbetsuppgifterna är specialiserade på olika grupper eller särskilda branscher.

**Tabell 4.3 Huvudsakliga arbetsuppgifter.
Platsförmedlare och vägledare**

Arbetsuppgift	Antal	%
Platsförmedling	164	54,3
Vägledning	150	49,7
Företagskontakter	122	40,4
Kundmottagning	45	14,9
Arbetsmarkn.pol. åtgärder	114	37,8

Anm: Eftersom flera svarsalternativ kunnat anges, summerar procentandelarna till mer än 100.

**Tabell 4.4 Antal huvudsakliga arbetsuppgifter.
Platsförmedlare och vägledare**

Antal arbetsuppgifter	Antal	%
1	98	32,5
2	127	42,1
3	61	20,2
4	16	5,3

Tabell 4.5 Specialisering på särskilda grupper eller branscher. Platsförmedlare och vägledare

Specialisering	Antal	%
Ungdomar	53	17,2
Invandrare	39	12,6
Arbetshandikappade	30	9,7
Långtidsarbetslösa	9	2,9
Särskilda branscher	76	24,6
Ingen specialisering angiven	134	43,4

Anm: Se anm till Tabell 4.3.

Drygt hälften av de svarande sysslar med platsförmedling och nästan lika många med vägledning. Överensstämmelsen mellan en viss formell befattning (platsförmedlare eller vägledare) och arbetsuppgifterna (platsförmedling eller vägledning) är inte fullständig eftersom vissa platsförmedlare också sysslar med vägledning och vice versa. Företagskontakter och arbetsmarknadspolitiska åtgärder har angivits av vardera runt 40 procent av de svarande. Inte en enda svarande har angivit att kontroll av att arbetssökande står till arbetsmarknadens förfogande är en huvudsaklig arbetsuppgift.

Att ha fler än en arbetsuppgift (inom forskningslitteraturen används begreppet *multi-tasking*) är uppenbarligen ett utbrett fenomen eftersom de flesta, nästan 70 procent, sysslar med minst två av arbetsuppgifterna såsom vi definierat dem. Det visar sig föga förvånande att förekomsten av fler än en arbetsuppgift är nära korrelerad med kontorets storlek: Ju fler anställda, desto färre arbetsuppgifter per arbetsförmedlare. Det är framför allt vid de allra minsta kontoren, med 5 eller färre anställda, som de anställda har avsevärt fler olika slag av arbetsuppgifter än på andra håll.⁵⁸

⁵⁸ I en minstakvadratregression med logaritmen av antalet arbetsuppgifter som beroende variabel och logaritmen av antalet anställda som förklaringsvariabel blev koefficienten för den senare -0,154 (-3,47), med t-kvot inom parentes. Antalet observationer är 302. När andra förklaringsvariabler adderades erhöles inte signifikanta koefficienter, utom för antalet anställda.

Även specialisering i någon form tycks vara vanlig bland arbetsförmedlarna. Med specialisering avses här inriktning mot en särskild grupp på arbetsmarknaden eller en särskild bransch. Specialisering kan öka produktiviteten i de fall det finns en stor inlärningskostnad förbunden med en viss arbetsuppgift. Vissa arbetsförmedlingar är i sin *helhet* specialiserade, många av dem på särskilda branscher. En del av dessa förmedlingar ingår i vårt slumpmässiga urval. De är dock så få att vi inte gjort någon särskild analys av dem. I vår undersökning har mer än varannan arbetsförmedlare angivit att arbetsuppgifterna är specialiserade.

Vanligast förekommande är specialisering på särskilda branscher (25 procent), följt av ungdomar (17 procent), invandrare (13 procent) och arbetshandikappade (10 procent). Det kan noteras att specialisering på långtidsarbetslösa (eller långtidsinskrivna) verkar vara mycket ovanlig. Endast 3 procent av arbetsförmedlarna har svarat att så är fallet. I viss mån är dock de olika grupperna överlappande, eftersom t.ex. många invandrare också är långtidsarbetslösa.

Det visar sig att andelen arbetsförmedlare som är specialiserad på en viss grupp arbetssökande är nära korrelerad med hur stor den gruppen är, enligt AMS statistik, av det totala antalet arbetssökande i riket.⁵⁹ Undantaget är dock gruppen långtidsarbetslösa. Specialisering är ett, av flera möjliga, mått på hur personalresurserna prioriteras. Specialisering kan öka effektiviteten i verksamheten, men är inte alltid ändamålsenlig.

Ett argument *för* att det är önskvärt med specialisering på långtidsarbetslösa, är att betydelsen av att långtidsarbetslösheten reduceras betonas starkt i både ekonomisk teori och empiri. En hög andel långtidsarbetslösa kan i sig generera en högre generell arbetslöshet och leder dessutom till allvarliga fördelningseffekter. En specialisering innebär en starkare markering av ett personligt ansvarsområde. Detta kan minska benägenheten att t.ex. försöka ”skuffa undan” de långtidsarbetslösa genom att på olika sätt få till stånd att de lämnar arbetskraften.

⁵⁹ Se tabell 2.2 i kapitel 2.

Ett argument *mot* specialisering är att gruppen långtidsarbetslösa inte är tillräckligt homogen för att specialiseringen skall kunna fungera effektivt. Särskilt utsatta grupper, som kan kräva särskilda kunskaper och insatser från arbetsförmedlarnas sida, tenderar nämligen att vara överrepresenterade bland de långtidsarbetslösa. Den nuvarande arbetsorganisationen kan då vara bättre skickad att hantera de långtidsarbetslösas problem.

Avsaknaden av specialisering på långtidsarbetslösa behöver emellertid inte ha någon rationell förklaring, utan kan helt enkelt vara en kvarleva från den tid då en mycket liten andel av de arbetslösa var långtidsarbetslösa. Ungdomar, invandrare och arbetshandikappade har sedan decennier varit överrepresenterade bland de arbetslösa.

På den regionala nivån kan inte några statistiskt säkerställda samband mellan förekomsten av specialisering och gruppernas relativa betydelse upptäckas. Variationerna mellan olika län när det gäller andelen av dessa grupper av de arbetssökande är betydande. Följande intervall erhöles för årsgenomsnittet 1996: Från 6,7 (Stockholm) till 13,7 procent (Värmland och Norrbotten) för arbetshandikappade och från 2,9 (Jämtland) till 19,8 procent (Stockholm) för invandrare. Vi kan således inte belägga att förekomsten av specialisering på invandrare eller arbetshandikappade är vanligare förekommande i regioner med många personer från dessa respektive grupper, i förhållande till de arbetssökande, än på andra håll.⁶⁰ Riktningen i det svaga sambandet dock positivt för arbetshandikappade medan det t.o.m. är negativt för invandrare.

Om våra observationer är korrekta, så tyder de på att personalresurserna i detta avseende inte har fördelats på ett ändamålsenligt sätt mellan olika arbetsförmedlingskontor, åtminstone beträffande

⁶⁰ För att undersöka denna fråga gjordes två s.k. logitregressioner med förekomst av specialisering bland arbetsförmedlarna på en viss grupp (dummyvariabel) som beroende variabel och antalet personer från gruppen som andel av antalet arbetssökande i länet, genomsnitt för 1996, som förklaringsvariabel. (Källa för förklaringsvariabeln: AMS, Arbetsmarknadsstatistik, tabell 6b.) För invandrare/utomnordiska medborgare erhöles koefficienten -0,013 (-0,41) och för arbetshandikappade 0,074 (0,77), med t-kvoter inom parentes. Antalet observationer i skattningarna är 309. Uppdelningar av samplet i platsförmedlare och vägledare gav liknande resultat som ovan.

invandrare, men att de är bättre avvägda på nationell nivå. Resultaten på regional nivå är dock förenade med större osäkerhet, eftersom förekomst av mätfel kan göra att verkligt existerande samband inte upptäcks med de statistiska metoder vi använt.⁶¹ För att kunna dra säkrare slutsatser är det därför önskvärt att komplettera med information från andra underlag.

Vidare kan inget signifikant samband mellan förekomst av specialisering och kontorsstorlek konstateras.⁶² På stora kontor verkar man således ha färre arbetsuppgifter per anställd, men man är för den skull inte i högre grad specialiserad på någon särskild grupp eller bransch. Detta resultat är något förvånande, eftersom de effektivitetsvinster som en specialisering kan generera borde vara lättare att åstadkomma på större kontor. Resultatet kan inte förklaras med att de helt och hållet specialiserade kontoren tenderar att vara mindre än andra kontor, eftersom de specialiserade kontoren är så få i urvalet. Vi kan inte heller finna något samband mellan specialisering och lön. Ett positivt samband är annars vad man skulle förvänta sig i den mån som specialisering innebär att individen ackumulerat, av oss icke-observerat, humankapital i form av t.ex. internutbildning.

För att få ytterligare kunskap om hur arbetsförmedlarnas arbetsuppgifter är strukturerade har vi undersökt i vilken grad de olika aktiviteterna är *komplementära*. Med detta avses att en viss arbetsuppgift tenderar att vara förknippad med annan. I tabell 4.6a presenteras resultaten avseende de huvudsakliga arbetsuppgifterna, där bokstaven *K* markerar att vi funnit komplementaritet mellan aktiviteterna. Det framgår bl.a. att platsförmedling och vägled-

⁶¹ Det faktum att frågan formulerats som öppen, dvs. färdiga svarsalternativ saknas, kan leda till att arbetsförmedlare som verkligen är specialiserade inte har angivit att de är det. Det är därför troligt att specialiseringsgraden underskattas. En annan möjlig felkälla är att det är stora inomregionala variationer i de förklarande variablerna, vilka helst borde vara kontorsspecifika. Det *relativa* förhållandet mellan de olika graderna av specialisering på olika grupper som framkommer i vår undersökning behöver dock inte nödvändigtvis påverkas av dessa felkällor.

⁶² I en logitregression med förekomst av specialisering som beroende variabel (dummyvariabel) och antalet anställda som förklaringsvariabel blev koefficienten för den senare -0,012 (-0,82), med t-kvot inom parentes. Antalet observationer är 307.

ning inte är komplementära, medan t.ex. platsförmedling och företagskontakter tenderar att vara det. Tabell 4.6b belyser komplementariteten avseende specialiseringen i arbetsuppgifterna. Om en arbetsförmedlare är specialiserad på arbetshandikappade så ökar, enligt våra resultat, sannolikheten att denne också är specialiserad på invandrare. Specialisering på ungdomar tycks dock inte vara förenad med specialisering på andra grupper eller branscher.

Tabell 4.6 Komplementaritet mellan olika aktiviteter för arbetsförmedlare vid arbetsförmedlingar

a. Huvudsakliga arbetsuppgifter

Arbetsuppgift	Platsförmedling	Vägledning	Företagskontakter	Kundmottagning	Arb.markn. pol. åtg.
Platsförmedling			K*	K	
Vägledning					K
Företagskontakter	K*				
Kundmottagning	K				
Arb.markn.pol. åtg.		K			

Anm: Uppgifterna bygger på fråga 8 i enkäten och egna beräkningar. Antalet observationer är 302.

K anger att två aktiviteter är komplementära, dvs. att en positiv koefficient α erhållits i en logitkattning av typen: $\text{aktivitet}_i = \text{konstant} + \alpha \text{aktivitet}_j$ där aktivitet_i är en dummyvariabel som antar värdet 1 om individen sysslar med aktivitet i , annars 0. Symbolen * anger att den positiva koefficienten är signifikant på 5-procentnivån; † anger 10-procentnivån.

b. Specialisering på särskilda grupper eller branscher

Specialisering	Ungdomar	Invandrare	Arbetshandikappade	Långtidsarbetslösa	Särskilda branscher
Ungdomar					
Invandrare			K*	K	
Arbetshandikappade		K*			
Långtidsarbetslösa		K			K
Särskilda branscher				K	

Anm: Uppgifterna bygger på fråga 8 i enkäten och egna beräkningar. Antalet observationer är 309. Se även anm till Tabell 4.6 a.

c. Huvudsakliga arbetsuppgifter/specialisering på särskilda grupper eller branscher

Arbetsuppgift /Specialisering	Ungdomar	Invandrare	Arbetshandikappade	Långtidsarbetslösa	Särskilda branscher
Platsförmedling	K*				K*
Vägledning	K	K*	K*	K	
Företagskontakter					K
Kundmottagning	K				
Arb.markn.pol. åtg.	K*		K*		

Anm: Uppgifterna bygger på fråga 8 i enkäten och egna beräkningar. Antalet observationer är 302. Se även anm till Tabell 4.6 a.

**d. Specialisering på särskilda grupper eller branscher /
samarbete med aktörer utanför egna kontoret**

Specialisering/ Samarbete med...	Kommun, F-kassa	Utbildnings- institution	A-kassa, KAS	Företag, facklig org.	Övriga AMV
Ungdomar	K	K			K
Invandrare	K* ¹	K*			
Arbetshandi- kappade	K			K	K
Långtidsarbets- lösa			K*		K†
Särskilda branscher			K*	K	

Anm: Uppgifterna bygger på frågorna 8 och 10 c i enkäten och egna beräkningar. Antalet observationer är 297.

¹ indikerar minsta-kvadratskattning. Se även anm till Tabell 4.6 a.

I tabell 4.6 c redovisas en korstabulering av huvudsakliga arbetsuppgifter mot specialisering. Som synes är de som sysslar med platsförmedling ofta specialiserade på ungdomar eller särskilda branscher, medan vägledning i hög grad är förknippad med specialisering på invandrare eller arbetshandikappade. Det faktum att platsförmedlarna ofta är specialiserade på ungdomar kan hänga samman med den av politikerna utfästa s.k. jobbgarantin. Enligt denna skall ungdomar inte behöva vara arbetslösa längre än 100 dagar. Notabelt är att platsförmedlare *inte* är specialiserade på t.ex. invandrare.⁶³ Om en person sysslar med platsförmedling så minskar tvärtom sannolikheten kraftigt att vederbörande också är inriktad mot invandrare.

Vi anser att det finns åtminstone ett beaktansvärt argument för att det borde förekomma mer av specialisering på invandrare bland platsförmedlarna. Skälet är inte att vi anser att det vore fördelaktigt att utsträcka ”jobbgarantin” också till invandrare. Argumentet utgår i stället från observationen att de flesta jobb på arbetsmarknaden erhålls genom personliga kontakter och inte genom arbets-

⁶³ Enligt AMV:s interna telefonkatalog (AMS, 1996) finns ett fåtal arbetsförmedlingar som i någon grad är specialiserade på invandrare.

förmedlingen. Arbetsgivare anser ofta att personliga rekommendationer reducerar osäkerheten om en individs produktivitet. Invandrare saknar i högre grad än andra sådana kontakter och är därför mer beroende av arbetsförmedlingen. Om en skicklig platsförmedlare med goda företagskontakter är specialiserad på invandrare har denne bättre underlag för att effektivt kunna marknadsföra högproduktiva invandrare som lämpliga rekryteringsobjekt. Att i viss mån "plocka russin ur kakan" inom gruppen invandrare kan vara befogat och leda till ett bättre sysselsättningsutfall för gruppen som helhet, eftersom alternativet ofta är fortsatt arbetslöshet eller rundgång i åtgärdssystemet. Särskilt i invandratäta storstadsområden kan satsningar i denna riktning vara effektiva.

Förutom kunskaper om de individuella arbetssökande invandrare som platsförmedlaren har ansvaret för, behövs kunskaper om invandrarernas arbetsmarknad för att marknadsföringen skall bli framgångsrik. Vilka jobb kräver mer språkkunskaper än andra? Hur skall utländska betyg och examina värderas? Förmedlingsarbetet bör därför kompletteras med informationsinsatser mot fack och arbetsgivare. De höga inlärningskostnaderna för denna typ av kompetens motiverar att platsförmedlarna är specialiserade på invandrare.

Vår undersökning tyder på att det enbart är vägledarna som är specialiserade på invandrare, i syfte att placera dem i olika utbildningar och åtgärder. Detta kan säkert i många fall vara motiverat i ett inledningsskede av arbetslösheten, men löser knappast de problem som vi här diskuterat.

Av enkätsvaren framkom vidare att 90 procent av arbetsförmedlarna ansåg att de personligen hade inflytande över fördelningen av arbetstiden mellan olika arbetsuppgifter, medan klart färre, drygt 60 procent, svarade att chefen för kontoret utövade sådant inflytande. Det finns uppenbarligen stort utrymme för arbetsförmedlarna att själva bestämma över hur man disponerar arbetstiden. Målstyrningen har sålunda förts ner på individnivå. För att detta skall fungera krävs tydliga mål och god uppföljning, vilket vi återkommer till senare i detta avsnitt. En intressant fråga, som vi inte kan besvara genom enkäten, är huruvida arbetsförmedlarna *själva* kan bestämma över en eventuell specialisering

och dess inriktning. Om så är fallet, är det möjligt att risken ökar för att t.ex. platsförmedlarna väljer att specialisera sig på mer ”lätthanterliga” områden, såsom ungdomar och särskilda branscher, än specialisering på invandrare, arbetshandikappade och långtidsarbetslösa. Av samtal vi haft med personal vid arbetsförmedlingarna framgår att arbetsförmedlarens inriktning bestäms i planeringssamtal med chefen. Därvid fästs avseende både vid arbetsförmedlarens personliga intressen och kontorets behov. Att enbart syssla med exempelvis invandrare betraktas ofta som en mycket tung, och därför mindre attraktiv, syssla.

I enkäten ställdes även ett antal frågor om samarbetsformerna. Så gott som samtliga (99 procent) anger att samarbete förekommer med kollegor inom kontoret. Drygt $\frac{3}{4}$ har svarat att samarbetet sker dagligen, medan ungefär 18 procent anger att det förekommer minst en gång per vecka.

De svarande uppmanades även att beskriva vilka samarbetspartners man har utanför kontoret. I frågan (nr 10c) fick de svarande själva ange alternativen. Resultaten framgår av tabell 4.7, där vi grupperat svaren i fem olika typer av samarbetspartners. Nästan 90 procent av arbetsförmedlarna samarbetar med kommun, sociala myndigheter, försäkringskassa eller vårdgivare. Med företag och fackliga organisationer samarbetar omkring $\frac{2}{3}$. En tänkbar tolkning av denna svarsfördelning är att den höga arbetslösheten lett till att arbetet vid förmedlingarna alltmer kommit att inriktas på att hantera de sociala konsekvenserna av arbetslösheten, medan mindre resurser har kunnat ägnas åt att få ner den.⁶⁴ Samarbetsfrekvensen med externa samarbetspartners är hög: 50 procent samarbetar dagligen och 40 procent anger en frekvens om minst en gång per vecka.

Tabell 4.7 Samarbetspartners utanför kontoret. Platsförmedlare och vägledare

⁶⁴ Även kontakter med kommunen i egenskap av arbetsgivare har inkluderats i det förstnämnda svarsalternativet.

Samarbetspartner	Antal	%
Kommun, F-kassa	267	87,0
Utbildningsinstitution	137	44,6
A-kassa, KAS	95	30,9
Företag, facklig org.	203	66,1
Övriga AMV	182	59,3

Anm: Se anm till Tabell 4.3

Ytterligare en undersökning av komplementariteten i arbetsförmedlarnas olika aktiviteter har gjorts i tabell 4.6 d. Där har vi sammankopplat svaren om specialisering på vissa grupper eller branscher med svaren om externa samarbetspartners. Resultaten bekräftar det tidigare intrycket av att invandrare i liten utsträckning marknadsförs till potentiella arbetsgivare. Endast kontakter med kommun/försäkringskassa respektive utbildningsinstitutioner är komplementära med specialisering på invandrare.

Enligt teorin på området (se kapitel 3) har struktureringen av arbetsuppgifterna stor betydelse för hur ett direkt prestationsrelaterat lönesystem fungerar. Förekomst av fler än en arbetsuppgift kan göra att vissa orelaterade arbetsuppgifter, där bonus inte utgår, försummas. Om t.ex. prestationslön utgår till platsförmedlare och dessa samtidigt sysslar med vägledning kan den senare aktiviteten bli lidande. Vår analys visar att dessa arbetsuppgifter är väl separerade, dock inte helt och hållet. Omkring 15 procent av de arbetsförmedlare som sysslar med antingen platsförmedling eller vägledning ägnar sig åt båda arbetsuppgifterna. Av vår genomgång har också framkommit att det främst är vid små kontor som fler än en arbetsuppgift förekommer. Ett införande av bonuslönesystem för platsförmedlare skulle därför kunna antas bli mer problematiskt vid små förmedlingar. Ett relaterat problem är att bonuslöner kan leda till att attraktiva arbetssökande prioriteras av platsförmedlarna på bekostnad av mer svårplacerade grupper. Med en specialisering av vissa platsförmedlare på de senare grupperna kan detta problem undvikas.

När arbetsuppgifterna skiljer sig åt i svårighetsgrad är det viktigt av både rättvise-och incitaments-skäl att belönings-systemet tar hänsyn till detta. Vi noterade exempelvis att det främst är vanligt med specialisering på ungdomar bland platsförmedlare. Eftersom det, i många fall, kan antas vara en lättare uppgift att förmedla jobb till vuxna med yrkeserfarenhet än till ungdomar, kan en sådan strukturering av arbetsuppgifterna leda till problem om ett mer prestationsbaserat lönesystem införs. För att inte ”brist” på ungdomsförmedlare skall uppstå måste prestationslönen differentieras i så motto att svårighetsgraden i arbetsuppgifterna avspeglas på ett korrekt sätt. Analysen av lörens bestämningsfaktorer visade vidare att utbildningspremien är mycket liten. De negativa effekter på rekryteringen av högtbildade som detta leder till kan emellertid komma att motverkas om ett mer prestationsbaserat lönesystem införs. Ett mer allmänt problem med bonuslöner för platsförmedlare är dock att kvaliteten på matchningarna kan minska. Eventuella slutsatser om kvalitetseffekter måste emellertid baseras på faktiska erfarenheter av hur bonuslönesystem fungerat vid arbetsförmedlingar.

4.2.3 Kvantitativa mål

Den avslutande delen i vår genomgång av enkätsvaren ägnas åt de kvantitativa målen i verksamheten. I återgivningen av svaren görs en uppdelning mellan chefer och övrig handläggande personal. Med kvantitativa mål avser vi sådana mål som, till skillnad från icke-kvantitativa mål, är uttryckta på ett sådant sätt att det är möjligt att kontrollera måluppfyllelsen. Denna egenskap hos de kvantitativa målen gör att det finns det anledning att fokusera på sådana mål i en studie av incitamentsstrukturer. Detta innebär inte att icke-kvantitativa mål skulle vara betydelselösa, men de har mer karaktär av allmän ”programförklaring” och kan därför antas ha ett svagare samband med aktörernas beteende inom organisationen. I enkäten gav vi följande exempel på vad vi menar med kvantitativa mål:

- Antalet sökande som erhållit arbete skall uppgå till

minst 525.

- Andelen långtidsarbetslösa skall minska.
- Varje förmedlare skall göra minst 3 företagsbesök per vecka.

För att ytterligare markera gränsdragningen mot icke-kvantitativa mål gav vi också några exempel på sådana.

- Ge tillsättning av lediga platser högsta prioritet.
- Bryt lång arbetslöshet – skapa vägar till aktivitet och arbete.
- De överenskommelser som görs vid företagsbesöken skall följas upp.

Av tabell 4.8 framgår att så gott som alla svarande har kvantitativa mål i verksamheten. Samtliga chefer har svarat att så är fallet och nästan alla (96 procent) av platsförmedlarna och vägledarna. Omkring 85 procent av de svarande uppger också att ökad vikt lagts vid kvantitativa mål under den senaste treårsperioden.

Tabell 4.8 Förekomst av kvantitativa mål i verksamheten

Förekomst	Svarandekategori			
	Chefer		Platsförmedlare och vägledare	
	Antal	%	Antal	%
Ja	85	100	303	95,6
Nej	0	0	11	3,5
Vet ej	0	0	3	1,0

Urvalet fortsättningsvis av svarande består endast av dem som angivit ett positivt svar på frågan om förekomsten av kvantitativa mål. Till dem har vi ställt ett antal följdfrågor om hur målen är utformade. Frågorna avser bl.a. målens formulering samt vilka

nivåer inom kontorets organisation och vilka verksamhetsområden målen gäller för. Vidare har frågor ställts rörande konsekvenserna, både för den svarande personligen och för kontoret som helhet, av hur väl målen uppfylls.

En av följdfrågorna avsåg huruvida målen var utformade som antalsmål eller relativa mål. Innebörden av antalsmål har vi i enkäten exemplifierat med ”antal platser, antal företagsbesök” och relativa mål angavs med exemplet ”antal tillsatta platser i förhållande till genomsnitt för länet eller riket”. Fördelarna med antalsmål är att de kan uppfattas som en tydligare signal om vad man vill uppnå och att det är mer rättframt att kontrollera måluppfyllelsen. Den främsta fördelen med relativa mål är att de i högre grad kan upplevas som ”rättvisa”, då man lättare kan sortera bort olika störningar, som ligger utanför den anställdes kontroll men som påverkar måluppfyllelsen, från bedömningen. En nackdel är dock att det kan uppkomma ständiga diskussioner om exakt vilka faktorer man skall betinga på.

Drygt hälften av de svarande uppgav, enligt tabell 4.9, att målen är utformade som både antalsmål och relativa mål. ”Enbart antalsmål” angavs av något färre, omkring 40 procent. Att endast relativa mål förekommer tycks däremot vara mycket ovanligt. Slutsatsen är således att en *kombination* av antals- och relativa mål är det vanligast förekommande inom arbetsförmedlingarna.

Tabell 4.9 Formulering av de kvantitativa målen

Formulering	Svarandekategori			
	Chefer		Platsförmedlare och vägledare	
	Antal	%	Antal	%
Antalsmål	33	38,8	141	46,8
Relativa mål	3	3,5	9	3,0
Båda ovanstående	49	57,7	151	50,2

Av tabell 4.10 framgår för vilka nivåer inom en arbetsförmedlingsorganisation som målen gäller. Flera svarsalternativ har kunnat an-

ges. En faktor som avgör vilken nivå som är lämplig är graden av samarbete inom kontoret. Om mycket samarbete krävs för måluppfyllelse kan det vara mindre lämpligt att ha mål på individnivå och det kan vara fördelaktigare att ha mål på arbetsgrupps- eller kontornivå. Ett problem med mål på de högre nivåerna är dock att de ger individen motivation att ”åka snålskjuts” och övervältra ansvaret för måluppfyllelsen på kollegor (se avsnitt 3.2). Problemet blir större ju högre nivån är, dvs. ju fler personer som är berörda. Då minskar drivkrafterna till övervakning inom gruppen. Snålskjutsproblemet kan motivera mål på en lägre nivå även i fall då samarbete förekommer.

Tabell 4.10 Nivåer inom kontorets organisation för vilka de kvantitativa målen gäller

Nivå	Svarandekategori			
	Chefer		Platsförmedlare och vägledare	
	Antal	%	Antal	%
Den svarande personligen	13	15,3	108	35,4
Den egna arbetsgruppen	19	22,4	121	40,0
Hela kontoret	83	97,7	287	94,1

Anm: Se anm till Tabell 4.3.

Nästan samtliga har svarat att målen gäller för hela arbetsförmedlingskontoret. När det gäller svarsalternativet ”den svarande personligen” fann vi stora skillnader för chefer och övrig handläggande personal. Bland cheferna har 15 procent uppgivit denna nivå, medan hela 35 procent bland arbetsförmedlarna gjort det. Denna avvikelse kan vara motiverad om snålskjutsproblemet är mer relevant för platsförmedlare och vägledare. Om personalen misslyckas med att uppfylla de kontorsspecifika målen, finns det stor anledning att tro att det är chefen som får bära det huvudsakliga ansvaret.

De verksamhetsområden som målen avser framgår av tabell 4.11. Placeringar i åtgärder är det vanligast förekommande målet och har angivits av över 90 procent. Mellan 74 och 82 procent, be-

roende på svarandekategori, uppger att antalet tillsatta platser är ett mål. Även företagsbesök är ett vanligt förekommande mål. Av dessa mål är endast tillsatta platser att betrakta som ett primärt mål för verksamheten, de övriga är intermediära i den bemärkelsen att de avser aktiviteter som i slutändan skall leda till sysselsättning. Mot denna bakgrund är det olyckligt att placeringar i åtgärder så starkt dominerar som verksamhetsmål. Företagsbesök är säkerligen viktiga för att platsförmedlingen skall fungera väl, men eftersom mål för företagsbesök är relativt lätta att uppfylla kan det leda till att företagsbesök överbetonas i verksamheten. Det är därför svårt att se poängen med att formulera särskilda mål för företagsbesök om det redan finns mål för tillsättning av platser.

Tabell 4.11 Områden vilka de kvantitativa målen avser

Nivå	Svarandekategori			
	Chefer		Platsförmedlare och vägledare	
	Antal	%	Antal	%
Tillsatta platser	70	82,4	224	74,2
Placeringar i åtgärder	79	92,9	281	93,1
Företagsbesök	56	65,9	185	61,3
Kontroll av att arbetssökande står till arbetsmarknadens förfogande	10	11,8	26	8,7

Anm: Se anm till Tabell 4.3.

Vi kan vidare notera att det finns ett positivt samband mellan förekomst av de ovannämnda målen och nivån på arbetslösheten i regionen. Det enda statistiskt säkerställda sambandet av dessa är dock det mellan förekomsten av mål för placeringar i åtgärder och arbetslösheten.⁶⁵ Det förefaller som om ”trycket” vid arbetsförmedlingarna att åstadkomma åtgärdsplaceringar ökar snabbare än ”trycket” att tillsätta platser när arbetslösheten ökar. Det förefaller

⁶⁵ I en logitregression med förekomst av mål för placeringar i åtgärder som beroende variabel och arbetslösheten i länet (genomsnitt för 1996) som förklaringsvariabel erhöles koefficienten 0,683 (4,04), med t-kvot inom parentes. Antalet observationer är 387.

inte osannolikt att de hårda volymkraven har snedvridit incitamentsstrukturen i denna riktning.

Antalet kvantitativa mål presenteras i tabell 4.12. Cheferna har svarat att antalet mål är fler – det vanligaste svaret är tre – än vad övrig handläggande personal uppgivit. Det kan bero på att cheferna i högre grad har överblick över målen för hela arbetsförmedlingens verksamhet. Även här finns en tydlig korrelation mellan antalet mål och arbetslösheten i regionen – ju högre arbetslöshet desto fler mål.⁶⁶

Tabell 4.12 **Antal kvantitativa mål**

Antal	Svarandekategori			
	Chefer		Platsförmedlare och vägledare	
	Antal	%	Antal	%
0	0	0	1	0,3
1	8	9,4	36	11,9
2	23	27,1	134	44,4
3	43	50,6	24	8,0
4	11	12,9	2	0,7

I enkäten ställdes även en fråga i vilken mån det finns kvantitativa mål avseende särskilda grupper av arbetssökande. Av tabell 4.13 framgår att långtidsarbetslösa (eller långtidsinskrivna) är den helt dominerande gruppen. Samtliga chefer och mer än 90 procent av arbetsförmedlarna har markerat svarsalternativet långtidsarbetslösa. Därefter följer i ordning ungdomar, arbetshandikappade och invandrare. Korrelationen mellan förekomsten av mål för en särskild grupp och dess andel av det totala antalet arbetssökande i riket (se tabell 2.2) är god. Kvantitativa mål för invandrare tycks dock vara mindre vanligt förekommande för denna grupp än för t.ex. arbetshandikappade, trots att de förra utgör en större grupp.

⁶⁶ I en minstakvadratskattning med logaritmen av antalet kvantitativa mål som beroende variabel och logaritmen av arbetslösheten i länet (genomsnitt för 1996) som förklaringsvariabel erhöles koefficienten 0,365 (3,56), med t-kvot inom parentes. Antalet observationer är 385.

Vi har gjort en regional analys av datamaterialet, där vi relaterat den regionala förekomsten av invandrare och arbetshandikappade till förekomsten av mål avseende dessa grupper. Av analysen framgår att det finns ett signifikant positivt samband när det gäller arbetshandikappade, men inte för invandrare.⁶⁷ Det mönster för invandrare som kunde urskiljas beträffande specialiseringen bland arbetsförmedlarna upprepar sig således när det gäller förekomsten av kvantitativa mål.

Tabell 4.13 Kvantitativa mål avseende särskilda grupper

Antal	Svarandekategori			
	Chefer		Platsförmedlare och vägledare	
	Antal	%	Antal	%
Inga sådana mål	0	0	11	3,6
Långtidsarbetslösa	85	100,0	276	91,4
Långtidsinskrivna	74	87,1	216	71,5
Ungdomar	49	57,7	227	75,2
Invandrare	39	45,9	180	59,6
Arbetshandikappade	59	69,4	187	61,9
Annan grupp	5	5,9	15	5,0

Anm: Se anm till Tabell 4.3.

De svarande ombads även ange vilka aktörer som har inflytande över vad målen avser och deras nivåer. 80–90 procent respektive 70–80 procent av cheferna och arbetsförmedlarna ansåg att överordnade instanser, såsom regeringen, AMS och LAN utövar inflytande över målen. Cirka hälften av de svarande menade att de

⁶⁷ I en logitregression med förekomst av mål för arbetshandikappade som beroende variabel och andelen arbetshandikappade som andel av de arbetssökande i länet som förklaringsvariabel erhöles koefficienten 0,234 (4,35), med t-kvot inom parentes. I motsvarande regression för invandrare erhöles koefficienten -0,009 (0,48). Antalet observationer är 387 i båda regressionerna.

själva kunde utöva sådant inflytande.⁶⁸ Flera svarande uppgav också att arbetsförmedlingsnämnderna har inflytande över målen.

Målen revideras då och då under pågående planeringsperiod, men frekvensen är inte särskilt hög. Av cheferna uppgav knappt 70 procent att målen revideras ”någon gång” och samma svar erhöles av knappt 60 procent av arbetsförmedlarna. Att målen aldrig revideras är relativt ovanligt – omkring 10 procent av de svarande angav detta alternativ. Det är viktigt att mål *kan* revideras, eftersom oförutsedda omständigheter kan göra det lättare eller svårare att uppfylla målen. Mål som ständigt revideras skapar dock förväntningar om nya revideringar, vilket minskar de yttre drivkrafterna till måluppfyllelse enligt den tidigare diskussionen (kapitel 3) om ratcheteffekter. Endast omkring 5 procent uppgav att målen ”alltid” revideras. Uppföljning av målen – i någon form – förekommer dock så gott som alltid enligt både chefer och arbetsförmedlare. Uppföljningarna tar sig uttryck i t.ex. regelbundet återkommande statistikgenomgångar. Att målen noga följs upp är en förutsättning för att målstyrning skall kunna fungera.

Graden av måluppfyllelse framgår av tabell 4.14. Det vanligaste svaret är att målen överträffas eller underskrids ungefär lika ofta (49 procent bland chefer och 45 procent bland arbetsförmedlare). Systematiskt underskridande eller överskridande av målen är mindre vanligt, dock tycks det förstnämnda vara något mer förekommande; 17 procent bland cheferna och 21 procent bland arbetsförmedlarna ansåg att målen oftast underskrids. Vi har inte kunnat notera något samband mellan grad av måluppfyllelse och arbetslösheten i regionen. Detta tyder på att nivåerna på målen anpassas efter de lokala arbetsmarknadsförhållandena.

Tabell 4.14 Måluppfyllelse

Måluppfyllelse	Svarandekategori
----------------	------------------

⁶⁸ En intressant diskrepans i svaren är att knappt 80 procent av arbetsförmedlarna ansåg att chefen kan påverka målen medan endast ungefär 50 procent av cheferna själva ansåg att så var fallet.

	Chefer		Platsförmedlare och vägledare	
	Antal	%	Antal	%
Målen underskrids oftast	14	16,7	64	21,2
Målen överträffas eller underskrids ungefär lika ofta	41	48,8	135	44,7
Målen uppfylls oftast ganska exakt	23	27,4	68	22,5
Målen överträffas oftast	6	7,1	17	5,6
Vet ej	0	0	18	6,0

Omkring 6 procent av arbetsförmedlarna uppgav att de var ovetande om graden av måluppfyllelse. Ingen av dessa var nyanställd och av den anledningen okunnig om måluppfyllelsen. Detta kan betraktas som en indikation på att drivkrafterna att uppfylla målen är svaga – en fråga som vi strax skall undersöka närmare.

Frågorna i enkäten rörande konsekvenserna av olika grader av måluppfyllelse avser både direkta personliga konsekvenser avseende lön, befordringsmöjligheter och social interaktion (med kollegor och chef) samt konsekvenser för hela arbetsförmedlingskontoret. De förstnämnda utgör ett mer rättframt mått på de yttre drivkrafterna, men även de senare konsekvenserna kan vara betydelsefulla i den mån de återverkar på den enskildes arbetssituation. Frågorna har utformats på sådant sätt att det är möjligt att ge olika svar beträffande konsekvenserna vid utebliven respektive fullgjord måluppfyllelse. Syftet med detta är att fånga upp en eventuell asymmetri i incitamentsstrukturen.

Tabell 4.15 avser personliga konsekvenser vid utebliven måluppfyllelse. Svaren tyder på att det finns vissa skillnader i incitamentsstrukturen för chefer i förhållande till övrig handläggande personal. Chefer uppger t.ex. i högre grad en negativ löneutveckling (34 mot 17 procent) och minskade möjligheter till befordran (22 mot 8 procent) som förväntade konsekvenser. Reprimand av chef eller medarbetare uppgavs som en konsekvens vid utebliven måluppfyllelse av över 20 procent av båda svarandekategorierna. Bland cheferna har drygt 30 procent svarat antingen ”inga direkta konsekvenser” eller ”vet ej”. Bland arbetsförmedlarna är motsvarande siffra hela 53 procent. Ungefär 1/3 av cheferna har uppgivit

ett svar som kategoriserats under ”annat” i tabellen. En stor del av dessa svar är att chefen får en reprimand av LAN. Bland arbetsförmedlarnas svar i denna kategori ryms många som pekar på personlig otillfredsställelse med arbetssituationen som en konsekvens. De samlade resultaten i tabell 4.15 tyder på att de personliga konsekvenserna av utebliven måluppfyllelse är relativt blygsamma, men att chefer får vidkännas fler negativa påföljder än arbetsförmedlare.

Tabell 4.15 Personliga konsekvenser vid utebliven måluppfyllelse

Personlig konsekvens	Svarandekategori			
	Chefer		Platsförmedlare och vägledare	
	Antal	%	Antal	%
Negativ löneutveckling	29	34,9	52	17,0
Minskade möjligheter till befordran	18	21,7	24	7,8
Reprimand av kontorschef eller medarbetare	18	21,7	74	24,2
Inga direkta konsekvenser	23	27,7	116	37,9
Annat	27	32,5	73	23,9
Vet ej	3	3,6	46	15,0

Anm: Se anm till Tabell 4.3.

Konsekvenserna för kontoret vid utebliven måluppfyllelse belyses i tabell 4.16. Den allt överskuggande konsekvensen tycks vara en negativ påverkan på anslaget, vilket omkring $\frac{3}{4}$ av de svarande uppgivit. Kategorin som svarat ”inga konsekvenser” eller ”vet ej” är nu avsevärt mindre – 5 procent bland cheferna och 15 procent bland arbetsförmedlarna. Många av arbetsförmedlarna har uppgivit att en negativ påverkan på anslaget indirekt får personliga konsekvenser för dem i form av en större arbetsbörda. Flera arbetsförmedlare har också uppgivit att arbetsförmedlingskontoret kan få ett rykte som sämre än andra, vilket utgör en märkbar negativ konsekvens.

Tabell 4.16 Konsekvenser för kontoret vid utebliven måluppfyllelse

Konsekvens för kontoret	Svarandekategori			
	Chefer		Platsförmedlare och vägledare	
	Antal	%	Antal	%
Negativ påverkan på anslaget	62	75,6	243	79,7
Negativ löneutveckling för kontorschefen	26	31,7	32	10,5
Minskade möjligheter till befordran för kontorschefen	16	19,5	36	11,8
Reprimand från LAN till kontorschefen	34	41,5	153	50,2
Inga konsekvenser	4	4,9	6	2,0
Annat	13	15,9	17	5,6
Vet ej	0	0	39	12,8

Anm: Se anm till Tabell 4.3.

Om målen uppfylls blir de personliga konsekvenserna något mer märkbara, vilket framgår av tabell 4.17. Det är framför allt ”verbal uppmuntran från kontorschef eller medarbetare” som då blir vanligt förekommande. Hälften av cheferna och 64 procent av arbetsförmedlarna ansåg att så var fallet. De mer substantiella konsekvenserna – rörande lön och befordran – ligger dock på en liknande nivå som vid utebliven måluppfyllelse.

Tabell 4.17 Personliga konsekvenser vid måluppfyllelse

Personlig konsekvens	Svarandekategori	
	Chefer	Platsförmedlare och

	vägledare			
	Antal	%	Antal	%
Positiv löneutveckling	30	38,5	42	13,8
Ökade möjligheter till befordran	22	28,2	19	6,3
Verbal uppmuntran av kontors- chef eller medarbetare	39	50,0	194	63,8
Inga direkta konsekvenser	13	16,7	73	24,0
Annat	14	18,0	27	8,9
Vet ej	3	3,9	23	7,6

Anm: Se anm till Tabell 4.3.

I tabell 4.18 presenteras svaren beträffande konsekvenserna för arbetsförmedlingskontoret när man lyckas uppnå målen. Runt 60 procent har svarat att anslaget påverkas positivt. Under kategorin ”annat” ryms en del intressanta svar, framför allt från chefer. Påfallande många av dessa ansåg att anslagen rentav *minskas* vid måluppfyllelse, alltså att det förekommer en ratcheteffekt av det slag som diskuterades i den teoretiska genomgången. Om detta är korrekt, så finns det risk för att incitamenten uppfattas som otydliga och oförutsägbara.

Tabell 4.18 Konsekvenser för kontoret vid måluppfyllelse

Konsekvens för kontoret	Svarandekategori	
	Chefer	Platsförmedlare och vägledare

	Antal	%	Antal	%
Positiv påverkan på anslaget	48	58,5	196	64,5
Positiv löneutveckling för kontorschefen	21	25,6	51	16,8
Ökade möjligheter till befordran för kontorschefen	18	22,0	65	21,4
Verbal uppmuntran från LAN till kontorschefen	49	59,8	185	60,9
Inga konsekvenser	6	7,3	13	4,3
Annat	13	15,9	32	10,5
Vet ej	2	2,4	17	5,6

Anm: Se anm till Tabell 4.3.

Sammanfattningsvis kan sägas att de direkta personliga incitamenten till god måluppfyllelse är svaga, dock något mindre svaga för chefer. Det tycks dock finnas starkare indirekta drivkrafter, främst genom att anslagen till arbetsförmedlingskontoret påverkas. Detta kan få märkbara återverkningar på de anställdas arbetssituation. Exakt hur starka dessa incitament är har vi ingen möjlighet att avgöra, men vår genomgång av resursfördelningsnycklarna och andra policydokument ger oss ingen anledning att tro att de resursomfördelningar som sker på dessa grunder är av någon betydande storlek. Notabelt i sammanhanget är att flera svarande pekar på förekomsten av ratcheteffekter i fördelningen av kontorsanslagen, vilket gör de yttre drivkrafterna mindre transparenta och därmed mindre effektiva som styrinstrument.

4.2.4 Särskilda synpunkter från deltagarna i enkäten

Sist i enkäten lämnades ett utrymme för egna kommentarer, vilket en stor del av de svarande utnyttjade. Här följer en redovisning av de synpunkter som är av relevans för vår rapport. Det allra mest slående intrycket är att så många – både bland cheferna och arbetsförmedlarna – är kritiska till de kvantitativa målen, särskilt dem som avser åtgärdsplaceringar. Man anser att dessa mål genomsyrar verksamheten på bekostnad av andra mål. Volymkraven anses ofta

ha starkt snedvridande effekter på verksamheten och dessutom påverka arbetsmoralen på ett negativt sätt. Nedan återges ett urval av de kommentarer som rör de kvantitativa målen.

En del synpunkter avser resursfördelningen mellan olika kontor och den interna incitamentsstrukturen. Förekomsten av ratcheteffekter påpekas av vissa personer. Andra menar att de monetära drivkrafterna att göra en god arbetsinsats visserligen är små, men att ökad lönespridning kan påverka samarbetet negativt.

Tycker att riksdag och regeringen styr för hårt när det gäller kvantitativa mål. Vi får t.ex. arbeta med "billiga" åtgärder i form av ALU och liknande i stället för A-utbildning som är dyrare och bättre, men då når vi ej uppsatta mål. [Chef]

Det politiska målet att halvera den öppna arbetslösheten har gjort att det är de kvantitativa målen som får för stor betydelse. [Chef]

De kvantitativa målen tenderar att bli mer alltmer omöjliga att uppnå med kvalitet. Vi har lämnat tanken på kvalitet i vad vi gör för att (med en ständigt minskande personal) placera människor i billiga arbetsmarknads-politiska åtgärder, till synes utan mål och mening. [Chef]

Om vi sätter realistiska mål efter vår professionella bedömning kommer dessa att uppjusteras för att stämma med regeringens orealistiska mål. Följden blir att målen inte nås. Om de ändå nås blir det till priset av undermålig kvalitet framför allt vad det gäller åtgärderna. [Vägledare]

De kvantitativa målen kan man "manipulera" fram genom statistiken. [Vägledare]

Att hitta enkla åtgärder som gömmer arbetslösa och som är billiga är inte svårt. Kvalitativa långsiktiga åtgärder är svårare men bättre. [Vägledare]

De kvantitativa målen har ingen förankring på kontoren, vilket gör att alla som vill arbeta med kvalitet överväger att byta arbete eller också lyder vi order. [Platsförmedlare]

Vi arbetar inte längre som arbetsförmedlare utan som sysselsättningskonsulter med arbetsmarknadspolitiska åtgärder. [Platsförmedlare]

Det vore önskvärt om regeringen förde en stabilare arbetsmarknadspolitik, som läget är nu verkar det mesta av arbetsmarknadsåtgärder ske i desperation, och det främjar ej personalens arbetssituation. [Platsförmedlare]

Fördelningskriterierna innebär att när man lyckas får man mindre anslag och när man misslyckas får man mera! Mycket svår pedagogisk uppgift att motivera personalen ur det perspektivet. [Chef]

Tidigare fick överskott resp. underskott följa med nästa budgetår, men så är det inte nu. Kontor som klarar sin budget får stå för underskotten. "Felaktiga signaler"! [Chef]

Det kontor som uppfyller målen med råge belönas ofta med minskade anslag för nästa år, vilket i viss mån kan vara förståeligt. [Platsförmedlare]

Jag skulle önska att man införde individuella löneförhandlingar där man i relation till resultat hade något att vinna personligen. Detta skulle öka ansträngningarna i att uppfylla de mål som är satta. Jag har personligen inget att vinna på att lyckas i vår målsättning. [Platsförmedlare]

Med den rådande arbetsbördan som ligger på den enskilde handläggaren, känns det ofta som man ej har utrymme för Afhandläggarens egentliga arbetsuppgifter eftersom det är så mycket administration med A-kassa, åtgärder m.m. i stället för att försöka skapa och tillsätta lediga arbeten. [Platsförmedlare]

Risk för mindre trivsel/laganda med individuellt lönesystem. [Vägledare]

Vi arbetar dagligen under ytterst pressande förhållanden med människor i kris. Lönen i förhållande till detta arbete är då på tok för låg! Arbetsbelastningen skall dessutom vara rimlig. För övrigt är det ett mycket intressant och givande arbete. Det är helt enkelt ett privilegium att arbeta inom AMV! [Vägledare]

4.3 Avslutande diskussion

Resultaten från enkätundersökningen och de slutsatser vi dragit av denna kan sammanfattas enligt följande.

De individuella löneincitamenten till en god arbetsinsats, vid givna krav på arbetet, är små. En betydande löneförhöjning kräver att man blir befördrad till chef. Drivkrafter till goda arbetsinsatser saknas inte, men är främst betingade av arbetsförmedlarnas inre drivkrafter och indirekta effekter via påverkan på kontorets anslag. Incitamentsstrukturen i det senare faller verkar emellertid inte vara helt transparent, eftersom ratcheteffekter tycks vara vanligt förekommande på kontorsnivå.

Enkäten belyser också arbetsuppgifter och samarbetsformer. Arbetsförmedlarna har som regel mer än en huvudsaklig arbetsuppgift, särskilt vid små kontor. Samarbete förekommer både med aktörer inom och utom kontoret. Vidare är det vanligt att arbetsförmedlarna är specialiserade på någon särskild grupp eller bransch. Specialisering på långtidsarbetslösa verkar dock knappast alls förekomma. Rimligheten i detta kan diskuteras. Det kan ifrågasättas om invandrarna ägnas tillräcklig uppmärksamhet på arbetsförmedlingarna. Platsförmedlarna är sällan specialiserade på invandrare, men ofta på ungdomar. Vidare verkar det inte finnas något samband mellan förekomsten av invandrare bland de arbetsökande och i vilken grad verksamhetsmål ställs upp för dem.

Ett införande av en mer prestationsrelaterad lön skulle sannolikt förstärka incitamenten till en god arbetsinsats. Förekomsten av flera arbetsuppgifter per arbetsförmedlare, specialisering på särskilda grupper och förekomsten av samarbete mellan arbetsförmedlare skulle dock kunna försvåra implementeringen av ett sådant lönesystem, särskilt vid små kontor. Exempelvis kan bonuslöner leda till att attraktiva arbetssökande prioriteras av platsförmedlarna på bekostnad av mer svårplacerade grupper. Med en specialisering av vissa platsförmedlare på de senare grupperna, t.ex. invandrare, kan detta problem undvikas. Detta exempel visar att man vid förändringar i incitamentsstrukturen kan ha anledning att också förändra arbetsuppgifternas utformning.

Samtliga arbetsförmedlingar som undersökts har kvantitativa mål i verksamheten. Det är vanligt med mål för särskilda grupper av arbetssökande, särskilt avseende långtidsarbetslösa.

Kvantitativa mål för åtgärdsplaceringar verkar betonas mer än andra kvantitativa mål, vilket förmodligen lett till effektivitetsförluster i verksamheten. T.ex. tycks ökad arbetslöshet i högre grad leda till ökade krav på åtgärdsplaceringar än till ökade krav på tillsättning av platser. På arbetsförmedlingarna finns det också en utbredd skepsis mot volymkraven för åtgärdsplaceringar, vilket vi anser befogat.

Ofta finns en uppfattning bland arbetsförmedlare att kvantitet och kvalitet måste vara varandras motsatser. Så behöver det inte nödvändigtvis vara. Problemet är om kvantitativa mål som är mindre samhällsekonomiskt motiverade än andra kvantitativa mål ges för stort utrymme. Tillsättning av platser bör därför återupprättas som det primära målet för verksamheten. Åtgärdsplaceringar skall ytterst syfta till att underlätta tillsättningen av platser.

5 Sammanfattning och slutsatser

I denna rapport har innehållet i en rad olika officiella policydokument rörande arbetsmarknadspolitiken kartlagts. Redovisningen av dokumenten har fokuserats på styrmekanismer och incitament (yttre drivkrafter) på olika nivåer, från budgetpropositioner och regleringsbrev utarbetade av regeringen ner till länsarbetsnämndernas verksamhetsplaner. Vidare har några av de grundläggande resultaten i forskningslitteraturen om de yttre drivkrafternas betydelse inom organisationer beskrivits. Dessutom har resultaten från enkät riktad till chefer och arbetsförmedlare vid de lokala arbetsförmedlingarna redovisats. I enkäten ställdes frågor om löner, arbetsförhållanden och mål inom organisationen.

I genomgången av forskningslitteraturen (kapitel 3) diskuterades förutsättningarna för resultatstyrning dels på individnivå och dels på organisationsnivå. Utgångspunkten har varit att individuella prestationer avspeglar både individens inre drivkrafter, t.ex. dennes engagemang för verksamheten, och de incitament som finns inbyggda i organisationen. De ekonomiska drivkrafterna är speciellt intressanta eftersom de ofta har stor betydelse för en verksamhets effektivitet och dessutom i stor utsträckning kan styras. (Betydelsen av sociala incitament bör dock inte underskattas.) Vi har främst diskuterat de drivkrafter som har samband med löner och möjligheter till befordran. Möjligheten till befordran kan delvis ersätta eller komplettera löneincitament. Styrkan i dessa drivkrafter beror av löneskillnaden mellan olika nivåer och utsikterna att befordras. Det senare avgörs delvis av i vilken utsträckning organisationen internrekryterar.

Av litteraturen framgår att prestationsrelaterad ersättning kan höja produktiviteten men också ge negativa bieffekter om utformningen är olämplig. Exempelvis kan relativa utvärderingar, som har fördelen att de kan minska osäkerheten i bedömningen, skada

samarbetsklimatet och bör undvikas när samarbete är viktigt. Starka incitament knutna till vissa målvariabler kan också leda till att andra arbetsuppgifter åsidosätts. Prestationsmåten bör vara tydliga och svåra att manipulera. Dessutom bör kraven vara rimliga och inte skärpas alltför lättvindigt vid goda resultat eftersom detta kan ge incitament att inte uppnå ”alltför bra” resultat.

Inom offentlig sektor kompliceras situationen av att målen ofta är diffusa och flerdimensionella, till skillnad från exempelvis vinstmaximeringsmålet inom näringslivet. Detta gör det ofta svårt att hitta bra prestationsmått och därmed också att tillämpa starka ekonomiska incitament. Detta ökar också spelrummet för särintressen. För att minska detta utrymme är det viktigt att minska osäkerheten om målluppfyllelsen.

Mot bakgrund av detta finns det anledning att diskutera ett mål som alltmer kommit i fokus: *halveringen av den öppna arbetslösheten*. Detta strider mot ett grundläggande kriterium vid utformning av verksamhetsmål, nämligen att mål inte skall vara lätta att *manipulera*. Risken med sådana mål är att arbetsmarknadspolitiken degenererar till placeringar i verkningslösa åtgärder och att storskaliga utbildningsexperiment genomförs utan att konsekvenserna av dessa experiment i tillräcklig grad analyseras i förväg. Som nämnts i kapitel 3 – och diskuterats mer utförligt av bl.a. Zetterberg (1997) – förefaller mål som fokuserar på t.ex. långtidsarbetslöshet lämpligare.⁶⁹ Av samma skäl är också antalet reguljärt sysselsatta eller sysselsättningen i förhållande till arbetskraften lämpliga målvariabler. Även om målen är väl utformade krävs fortfarande utvärderingar av hög kvalitet för att tillförsäkra bra underlag för politiska beslut.

Den starka betoningen under senare år på *volymkrav* för åtgärdsplaceringar har i praktiken inneburit ett avsteg från principen om målstyrning, eller resultatstyrning, inom AMV. Betoningen av volymkraven har kritiserats i många andra sammanhang. Resultaten i såväl forskningslitteraturen som i svaren på vår enkät ger

⁶⁹ Ett sådant mål ska naturligtvis utformas så att det ger incitament till att förhindra och förebygga långtidsarbetslöshet, inklusive rundgång mellan öppen arbetslöshet och åtgärder, men inte till att förpassa långtidsarbetslösa från arbetslöshetsstatistiken genom t.ex. förtidspensioneringar.

också stöd för misstanken att volymkraven kan leda till att resurserna felallokeras. Vad avser åtgärdsplaceringarna blir resultatet att kvantiteten prioriteras på bekostnad av kvaliteten. Dessutom, vilket inte uppmärksammats lika mycket, försvagas drivkrafterna att tillsätta platser. Detta är allvarligt, eftersom ett viktigt slutmål för arbetsmarknadspolitiken måste vara just tillsättning av platser.

På länsnivå uttrycks de övergripande målen i länsarbetsnämndernas verksamhetsplaner. Dessa verksamhetsplaner är dock mycket heterogena. I vissa län är verksamhetsplanerna allmänt hållna, medan specifika kvantitativa mål för t.ex. tillsätta platser eller långtidsarbetslösa till arbete/åtgärd förekommer i andra län. Dessutom anges de kvantitativa målen på olika sätt: absoluta nivåer, procentuella mål och mål i relation till rikssnitt. En mer enhetlig formulering av målen i verksamhetsplanerna skulle öka möjligheterna att jämföra resultaten i olika län.

Vår studie pekar även på en del problem inom arbetsmarknadspolitiken som har debatterats i mindre omfattning. Det finns anledning att ifrågasätta om incitamenten för att satsa på *utsatta grupper*, såsom långtidsarbetslösa, invandrare och arbetshandikappade, är tillräckligt starka inom AMV. Detta är oroande, eftersom många forskningsresultat visar att en sådan inriktning kan ha gynnsamma effekter.⁷⁰ Det är också förvånande med tanke på att policydokument som fastställts på högre nivåer inom organisationen ofta betonar vikten av att arbetsmarknadspolitiken tar särskild hänsyn till svårplacerade grupper. Det är alltså i detta fall inte utformningen av målen på högre nivåer som utgör problemet, utan implementeringen av dessa mål på lägre nivåer inom organisationen.⁷¹

Resursfördelningsmodellerna, vilka är AMS' instrument för fördelning av resurser mellan olika län, diskuterades i kapitel 2. Det finns inte några särskilda incitament inbyggda i dessa modeller att vara framgångsrik när det gäller att placera invandrare (eller

⁷⁰ Även eventuella negativa bieffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder, t.ex. löneupptrivning, kan minska om åtgärderna inriktas på marginalgrupper. Se teoretiska diskussioner i Calmfors (1996a) och Calmfors & Lang, (1995).

⁷¹ Även Riksdagens revisorer (1996) har t.ex. påpekat att andelen invandrare i arbetsmarknadsutbildning minskat, vilket strider mot uppställda mål.

andra utsatta grupper) i arbete. Man får mer resurser om belastningen i form av utomnordiska sökande är stor, men enligt den s.k. resultatfaktorn är marginalavkastningen i form av mer resurser densamma om en utomnordisk eller nordisk sökande fått arbete. Följaktligen finns inga incitament i fördelningsnycklarna att satsa extra resurser på invandrarna. I verksamhetsplanen 1995/96 för en av landets mest invandratäta regioner, Stockholms län, betonas målen för utomnordiska medborgare i förvånansvärt liten grad. I de kvantitativa verksamhetsmålen (beskrivna på s. 4–5 i planen) nämns inte invandrare, medan man i en förteckning över länsövergripande projekt (s. 7) anger att syftet med ett ”invandrarprojekt” är att fler invandrare skall erbjudas förmedlingsinsatser, utbildning och praktik. Av svaren på vår enkät till arbetsförmedlingarna (kapitel 4) framgick vidare att det generellt inte tycks finnas något samband mellan invandratäthet i en region och uppställning av kvantitativa mål för denna grupp. Enkäten visade också att platsförmedlare sällan är specialiserade på invandrare, trots att detta borde kunna resultera i att fler invandrare får arbete.⁷²

Sammantaget ger dessa resultat vid handen att drivkrafterna vid arbetsförmedlingarna att ägna särskild uppmärksamhet åt invandrare i varje fall inte är påfallande stora. Utfallet på arbetsmarknaden för denna grupp är inte heller tillfredsställande, med en hög arbetslöshet och låg sysselsättningsgrad, trots att utbildningsnivån ofta är hög.⁷³ En omfördelning av arbetsförmedlingarnas personalresurser i riktning mot utsatta grupper i allmänhet och invandrare i synnerhet tror vi skulle kunna leda till gynnsamma resultat.

Även om våra resultat beträffande utsatta grupper tycks peka i en bestämd riktning, vill vi betona att resultaten endast utgör enstaka pusselbitar i ett större sammanhang. För att få en mer fullständig bild och ett säkrare underlag är det önskvärt med en mer systematisk genomgång av kompletterande material inom Arbetsmarknadsverket.

⁷² Det finns visserligen ett fåtal kontor som är helt specialiserade på invandrare, men detta löser inte de diskuterade problemen i landet som helhet.

⁷³ Se t.ex. Ekberg & Gustafsson (1995) och Svenska Kommunförbundet (1997).

Vi har noterat ytterligare ett förhållande som har samband med utformningen av incitament på olika nivåer. I AMS resursfördelningsmodeller avseende de olika länsarbetsnämnderna finns en, visserligen liten men tydligt formulerad, resultatfaktor som är beroende av länens prestationer. Resultaten i vår enkät tyder på att även de lokala arbetsförmedlingskontoren erhåller anslag från LAN beroende på resultat. I det senare fallet verkar dock inte incitamentsstrukturen vara lika förutsägbar, eftersom s.k. ratcheteffekter tycks förekomma. Detta innebär att kontor som lyckas över förväntan kan få mindre anslag.

Resultaten (kapitel 4) visade vidare att de personliga löneincitamenten är tämligen små vid arbetsförmedlingarna. De incitament som finns är främst indirekta och märks främst genom förändringar i anslagstilldelningen för respektive arbetsförmedling. Någon direkt koppling mellan arbetsinsats och lön finns inte. Forskningslitteraturen indikerar dock att även ganska *små* ekonomiska incitament av den typen kan ge en relativt stark effekt på beteendet. Detta är naturligtvis bra under förutsättning att incitamenten leder i *rätt riktning*. Om det är svårt att förvissa sig om att så faktiskt är fallet, beroende på exempelvis mätproblem, är det motiverat att vara försiktig med användningen av ekonomiska incitament.

Ekonomiska incitament har utan tvivel betydelse, men de skall inte överbetonas. Även sammanställningar av verksamhetsresultat kan sporra till bättre resultat. Sociala mekanismer, t. ex. beröm eller klander från medarbetare eller överordnade, kan utgöra viktiga drivkrafter i en organisation. Inom arbetsmarknadspolitiken är AMS läns genomgångar, vilka ej redovisas offentligt, exempel på resultatjämförelser. Verksamheten följs också upp lokalt vid arbetsförmedlingarna.

5.1 Prestationslöner för arbetsförmedlare?

Resultatbaserad lön innebär osäkerhet rörande ersättningen, eftersom resultatet påverkas av många faktorer utanför den anställdes kontroll, t.ex. konjunkturläge och kollegors prestationer. För att kompensera för detta krävs en högre förväntad lön. Ett sätt att re-

ducera osäkerheten i utvärderingen är att studera hur det har gått för kollegor som verkar under liknande betingelser, s.k. relativ prestationsbedömning. För att starkare incitament skall löna sig krävs att resultatet förbättras tillräckligt mycket för att motivera kostnadsökningen. Ju större betydelse den anställdes insats har för verksamhetens resultat, desto angelägnare är det att tillhandahålla rätt incitament.

Inom arbetsförmedlingarna tycks platsförmedlarna vara den grupp som har relativt störst möjlighet att påverka resultatet av sitt arbete. Upprätthållande av goda kontakter med lokala arbetsgivare är en faktor som kan spela roll för arbetsprestationen. I den mån införande av prestationsbaserad ersättning kan öka effektiviteten inom arbetsförmedlingarna ter det sig lämpligast att i första hand införa en sådan ersättning för platsförmedlare.

Inom förmedlingsarbetet tycks belöningar som baseras på placeringar i reguljära jobb i privat sektor ha flera fördelar. En dylik resultatlön ger förmedlarna ökad motivation att stimulera geografisk och yrkesmässig rörlighet och att få till stånd en ökning av sysselsättningen i privat sektor. Detta kan fungera som motvikt både mot den sökandes ofta små incitament att flytta och mot kommunens incitament att placera arbetslösa i kommunala arbeten i syfte att kvalificera dessa personer för ytterligare perioder av arbetslöshetsersättning.⁷⁴

Det finns emellertid flera möjliga komplikationer med införande av bonuslönesystem, vilka diskuterats i genomgången av forskningslitteraturen och i redovisningen av enkäten. En risk med resultatlöner baserade på tillsättning av platser är att alltför mycket tid ägnas åt de fall där prognosen är god medan svårplacerade sökande behandlas mer styvmoderligt.⁷⁵ Med en specialisering av vissa platsförmedlare på den senare sökandekategorin, t.ex. invandrare, kan detta problem undvikas. En platsförmedlare som

⁷⁴ I det danska experimentet i Graested-Gilleleje knöts resultatlönen till tillsättning av platser i privat sektor (se kapitel 3).

⁷⁵ En invändning mot detta resonemang, som framförts i litteraturen, är att det mycket väl kan vara så att denna allokering av ansträngningar hos platsförmedlaren faktiskt är effektiv i så motto att denne prioriterar områden där avkastningen är högst.

arbetar med utsatta grupper har rimligen svårt att åstadkomma lika många tillsättningar som en kollega som är inriktad på tekniker. När arbetsuppgifterna skiljer sig åt i svårighetsgrad är det därför viktigt av både rättvise- och incitamentsskäl att belöningssystemet tar hänsyn till detta.⁷⁶

Ett annat problem med den ovan diskuterade bonuslönen är att den kan leda till en ensidig betoning på antalet tillsatta platser på bekostnad av matchningskvaliteten. Detta kan yttra sig i kortvariga jobb med låg lön i förhållande till den arbetsökandes kompetens. På samma sätt är det tänkbart att arbetsförmedlare med olika arbetsuppgifter, som t.ex. platsförmedling och vägledning, kan komma att koncentrera ansträngningarna till den arbetsuppgift som är knuten till bonuslönen. Vid små kontor är sannolikt möjligheterna att separera arbetsuppgifterna på olika individer mer begränsade. Av enkäten framgick också att det genomsnittliga antalet arbetsuppgifter per arbetsförmedlare är större vid små kontor.

En nackdel med relativ prestationsbedömning är att benägenheten att samarbeta kan minska. Samarbete tar inte bara tid från det egna arbetet – genom att hjälpa andra till bättre resultat försämras också den egna prestationen relativt sett. När samarbete mellan kollegor är väsentligt för verksamheten bör därför relativa bedömningar användas med viss försiktighet.

I denna rapport har vi något berört möjligheterna att införa starkare drivkrafter för arbetsförmedlare att kontrollera eventuellt fusk med arbetslöshetsersättningar. Det är förmodligen arbetsförmedlare som har störst möjligheter att upptäcka sådant fusk. Vi anser dock inte att resultatlöner är en lämplig väg för att lösa problemet, eftersom arbetsförmedlarna också har andra viktiga uppgifter som kan försummas, nämligen att förmedla jobb och vägleda. Detta förhållande gör att man i högre grad måste förlita sig på andra

⁷⁶ Man bör också beakta den *arbetsökandes* drivkrafter att bli placerad i verkningfulla åtgärder. Hur bedömer exempelvis den sökande en åtgärd som visserligen kan öka chanserna till att få arbete men i så fall på annan ort? I vilken utsträckning är åtgärden bara ett sätt att få förlängd arbetslöshetsersättning? Dessa frågor har betydelse för hur väl platsförmedlings- och vägledningsarbetet kommer att fungera.

metoder, t.ex. reformering av arbetslöshetsersättningsystemet, för att effektivt kunna reducera fusket.

Det är svårt att på teoretiska grunder avgöra storleken på de eventuella effektivitetsvinster som skulle kunna göras med införande av en prestationsbaserad lönesättning för platsförmedling liksom det är svårt att bedöma nackdelarna. Det bör betonas att mer empirisk kunskap är önskvärd. Det vore dels värdefullt med en gedigen utvärdering av de danska erfarenheterna av bonuslöner, dels också möjligt att genomföra experiment vid några arbetsförmedlingar i Sverige. Detta kan mycket väl göras lokalt och är inte i så stor utsträckning beroende av hur resten av organisationen fungerar. Försöken bör genomföras även vid små arbetsförmedlingar. Endast empirisk erfarenhet kan klarlägga dels vilka resultatförbättringar som kan uppnås genom bonuslöner och dels vilken vikt som skall läggas vid de olika tänkbara komplikationer som vi redogjort för.

När det gäller vägledning är det viktigt att systemet premierar val av *effektiva* åtgärder, dvs. åtgärder som verkligen ökar möjligheterna till arbete utan att eventuella negativa biverkningar av åtgärderna är alltför stora. I princip skulle resultatlöner kunna tillämpas även för vägledare. Här är dock mätproblemen större än för platsförmedlare. Effekten av olika åtgärder är något som bara kan observeras med en stor tidseftersläpning, vilket försvårar användandet av incitament. Om dessa drivkrafter är knutna till placeringar i reguljära jobb i privat sektor kommer det dock att finnas drivkrafter att prioritera åtgärder som leder till detta.

Två väsentliga problem i sammanhanget är bristen på information om vad som är effektiva åtgärder och att friheten att välja åtgärder kraftigt beskrivs av regeringens volymmål. Betydelsen av goda utvärderingar kan därför inte överskattas. På senare år har visserligen antalet utvärderingar ökat, men betydligt fler behövs. Tillkomsten av Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering kan därför vara ett steg i rätt riktning. Vi tror också att det är viktigt att utvärderingar görs för många olika geografiska nivåer, eftersom målen inom AMV:s verksamhet sätts för olika sådana nivåer.

5.2 Hur kan utvärderingarnas politiska genomslag ökas?

För att utvärderingar och försöksverksamheter skall få politiskt genomslag krävs att de påverkar politikernas drivkrafter. Incitamentsproblematiken på denna nivå är mer komplex inom offentlig verksamhet än inom privat. Politiska vinster uppstår på ett annat sätt än företagsekonomiska vinster. För att verksamhetens resultat skall få politiska konsekvenser krävs att den utvärderas – det finns inget vinstmått att falla tillbaka på. Men även om goda utvärderingar är tillgängliga garanterar detta inte att de får ett politiskt genomslag. Media spelar en viktig roll när det gäller att omvandla faktiska resultat till något som har politiska konsekvenser.

I ett företag har ägarna starka drivkrafter att effektivisera sin verksamhet. Även i offentlig verksamhet är det naturligtvis önskvärt att målen uppnås på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt. Incitamentsproblemet är emellertid mer komplext här eftersom offentlig verksamhet dels har mångfasetterade mål, vilket gör målluppfyllelsen svårare att mäta, och dels karaktäriseras av att ett direkt pekuniärt egenintresse saknas hos beslutsfattarna. Både bredden på målen och avsaknaden av direkt egenintresse kan vara av godo men de gör incitamenten mer indirekta och därför svagare.

För att bedöma om en verksamhet i offentlig regi har varit framgångsrik krävs goda utvärderingar. Politiska beslutsfattare har visserligen inte ett vinstintresse, men en framgångsrik myndighetsverksamhet kan vara politiskt värdefull. Det är dock inte självklart att vare sig ett välskött ”pastorat” eller en verksamhet präglad av godtycke och ineffektivitet ger upphov till politiska konsekvenser. Avsaknad av politisk återföring eller osäkerhet kring denna ökar spelrummet för påtryckningar från särintressen.⁷⁷ Som vi diskuterat tidigare (kapitel 3), karaktäriseras offentlig verksamhet av att det finns flera huvudmän, varav massmedia är en. Den mass-

⁷⁷ Se t.ex. Hultkrantz m.fl. (1997) för en diskussion av särintressenas inflytande inom trafikpolitiken. De betonar också starkt betydelsen av goda ekonomiska beslutsunderlag.

mediala uppmärksamheten spelar ofta en stor roll för om en fråga blir politiskt betydelsefull.

Det är dock inte alltid så lätt att *a priori* förutse vilka frågor som kommer att uppmärksammas av media. Ett problem ur incitamentssynpunkt är att det inte nödvändigtvis är de mest angelägna frågorna som har störst uppmärksamhetsvärde. Misstankar om små oegentligheter kan, åtminstone om den misstänkte är känd, ge betydligt större rubriker än en monumental felallokering av resurser som skett inom regelverkets ramar. Att företeelser av den senaste typen kan passera obemärkta beror nog till viss del på bristande utvärdering och svårtillgänglig rapportering.⁷⁸ Eftersom medieutrymmet är begränsat vore det angeläget att i möjligaste mån utforma rapporteringen så att den bidrar till att fästa medias uppmärksamhet på de viktigaste problemen.

Här skulle vi vilja diskutera en möjlighet som har mer karaktär av "tankeexperiment" än av policyrekommendation färdig att implementeras. Ett sätt att tydliggöra åtminstone den relativa vikten av kritiken och sätta goda respektive avskräckande exempel i fokus är att regelbundet låta göra en *samlad* relativ bedömning av utvärderingarna av olika myndigheter, dvs. en slags "topplista".⁷⁹ Det finns anledning att tro att en sådan sammanställning kan få ett större genomslag än enskilda rapporter tagna för sig. Uppmärksamheten koncentreras sannolikt på "vinnarna" och "förlorarna" samt på myndigheter vars placering kraftigt har förändrats. Rangordningen borde fastställas av dem som är mest initierade, dvs. den instans som faktiskt har utfört de enskilda myndighetsutvärderingarna.⁸⁰

En relativ utvärdering av detta slag är dock behäftad med vissa problem. En uppenbar svårighet är att verksamheterna inom myndigheterna är vitt skilda. Detsamma gäller förutsättningarna för

⁷⁸ Enligt Barkman & Fölster (1996) har självutvärderingsverksamheten i många myndigheter stora kvalitetsbrister.

⁷⁹ Man kan också föreställa sig att man gör rangordningar av olika arbetsförmedlingar. Vi anser dock att nackdelarna med detta är större än fördelarna, av skäl som redovisats i kapitel 3.

⁸⁰ För närvarande görs utvärderingar av myndigheters verksamhet bl.a. av RRV, Statskontoret och Riksdagens revisorer.

verksamheterna. Detta riskerar att göra en relativ utvärdering myndigheter emellan till en jämförelse mellan äpplen och päron. Problemet mildras dock av att jämförelsen inskränker sig till graden av *måluppfyllelse*, dvs. relationen mellan de politiskt uppsatta målen och verksamhetens resultat.⁸¹ Så länge målen är realistiskt satta ger en relativ jämförelse en indikation på myndigheternas effektivitet. En låg måluppfyllelse kan också avspegla orealistiska mål och att myndigheten bara har begränsad möjlighet att påverka målvariablerna. Som exempel från arbetsmarknadspolitikens område kan nämnas att även om AMV kan påverka långtidsarbetslösheten bestäms denna också i stor utsträckning av den ekonomiska politiken. Det är viktigt att dylika omständigheter beaktas för att resultatstyrningen skall fungera. Om en rangordning leder till mer uppmärksamhet kring dessa frågor är det enbart en fördel.

Notera att en relativ utvärdering inte säger något om effektiviteten i absolut mening bland myndigheterna. En rangordning kan inte belysa om målen i sig är olämpliga. I så måtto är den ett politiskt neutralt instrument. Den pekar bara ut vilka områden som förefaller fungera bäst respektive sämst i förhållande till uppsatta mål. En relativ utvärdering fokuserar uppmärksamheten till områden med låg måluppfyllelse och tydliggör alternativkostnaderna för olika verksamheter. Ökade utgifter för t.ex. arbetsmarknadspolitik innebär att mindre resurser kan användas inom andra områden, t.ex. utbildning och rättsväsende.

En viktig mekanism för att bättre belysa myndigheters effektivitet i förhållande till hur bra verksamheten skulle kunna fungera, snarare än i jämförelser med andra myndigheter, är internationella jämförelser. Dessa har också ofta visat sig få ett stort genomslag i media⁸²

En ökad medial uppmärksamhet av verksamheternas resultat förstärker sannolikt det politiska genomslaget inom Regeringskansliet. Därmed ökar troligtvis engagemanget för att uppnå en väl

⁸¹ Det är naturligtvis viktigt att målen uttrycker vad som skall åstadkommas snarare än hur mycket resurser som skall förbrukas inom verksamhetsområdet.

⁸² På senare tid har bl.a. polisens och barnomsorgens verksamhet i Sverige uppmärksammats mot bakgrund av erfarenheterna från New York respektive Danmark.

fungerande resultatstyrning. Riskerar inte en rangordning att leda till oförblommerad populism i myndigheternas verksamhetsinriktning? Vi tror inte det, då grunden för rangordningen trots allt skall vara väl underbyggda utvärderingar. Vi ser rangordningen som ett sätt att få regelbundet återkommande och övergripande diskussioner av väsentliga problem inom myndigheters verksamhet. Detta kan skärpa de politiska incitamenten att värna om kvalitet i verksamheten. Vi välkomnar fler ”tankeexperiment” som kan leda i den riktningen.

5.3 Slutsatser

Vid mål- eller resultatstyrning är det helt centralt att incitamenten för en god arbetsinsats är lämpligt utformade. Utformningen av incitamenten kan förbättra resultaten, likväl som avsevärt försämra dem. Dessa problem har studerats i såväl teoretisk som empirisk forskningslitteratur samt belysts i en enkätundersökning riktad till arbetsförmedlingar.

Samtliga arbetsförmedlingar i enkätundersökningen har kvantitativa mål i verksamheten. Löne- och befodringsincitamenten vid arbetsförmedlingarna är dock tämligen små. Incitamenten är främst betingade av arbetsförmedlarnas inre drivkrafter och indirekta effekter via påverkan på kontorets anslag. När det gäller utformningen av incitamenten vid arbetsförmedlingarna har särskilt två problemområden identifierats i rapporten – de s.k. volymkraven och inriktningen på utsatta grupper.

Fokuseringen på volymkrav avseende åtgärdsplaceringar tycks ha lett till att kvaliteten i verksamheten och tillsättningen av platser åsidosatts. Åtgärdsplaceringar bör ytterst underlätta tillsättningen av platser och inte användas för att dölja öppen arbetslöshet. Volymkraven bör därför ersättas med andra mål, t.ex. avseende reguljär sysselsättning och långtidsarbetslöshet. Dessa mål är svårare att manipulera än mål avseende öppen arbetslöshet.

Incitamenten att ägna uppmärksamhet åt utsatta grupper verkar vara svaga, trots att övergripande mål för dessa grupper inte sak-

nas. En omprioritering av personalresurserna kan därför vara motiverad, t.ex. genom en ökad specialisering på invandrare.

Eftersom drivkrafterna är av stor betydelse för en verksamhets resultat, förefaller en försöksverksamhet med prestationslöner för platsförmedlare vara motiverad. Sådana försök kan också ge besked om betydelsen av eventuella negativa bieffekter av prestationslöner.

Till sist bör betonas att goda utvärderingar av offentlig verksamhet är viktiga för att tillhandahålla incitament. Massmedia kan bidra till att utvärderingarnas politiska genomslag ökar.

Referenser

- Aghion, P & Tirole, J, (1997), "Formal and Real Authority in Organizations," *Journal of Political Economy*.
- Akerlof, G & Yellen, J, (1990), "The Fair Wage-Effort Hypothesis and Unemployment," *Quarterly Journal of Economics*.
- Alchian, A & Demsetz, H, (1972), "Production, Information Costs, and Economic Organization," *American Economic Review*.
- Althin, R & Behrenz, L, (1996), "Finns det skillnader i effektivitet mellan de svenska arbetsförmedlingskontoren?" *Arbetsmarknad & Arbetsliv*.
- AMS, (1994), *Arbetsmarknadspolitik i förändring*, Arbetsmarknadsstyrelsen.
- AMS, (1995a), "Lönepolitiken i Arbetsmarknadsverket," Arbetsmarknadsstyrelsen.
- AMS, (1995b), "Preliminära riktlinjer 1995/96," Arbetsmarknadsstyrelsen.
- AMS, (1995c), "Resursfördelningsmodeller 1995/96," Uin 1995:3, Arbetsmarknadsstyrelsen.
- AMS, (1995d), "Uppdatering av resursfördelningsmodellerna 1995/96," Uin 1995:5, Arbetsmarknadsstyrelsen.
- AMS, (1995e), "Verksamheten vid AMS kansli 1994/1995," Arbetsmarknadsstyrelsen.
- AMS, (1996), "Intern telefonkatalog inom Arbetsmarknadsverket," augusti 1996, Arbetsmarknadsstyrelsen.
- Arbetsmarknadsdepartementet, (1995), *Statsliggaren 1995/96*, Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm.
- Barkman, C & Fölster, S, (1996), *Kan myndigheteter utvärdera sig själva?*, rapport till ESO, Ds 1996:36, Finansdepartementet, Stockholm.
- Bartik, T J, (1995), "Using Performance Indicators to Improve the Effectiveness of Welfare-to-Work Programs," Upjohn Institute Working Paper No. 95-36, Kalamazoo, MI.

- Björklund, A, Edin, P-A, Holmlund, B & Wadensjö, E, (1996), *Arbetsmarknaden*, SNS Förlag, Stockholm.
- Blanchflower, D, Jackman, R & Saint- Paul, G, (1995), "Några utländska forskares syn på svensk arbetsmarknadspolitik", i SOU 1995:39.
- Calmfors, L, (1996a), "Den aktiva arbetsmarknadspolitikerna – en teoretisk referensram," bilaga till Arbetsmarknadspolitiska kommittén, SOU 1996:34.
- Calmfors, L, (1996b), "Den aktiva arbetsmarknadspolitikerna måste utvärderas mer effektivt," *Arbetsmarknad & Arbetsliv*.
- Calmfors, L & Lang, H, (1995), "Macroeconomic Effects of Active Labour Market Programmes in a Union Wage-Setting Model," *Economic Journal*.
- Calmfors, L & Skedinger, P, (1995), "Does Active Labour-Market Policy Increase Employment? – Theoretical Considerations and Some Empirical Evidence from Sweden," *Oxford Review of Economic Policy*.
- Carling, K, Edin, P-A, Harkman, A & Holmlund, B, (1996), "Unemployment Duration, Unemployment Benefits, and Labor Market Programs in Sweden," *Journal of Public Economics*.
- Courty, P & Marschke, G, (1997), "Measuring Government Performance: Lessons from a Federal Job-Training Program," *American Economic Review, Papers and Proceedings*.
- Dixit, A, (1997), "Power of Incentives in Private versus Public Organizations," *American Economic Review, Papers and Proceedings*.
- Ekberg, J & Gustafsson, B, (1995), *Invandrare på arbetsmarknaden*, SNS Förlag, Stockholm.
- Forslund, A, (1996), "Direkta undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder," rapport till Riksdagens revisorer.
- Forslund, A & Krueger, A B, (1995), "En utvärdering av den aktiva svenska arbetsmarknadspolitikerna," i Freeman, R B, Swedenborg, B & Topel, R (red.) *NBER rapporten: Välfärdsstat i omvandling – Amerikanskt perspektiv på den svenska modellen*. SNS, Stockholm.

- Friedlander, (1988), "Subgroup Impacts and Performance Indicators for Selected Welfare Employment Programs," Manpower Demonstration Research Corporation.
- Hart, O & Holmström, B, (1987), "The Theory of Contracts", i T. Bewley (red.), *Advances in Economic Theory*. Fifth World Congress of the Econometric Society. Cambridge University Press.
- Heckman, J, Smith, J A & Taber, C, (1996), "What Do Bureaucrats Do? The Effects of Performance Standards and Bureaucratic Preferences on Acceptance into the JTPA Program," Working Paper No. 5535, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Holmström, B, (1979), "Moral Hazard and Observability," *Bell Journal of Economics*.
- Holmström, B, (1982), "Moral Hazard in Teams," *Bell Journal of Economics*.
- Holmström, B & Milgrom, P, (1991), "Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design," *Journal of Law, Economics, and Organization*.
- Hultkrantz, L, Lindberg, G & Nilsson, J-E, (1997), "Vad 1998 års trafikpolitik bör innehålla", *Ekonomisk Debatt*.
- Kandel, E & Lazear, E, (1992), "Peer Pressure and Partnerships," *Journal of Political Economy*.
- Kvarfordt, E, (1996), "Personaluthyrning och icke-offentlig arbetsförmedling. Uppföljning av 1993 års lagstiftningsförändringar," bilaga till Arbetsmarknadspolitiska kommittén, SOU 1996:34.
- Laffont, JJ & Tirole, J, (1993), *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Lazear, E, (1989), "Pay Equality and Industrial Politics," *Journal of Political Economy*.
- Lazear, E, (1995), *Personnel Economics*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Lazear, E, (1998), *Personnel Economics for Managers*, Wiley, New York.

- Milgrom, P, (1988), "Employment Contracts, Incentive Activities, and Efficient Organizational Design," *Journal of Political Economy*.
- Milgrom, P & Roberts, J, (1992), *Economics, Organization and Management*, Prentice Hall, New Jersey.
- Mincer, J, (1974), *Schooling, Experience and Earnings*, National Bureau of Economic Research, New York.
- Nalbantian, H & Schotter, A, (1997), "Productivity Under Group Incentives: An Experimental Study," *American Economic Review*.
- Niklasson, H & Tomsmark, L, (1994), *Att målstyra arbetsmarknadspolitik*, Tema Nord, 1994:573.
- Niklasson, H & Öckert, B, (1994), "Om utvärderingar av arbetsmarknadsutbildning," i 3 artiklar om arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik. EFA-rapport nr 32, Arbetsmarknadsdepartementet.
- Prendergast, C & Topel, R, (1996), "Favoritism in Organizations", *Journal of Political Economy*.
- Riksdagens arbetsmarknadsutskott, (1997), "Redovisning av mål och resultat m.m. i budgetpropositionen för år 1997 avseende utgiftsområdena 13 och 14," Riksdagens arbetsmarknadsutskott, 1997-04-11, Stockholm.
- Riksdagens revisorer, (1996), "Effekter av arbetsmarknadsutbildning," rapport 1995/96:10, Riksdagens revisorer, Stockholm.
- Skedinger, P, (1995), "Employment Policies and Displacement in the Youth Labour Market", *Swedish Economic Policy Review*.
- Svenska Kommunförbundet, (1997), *Att få bidra eller bidra? Uppföljning av 1991 års kommunplacerade flyktingar*, Svenska Kommunförbundet, Stockholm.
- Tirole, J, (1994), "The Internal Organization of Government," *Oxford Economic Papers*.
- Zetterberg, J, (1996), "Effekter av arbetsmarknadspolitik – en översikt av svensk empirisk forskning," bilaga till Arbetsmarknadspolitiska kommittén, SOU 1996:34.
- Zetterberg, J, (1997), "Halverad öppen arbetslöshet – politisk retorik eller adekvat målformulering?" i *Tretton inlägg om arbetslöshet*, AER-Rapport 2, Stockholm.

- Zornitsky, J & Rubin, M, (1988), "Establishing a Performance Management System for Targeted Welfare Programs," National Commission for Employment Policy Research Report No. 88-14.
- Zweifel, P & Zaborowski, C, (1996), "Employment Service: Public or Private?," *Public Choice*.

Public Employment Service Offices in Sweden – Goals and Incentives

A Summary

The public employment service (PES) offices in Sweden are part of the National Labour Market Administration (*Arbetsmarknadsverket*). Besides providing employment services, the PES offices make decisions about placements in active labour market programmes (ALMPs). With increasing unemployment and large volumes of ALMPs in the 1990s, it seems relevant to study the goals and incentives pertaining to the PES.

The report contains a description of goals and incentives, as formulated in a number of policy documents issued by the government. The theoretical and empirical literature on the role of incentives within organisations is reviewed and the results from a questionnaire directed to employees at PES offices are presented. The questionnaire concerns wage and non-wage incentives, work organisation and goals.

Employee performance is determined both by personal motivation and incentives. From a policy perspective, economic incentives are particularly interesting since such incentives are relatively easy to control. The literature survey focuses on wage and promotion incentives. Performance-related wages may increase productivity, but also generate negative side effects. Collaboration among co-workers may decrease and important tasks that do not form the basis for performance-related wages, due to e.g. measurement problems, may be neglected. Furthermore, the incentive issue is more complex in the public than in the private sector, where profit-maximisation is the norm. In public organisations, goals tend to be multi-dimensional. As a result, it is more difficult to find good performance indicators and to use strong incentive mechanisms. This makes evaluations of the effects of public sector activities crucially important.

A much-discussed feature of labour market policies in the past few years is the goal to halve open unemployment. This target stands in sharp conflict with one of the basic principles in the literature on performance literature, namely that an indicator should not lend itself to easy manipulation. With a strong focus on this goal, there is a risk that ALMPs mainly serve as a means of reducing open unemployment. In our opinion, the government is well advised to shift the focus from open unemployment to regular employment and long-term unemployment as performance indicators.

The emphasis on target levels for the volume of ALMPs represents a departure from the traditional policy, which allowed more freedom for the National Labour Market Administration in the choice of measures for reducing unemployment. The establishment of target levels for ALMPs is likely to cause severe misallocation of resources, to the extent that PES offices are better informed than the government about effective measures. While priority is given to quantity in the ALMPs, quality tends to be neglected. In addition, resources are diverted from employment services to the provision of ALMPs. The incentives for filling vacancies thus seem to be reduced, which is a serious shortcoming with present policies.

Another important goal in labour market policies is to increase the employability of disadvantaged groups, e.g. immigrants, youths and disabled people. While we find this goal appropriate, our findings indicate that the incentives at PES offices for achieving it are small. The National Labour Market Board (*Arbetsmarknadsstyrelsen*) uses resource allocation models to allocate funds between different counties. While areas with high loads of non-Nordic applicants receive extra funds, the models provide no particular incentives for finding work for immigrants (or other disadvantaged groups). The marginal return in terms of increased funding is the same for placing Nordic and non-Nordic immigrants in jobs, i.e. the resource allocation models provide no incentives for devoting extra resources to immigrants. Moreover, our questionnaire indicated that there does not seem to exist any correlation between the population density of immigrants in a region and the formulation of quantitative goals for this group at PES offices.

The results also showed that employment service officers are rarely specialised towards immigrants.

All in all, these observations indicate that the incentives for devoting particular attention to immigrants are quite weak at the PES offices. The labour market situation for this group is rather dismal, with high unemployment despite the fact that many immigrants are highly educated. A redirection of personnel resources, towards disadvantaged groups in general and immigrants in particular, seems warranted. The National Labour Market Board's resource allocation model concerns the allocation of funding between the County Labour Boards (*Länsarbetsnämnder*). Our results indicate that the County Labour Boards' allocation of funding to the local PES offices is also, to some extent, tied to performance. The performance incentives at this level seem to be somewhat dampened by ratchet effects in some cases, i.e. successful PES offices may face raised performance standards.

The results of our questionnaire also show that the individual wage incentives at the PES offices are virtually absent. Indirectly there is a mild incentive pressure via the relation between performance and funding for the PES office. The research literature, however, indicates that even small economic incentives may have a strong effect on behaviour. This is good provided, of course, that the incentives point in the right direction. For some activities this may not be so easy to ensure, due to e.g. measurement problems. Then, naturally, it is warranted to use economic incentives with caution.

While economic incentives are doubtlessly important they should not to be over-emphasised. Social mechanisms, like approval or reproach from colleagues or superiors, are also often important motivators in organisations. To promote organisational goals, incentives, economic as well as social, should be related to observable measures of performance. The National Labour Market Board's county evaluations offer comprehensive performance comparisons that may be valuable in this respect.

Bilaga

Stockholm den 2 december 1996

Enkät till handläggande personal vid arbetsförmedlingar

Vi är två forskare i nationalekonomi som fått i uppdrag av ESO (Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi) vid Finansdepartementet att genomföra en studie av mål och riktlinjer inom arbetsmarknadspolitiken.

Du ingår i ett slumpmässigt urval av handläggande personal vid arbetsförmedlingar (chefer, platsförmedlare och vägledare) som tagits fram särskilt för denna enkät. Syftet med enkäten är att få information om de mål som ligger till grund för den enskilde förmedlarens arbete.

Då det är svårt att på annat sätt få fram relevant kunskap om detta är vi mycket angelägna om att Du besvarar enkäten. Svaren kommer att behandlas konfidentiellt och enskilda individer eller kontor kommer inte att kunna identifieras i vår rapport.

Vänligen posta den ifyllda enkäten i bifogade svarskuvert eller faxa den (08 / 10 65 91) snarast möjligt och **senast fredagen den 20 december 1996**. Vi besvarar gärna eventuella frågor om enkäten (tel 08 / 783 84 53). Frågor om ESO besvaras av Marja Lemne på ESO-kansliet (tel 08 / 405 15 88).

Alla som besvarar enkäten kommer att få en sammanställning av resultaten i samband med att rapporten publiceras. Vi tackar på förhand för Din värdefulla medverkan!

Per Skedinger

Industriens utredningsinstitut
Box 5501
114 85 Stockholm

Sten Nyberg

Nationalekonomiska
institutionen
Stockholms universitet
106 91 Stockholm

.....
Enkät till handläggande personal vid arbetsförmedlingar
Svarsformulär

BAKGRUNDSINFORMATION

1. Ålder: - 24 år
 25 - 34 år
 35 - 44 år
 45 - 54 år
 55 - år

2. Kön: Kvinna
 Man

3. Hur många år har Du arbetat inom AMV?

- 0 - 1 år
 2 - 4 år
 5 - 9 år
 10 - 19 år
 20 - år

4. Utbildning (ange högsta nivån):

- Högskola/Universitet
 Gymnasium
 Grundskola

5. Månadslön november 1996 (före skatt)..... kr.

Obs! Avrunda till närmaste hundratal kr. Om Du ej arbetar heltid, ange en månadslön motsvarande heltidstjänst.

6. Nuvarande befattning:

- Chef
- Bitr chef
- Platsförmedlare
- Vägledare
- Annan. V.g. specificera.....

7. Var var Du anställd under den närmaste perioden innan Du erhöLL den nuvarande befattningen?

- Inom AMV
- Utanför AMV
- Ej anställd

ARBETSUPPGIFTER

8. Vilka är Dina huvudsakliga arbetsuppgifter? Försök att ge en mer detaljerad beskrivning än bara t ex "platsförmedling" eller "vägledning". Skriv t ex "platsförmedling till ungdomar" eller "företagsbesök".

1.....

2.....

3.....

4.....

5.....

9. Vilka har inflytande över fördelningen av Din arbetstid mellan de olika arbetsuppgifterna?

Obs! Flera alternativ kan anges.

- Kontorschefen
- Din arbetsgrupp
- Du personligen
- Annan. V.g. specificera.....

10. Har Du några arbetsuppgifter där Du samarbetar med andra personer inom respektive utanför kontoret (exklusive arbetssökande)?

a. Inom kontoret: Nämn vilka Du samarbetar med och vilka arbetsuppgifter samarbetet avser.

Samarbetspartner(s) inom kontoret (skriv t ex "kollega", "chef")	Arbetsuppgift
1.....
2.
3.
4.....
5.....

b. Hur ofta samarbetar Du på detta sätt med personer inom kontoret?

- Dagligen
- Åtminstone 1 gång per vecka
- Åtminstone 1 gång per månad
- Mer sällan
- Aldrig

c. Utanför kontoret: Nämn vilka Du samarbetar med (exklusive arbetssökande) och vilka arbetsuppgifter samarbetet avser.

Samarbetspartner(s) utanför kontoret Arbetsuppgift
 (skriv t ex "socialkontor", "a-kassa",
 "försäkringskassa", "arbetsgivare",
 "utbildningsinstitution", "LAN", Ami")

1.
2.
3.
4.
5.

d. Hur ofta samarbetar Du på detta sätt med personer utanför kontoret?

- Dagligen
- Åtminstone 1 gång per vecka
- Åtminstone 1 gång per månad
- Mer sällan
- Aldrig

KVANTITATIVA MÅL

De återstående frågorna avser kvantitativa mål.

Nedan återges tre exempel på vad som avses med kvantitativa mål.

- a. "Antalet sökande som erhållit arbete skall uppgå till minst 525".
- b. "Andelen långtidsarbetslösa skall minska".
- c. "Varje förmedlare skall göra minst 3 företagsbesök per vecka."

Följande tre formuleringar utgör däremot exempel på icke-kvantitativa mål.

- c. "Ge tillsättning av lediga platser högsta prioritet".
- d. "Bryt lång arbetslöshet - skapa vägar till aktivitet och arbete".
- e. "De överenskommelser som görs vid företagsbesöken skall följas upp".

11. Finns det några kvantitativa mål i Din verksamhet?

- Ja
- Nej
- Vet ej

Om svaret är "nej" eller "vet ej" på fråga 11, så kan Du gå direkt till fråga 23.

12. Hur är de kvantitativa målen formulerade?

- Antalsmål (t. ex. *antal* tillsatta platser, *antal* företagsbesök)
- Relativa mål (t.ex. antal tillsatta platser i *förhållande till* genomsnitt för länet eller riket)
- Båda ovanstående alternativ

Obs! För frågorna 13-16 gäller att flera alternativ kan anges.

13. För vilka nivåer inom kontorets organisation gäller de kvantitativa målen?

- För Dig personligen
- För Din arbetsgrupp
- För hela kontoret

14. Vilka områden avser dessa kvantitativa mål?

(Kom ihåg att det är kvantitativa mål som avses, ej icke-kvantitativa.)

- Tillsatta platser
- Placeringar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder
- Företagsbesök
- Kontroll av att arbetssökande som uppbär arbetslöshetsersättning står till arbetsmarknadens förfogande
- Annat. V.g. specificera.....

15. Finns det kvantitativa mål som avser några särskilda grupper av arbetssökande?

- Nej
- Ja, långtidsarbetslösa
- Ja, långtidsinskrivna
- Ja, ungdomar
- Ja, invandrare
- Ja, arbetshandikappade
- Ja, annan grupp. V.g. specificera.....

16. Vilka har inflytande över vad de kvantitativa målen avser och deras nivåer?

- Regeringen
- AMS
- LAN

- Kontorschefen
- Din arbetsgrupp
- Du personligen
- Annan. V.g. specificera.....

Obs! Ange endast ett alternativ i frågorna 17- 19.

17. Händer det att de kvantitativa målens nivåer revideras under den pågående planeringsperioden?

- Ja, alltid
- Ja, ofta
- Ja, någon gång
- Nej, aldrig
- Vet ej

18. Görs det någon uppföljning av hur väl man lyckas uppfylla de kvantitativa målen?

- Nej
- Vet ej
- Ja. V.g specificera på vilket sätt uppföljningen görs

.....

.....

19. Vilken av nedanstående beskrivningar passar bäst in på de kvantitativa målen?

- Målen uppfylls oftast ganska exakt
- Målen överträffas oftast
- Målen underskrids oftast

- Målen överträffas eller underskrids ungefär lika ofta
 - Vet ej
-

Obs! För frågorna 20 och 21 gäller att flera alternativ kan anges.

20. Antag att de kvantitativa målen inte uppfylls.

a. Vilka direkta konsekvenser tror Du att detta får för Dig personligen?

- Din löneutveckling påverkas negativt
- Dina möjligheter till befordran minskar
- Du får en reprimand av kontorschefen eller av medarbetare
- Inga direkta konsekvenser
- Vet ej
- Annat. V.g. specificera.....

b. Vilka konsekvenser tror Du detta får för Ditt kontor?

- Kontorets anslag påverkas negativt
- Kontorschefens löneutveckling påverkas negativt
- Kontorschefens möjligheter till befordran minskar
- Kontorschefen får en reprimand av LAN

- Inga konsekvenser
- Vet ej
- Annat. V.g. specificera

21. Antag nu i stället att de kvantitativa målen uppfylls.

a. Vilka direkta konsekvenser tror Du att detta får för Dig personligen?

- Din löneutveckling påverkas positivt
- Dina möjligheter till befordran ökar
- Du får en verbal uppmuntran av kontorschefen eller av medarbetare
- Inga direkta konsekvenser
- Vet ej
- Annat. V.g. specificera.....

b. Vilka konsekvenser tror Du detta får för Ditt kontor?

- Kontorets anslag påverkas positivt
- Kontorschefens löneutveckling påverkas positivt
- Kontorschefens möjligheter till befordran ökar
- Kontorschefen får en verbal uppmuntran av LAN
- Inga konsekvenser
- Vet ej
- Annat. V.g specificera

Obs! Ange endast ett alternativ i fråga 22.

22. Anser Du att det har det skett några förändringar under de senaste tre åren inom Ditt kontor när det gäller den vikt som läggs vid kvantitativa mål?

- Ja, mindre vikt läggs vid kvantitativa mål

- Ja, vikten har ökat
- Nej, vikten har varit ungefär oförändrad
- Vet ej

23. Har Du några ytterligare kommentarer?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Förteckning över ESO:s tidigare publicerade rapporter

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) är en kommitté (B 1981:03) under Finansdepartementet. Dess huvuduppgift är att bredda och fördjupa underlaget för budgetpolitiska och samhällsekonomiska avgöranden. En särskild uppgift är att belysa frågor om den offentliga sektorns effektivitet och produktivitet. Expertgruppen arbetar främst genom att lämna uppdrag till myndigheter, institutioner och forskare. Rapporterna publiceras i departementsserien eller i annan lämplig form.

IDS-serien har ESO tidigare utgivit följande rapporter

1982

- Perspektiv på besparingspolitiken (Ds B 1982:3)
- Inkomstfördelningseffekter av livsmedelssubventioner (Ds B 1982:7)
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 1. Budgetunderskottens teori och politik. Statens budgetfinansiering och penningpolitiken (Ds B 1982:9)
- Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena (Ds B 1982:10)
- Ökad produktivitet i offentlig sektor – en studie av de allmänna domstolarna (Ds B 1982:11)

1983

- Staten och kommunernas expansion – några olika styrmedel (Ds Fi 1983:3)
- Enhetligt barnstöd? (Ds Fi 1983:6)
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 2. Fördelningseffekter av budgetunderskott. Hushållsekonomi och budgetunderskott (Ds Fi 1983:7)
- Minskad produktivitet i offentlig sektor – en studie av patent- och registreringsverket (Ds Fi 1983:18)
- Driver subventioner upp kostnader? – prisbildningseffekter av statligt stöd (Ds Fi 1983:19)
- Administrationskostnader för några transfereringar (Ds Fi 1983:22)
- Generellt statsbidrag till kommuner – modellskisser (Ds Fi 1983:26)
- Produktivitet i privat och offentlig tandvård (Ds Fi 1983:27)
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 3. Budgetunderskott, portföljval och tillgångsmarknader. Modellsimuleringar av offentliga besparingar m.m. (Ds Fi 1983:29)
- Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg (Ds Fi 1983:30)
- Administrationskostnader för våra skatter (Ds Fi 1983:32)

1984

- Vem utnyttjar den offentliga sektorns tjänster? (Ds Fi 1984:2)
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 4. Budgetunderskott, utlandsupplåning och framtida konsumtionsmöjligheter. Budgetunderskott, efterfrågan och inflation (Ds Fi 1984:3)
- Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt – behov och tänkbara utformningar (Ds Fi 1984:7)
- Är subventioner effektiva? (Ds Fi 1984:8)
- Marginella expansionsstöd – ekonomiska och administrativa effekter (Ds Fi 1984:12)
- Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard (Ds Fi 1984:17)
- Parlamentet och statsutgifterna – hur finansmakten utövas i nio länder (Ds Fi 1984:18)
- Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser – en metod att främja effektiviteten i offentlig tjänsteproduktion (Ds Fi 1984:19)

1985

- Statsskuldräntorna och ekonomin – effekter på inkomst- och förmögenhetsfördelningen samt på den samlade efterfrågan i samhället (Ds Fi 1985:2)
- Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom offentligt bedriven hälso- och sjukvård 1960–1980 (Ds Fi 1985:3)
- Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom den sociala sektorn 1970–1980 (Ds Fi 1985:4)
- Transfereringar mellan den förvärsarbetande och den äldre generationen (Ds Fi 1985:5)
- Frivilligorganisationer – alternativ till den offentliga sektorn? (Ds Fi 1985:6)
- Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor – förstudie (Ds Fi 1985:7)
- Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom vägsektorn (Ds Fi 1985:9)
- Skatter och arbetsutbud (Ds Fi 1985:10)
- Sociala avgifter – problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst (Ds Fi 1985:11)
- Egen regi eller entreprenad i kommunal verksamhet – möjligheter, problem och erfarenheter (Ds Fi 1985:12)

1986

- Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom armén och flygvapnet (Ds Fi 1986:1)
- Samhällsekonomiskt beslutsunderlag – en hjälp att fatta beslut (Ds Fi 1986:2)
- Effektivare sjukvård genom bättre ekonomistyrning (Ds Fi 1986:3)
- Effekter av statsbidrag till kommuner (Ds Fi 1986:7)
- Byråkratiseringstendenser i Sverige (Ds Fi 1986:8)
- Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse (Ds Fi 1986:12)
- Offentliga tjänster – sökarljus mot produktivitet och användare (Ds Fi 1986:13)
- Kostnader och resultat i grundskolan – en jämförelse av kommuner (Ds Fi 1986:14)
- Regleringar och teknisk utveckling (Ds Fi 1986:15)
- Socialbidrag. Bidragsmottagarna: antal och inkomster. Socialbidragen i bidragssystemet (Ds Fi 1986:16)
- Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom den offentligt finansierade utbildningssektorn 1960–1980 (Ds Fi 1986:17)
- Offentliga utgifter och sysselsättning (Ds Fi 1986:29)

1987

- Att leva på avgifter – vad innebär en övergång till avgiftsfinansiering? (Ds Fi 1987:2)
- Vågar ut ur jordbruksprisregleringen – några idéskisser (Ds Fi 1987:4)

- Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala äldreomsorgen 1970–1980 (Ds Fi 1987:6)
- Produktkostnader för offentliga tjänster – med tillämpningar på kulturområdet (Ds Fi 1987:10)
- Integrering av sjukvård och sjukförsäkring (Ds Fi 1987:11)

1988

- Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala barnomsorgen (Ds 1988:1)
- Från patriark till part – spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare (Ds 1988:4)
- Produktivitetsutvecklingen i kommunal barnomsorg 1981–1985 (Ds 1988:5)
- Prestationer och belöningar i offentlig förvaltning (Ds 1988:18)
- Subventioner i kritisk belysning (Ds 1988:28)
- Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheter från en besparingsteknik (Ds 1988:34)
- Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting (Ds 1988:51)
- Alternativ i jordbrukspolitiken (Ds 1988:54)
- Kvalitet och kostnader i offentlig tjänsteproduktion (Ds 1988:60)
- Vad kan vi lära av grannen? Det svenska pensionssystemet i nordisk belysning (Ds 1988:68)

1989

- Hur man mäter sjukvård – exempel på kvalitets- och effektivitetsmätning (Ds 1989:4)
- Lönestrukturen och den "dubbla obalansen" – en empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor (Ds 1989:8)
- Beställare-utförare – ett alternativ till entreprenad i kommuner (Ds 1989:10)
- Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90-talet (Ds 1989:23)
- Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje? En jämförelse mellan Norge och Sverige (Ds 1989:26)
- Produktivitetmätning av folkbibliotekens utlåningsverksamhet (Ds 1989:42)
- Bostadsstödet – alternativ och konsekvenser (Ds 1989:47)
- Kommunal förmögenhetsförvaltning i förändring: citykommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö (Ds 1989:56)
- Hur ska vi få råd att bli gamla? (Ds 1989:59)
- Arbetsmarknadsförsäkringar (Ds 1989:68)

1990

- Bostadskarriären som förmögenhetsmaskin (Ds 1990:29)
- Skola? Förskola? Barnskola! (Ds 1990:31)
- Statens dolda kapital. Aktivt ägande: exemplet Vattenfall (Ds 1990:36)
- Sjukvårdskostnader i framtiden – vad betyder åldersfaktorn? (Ds 1990:39)
- Läkemedelsförmånen (Ds 1990:81)

1991

- Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning (Ds 1991:19)
- Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på offentlig sektor (Ds 1991:20)
- Vad kostar det? Prislista för statliga tjänster (Ds 1991:26)
- Det framtida pensionssystemet – två alternativ (Ds 1991:27)
- Skogspolitik för ett nytt sekel (Ds 1993:31)
- Prestationsbaserad ersättning i hälso- och sjukvården – vad blir effekterna? (Ds 1991:49)
- Östyriga projekt – att styra och avstyra stora kommunala satsningar (Ds 1991:50)
- Marginaleffekter och tröskleffekter – barnfamiljerna och barnomsorgen (Ds 1991:66)
- SJ, Televerket och Posten – bättre som bolag? (Ds 1991:77)

1992

- Skatteförmåner och särregler i inkomst- och mervärdeskatten (Ds 1992:6)
- Frihandeln ett hot mot miljöpolitiken – eller tvärtom? (Ds 1992:12)
- Växthuseffekten – slutsatser för jordbruks-, energi- och skattepolitiken (Ds 1992:15)
- Fattigdomsfällor (Ds 1992:25)
- Vad vill vi med socialförsäkringarna? (Ds 1992:26)
- Statliga bidrag – motiv, kostnader, effekter? (Ds 1992:46)
- Hur bra är vi? Den svenska arbetskraftens kompetens i internationell belysning (Ds 1992:83)
- Slutbudsmetoden – ett sätt att lösa tvister på arbetsmarknaden utan konflikt (Ds 1992:88)
- Kommunerna som företagsägare – aktiv koncernledning i kommunal regi (Ds 1992:111)
- Press och ekonomisk politik – tre fallstudier (Ds 1992:124)
- Statsskulden och budgetprocessen (Ds 1992:126)

1993

- Presstödet effekter – en utvärdering (Ds 1993:20)
- Hur välja rätt investeringar i transportinfrastrukturen? (Ds 1993:22)
- Lönar sig förebyggande åtgärder? Exempel från hälso- och sjukvården och trafiken (Ds 1993:37)
- Social Security in Sweden and Other European Countries – Three Essays (Ds 1993:51)
- Idrott åt alla? – Kartläggning och analys av idrottsstödet (Ds 1993:58)

1994

- Att rädda liv – Kostnader och effekter (Ds 1994:14)
- Varför kulturstöd? – Ekonomisk teori och svensk verklighet (Ds 1994:16)
- Kvalitets- och produktivitetsutvecklingen i sjukvården 1960-1992 (Ds 1994:22)
- Kvalitet och produktivitet – Teori och metod för kvalitetsjusterade produktivetsmått (Ds 1994:23)
- Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980-1992 (Ds 1994:24)
- Det offentliga stödet till partierna – Inriktning och omfattning (Ds 1994:31)
- Den svenska insolvensrätten – Några förslag till förbättringar inom konkurshanteringen m.m. (Ds 1994:37)
- Budgetunderskott och statsskuld – Hur farliga är de? (Ds 1994:38)
- Bensinskatteförändringars effekter (Ds 1994:55)
- Skolans kostnader, effektivitet och resultat – En branschstudie (Ds 1994:56)
- Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980B1992. Bilagor (Ds 1994:71)
- Valfrihet inom skolan – Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation (Ds 1994:72)
- En Social Försäkring (Ds 1994:81)
- Fördelningseffekter av offentliga tjänster (Ds 1994:86)
- Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder (Ds 1994:133)
- Skatter och socialförsäkringar över livscykeln – En simuleringsmodell (Ds 1994:135)
- En effektiv försvarspolitik? – Fredsvinst, beredskap och återtagning (Ds 1994:138)

1995

- Försvarets kostnader och produktivitet (Ds 1995:10)
- Företagsstödet – Vad kostar det egentligen? (Ds 1995:14)
- Hushållning med knappa naturresurser – Exemplet allemansrätten, fjällren och skotertrafik i naturen (Ds 1995:15)

- Vad blev det av de enskilda alternativen? En kartläggning av verksamheten inom skolan, vården och omsorgen (Ds 1995:25)
- Kostnader, produktivitet och måluppfyllelse för Sveriges Television AB (Ds 1995:31)
- Hushållning med knappa naturresurser – Exemplet sportfiske (Ds 1995:47)
- Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter (Ds 1995:68)
- Generationsräkenskaper (Ds 1995:70)
- Kapitalets rörlighet – Den svenska skatte- och utgiftsstrukturen i ett integrerat Europa (Ds 1995:74)

1996

- Hur effektivt är EU:s stöd till forskning och utveckling? – En principdiskussion (Ds 1996:8)
- Reglering som spel – Universiteten som förebild för offentliga sektorn? (Ds 1996:18)
- Nästa steg i telepolitiken (Ds 1996:29)
- Kan myndigheter utvärdera sig själva? (Ds 1996:36)
- Novemberrevolutionen – Om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985 (Ds 1996:37)
- Samhällets stöd till barnfamiljerna i Europa (Ds 1996:49)
- Kommunerna och decentraliseringen – Tre fallstudier (Ds 1996:68)

1997

- Jordbruksstödet – efter Sveriges EU-inträde (Ds 1997:46)
- Egenföretagande och manna från himlen (Ds 1997:71)
- Lönar sig arbete? (Ds 1997:73)
- Ramar, regler, resultat – vem bestämmer över statens budget (Ds 1997:79)
- Fisk och Fusk – Mål, medel och makt i fiskeripolitiken (Ds 1997:81)

1998

- Vad kostar en ren? En ekonomisk och politisk analys (Ds 1998:8)
- Kommuner Kan! Kanske! – Om kommunal välfärd i framtiden (Ds 1998:15)

I andra serier utgivna rapporter m.m.

I följande förteckning ingår dock inte de rapporter som publicerats som bilagor till långtidsutredningarna.

- Besparingar genom avregleringar (RRV, 1982, Dnr 1982:999)
- Vem skall betala jordbrukets rationalisering? (Statskontorets småskrifter 9, 1983)
- Inför omprövningen. Alternativ till dagens socialförsäkringar (Liber Förlag 1983)
- Statsförvaltningen behöver nya organisationsformer – förstudie (RRV, 1984, Dnr 1983:18)
- Kostnader för offentliga tjänster i Norden. KRON-projektet (Statskontoret 1983:18)
- Hur stor är den offentliga sektorn? Johan A. Lybeck (Liber Läromedel, 1984)
- Varför blev det dyrare? Kostnadsutvecklingen för statliga reformer (RRV, 1984, Dnr 1984:334)
- Erfarenheter av stora omorganisationer, styrning – genomförande (Statskontoret 1985:4)
- Erfarenheter av stora omorganisationer, tre fallstudier (Statskontoret 1985:5)
- Statlig tjänsteproduktion – produktivitetsutveckling 1960–80 (Statskontoret 1985:15)
- Långa handläggningstider i offentlig verksamhet (RRV 1985, Dnr 1984:695)
- Kvalitetssäkring – att mäta, värdera och utveckla sjukvårdens kvalitet (Spri-rapport 230, 1987)

- FoU – en resurs för utveckling av offentliga tjänster? En studie av lokalt utvecklingsarbete inom kriminalvård och barnomsorg (Statskontoret 1989:39)
- En "skattereform" för socialförsäkringar? Red. Klas Eklund (Publica, 1993)
- I fädrens spår... "Den svenska infrastrukturens historiska utveckling och framtida utmaningar" Arne Kaijser (Carlssons 1994)
- Social Security in Sweden – How to Reform the System
Engelsk sammanfattning av En Social Försäkring (Ds 1994:81)
- Riv skolan, börja lära! Reformrörelser i USA. Sven Wiberg (SNS Förlag 1995)
- The Mobility of Capital – The Swedish Tax and Expenditure Structure in an Integrated Europe
Engelsk översättning av Kapitalets rörlighet – Den svenska skatte- och utgiftsstrukturen i ett integrerat Europa (Ds 1995:74)
- Productivity Trends in the Public Sector in Sweden
Engelsk översättning av Kvalitets- och produktivitetens utvecklingen i sjukvården 1960-1992 (Ds 1994:22) och Den offentliga sektorns produktivitetens utveckling 1980-1992 (Ds 1994:24)
- Effektivare kommuner - Styckkostnader som ett verktyg för kommunernas effektivisering. Cecilia Fondelius, Jan-Olov Larsén, Dick Ramström (Institutet för kommunal ekonomi, Stockholms universitet, 1997)