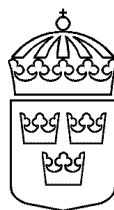


Förslag till riksdagen

2002/03:RR10

Riksdagens revisorers förslag angående styrningen av AMS och länsarbetsnämnderna



2002/03
RR10

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Riksdagens revisorer har granskat styrningen av AMS och länsarbetsnämnderna. Granskningen har sitt ursprung i en framställan från riksdagens arbetsmarknadsutskott. Resultaten av granskningen har redovisats i rapporten 2002/03:2 Styrningen av AMS och länsarbetsnämnderna (se bilaga 1). Rapporten har remissbehandlats. En sammanfattning av remissvaren finns i bilaga 2.

1.2 Inriktning och slutsatser

Syftet med granskningen har varit att närmare analysera hur styrningen och uppföljningen fungerar inom det arbetsmarknadspolitiska området. Granskningen har avgränsats till ett av regeringens styrmedel, nämligen den ekonomiska styrningen. Huvudintresset har riktats mot resultatstyrningen.

Analysen har främst inriktats på målen och uppföljningen inom arbetsmarknadspolitiken. Ett mycket viktigt inslag i detta har varit att analysera verksamhetsplaneringen inom AMV. Det är i denna process som riksdagens och regeringens riktlinjer förs ut i organisationen. Den senare delen av granskningen har, förutom AMS, omfattat fyra länsarbetsnämnder.

Ett annat viktigt inslag har varit att få en bild av hur målen för arbetsmarknadspolitiken uppfattas bland de anställda vid arbetsförmedlingarna. Revisorerna har därför, i samarbete med Statskontoret, genomfört en enkät som vänt sig till ett slumpmässigt urval av arbetsförmedlare och chefer vid landets arbetsförmedlingar.

Granskningen visar att styrningsproblemen är stora. Vissa problem har dock uppmärksamats och det pågår olika former av insatser för att förändra styrningen. Revisorerna ser positivt på att Näringsdepartementet påbörjat ett arbete med att se över strukturen för en effektivare styrning och uppföljning av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Revisorerna ser också positivt på att AMS uppmärksammat vissa problem och påbörjat ett arbete som syftar till att förändra styrningen. Enligt revisoreernas uppfattning är dock inte detta tillräckligt. Problemen är av den karaktären att det nu är dags för en ännu mer omfattande översyn och utvärdering av resultatstyrningen inom det arbetsmarknadspolitiska området.

1.3 Allmänna synpunkter från remissinstanserna

Totalt har 29 av 31 remissinstanser yttrat sig över revisoreernas rapport. Remissinstansernas mer övergripande synpunkter är bl.a. följande.

Statskontoret anser att revisorerna presenterar ett gediget underlag och en trovärdig analys, varför det finns skäl att ta den på allvar. Kontoret efterlyser dock en prioritering mellan förslagen.

Ekonomistyrningsverket (ESV) anser att rapporten på ett föredömligt sätt benat upp och analyserat problem som föreligger när det gäller både regeringens styrning av AMV och AMS styrning av länsarbetsnämnderna.

Länsarbetsnämnden i Västerbottens län ser det som mycket värdefullt att parallellt med utvecklingsarbetet Af Sverige få ta del av revisoreernas granskning.

Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) instämmer i stort i revisorerernas kritik. Enligt TCO har dock analysen varit för begränsad genom att rapporten lyfter fram problem som är väl kända och delvis kommer att åtgärdas inom ramen för fempunktsprogrammet. De förslag som läggs fram i rapporten bör, enligt TCO, beaktas i fempunktsprogrammet.

Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO) anser att rapporten förmedlar en genomtänkt och vederhäftig analys.

Enligt *Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS)* och *flertalet länsarbetsnämnder* innehåller rapporten stora brister. Rapporten lyfter, enligt AMS, fram en problembild som redan är känd, men redovisar inte de åtgärder som vidtagits för att förbättra verksamheten.

Enligt *Landsorganisationen i Sverige (LO)* har revisorerna inte tagit tillräcklig hänsyn till vare sig den omorganisation eller det fempunktsprogram som AMS styrelse beslutat om.

2 Revisorernas överväganden

2.1 Översyn av mål och målstruktur

Rapporten

Målstrukturen inom arbetsmarknadspolitiken är mycket komplicerad. Det går att identifiera 4–5 målnivåer och 15–20 mål. Det går inte att fastställa antal nivåer och mål exakt, eftersom ett antal uppgifter, intentioner etc. har formulerats i termer av målliknande karaktär. I de officiella dokumenten är det

således ibland inte möjligt att särskilja mål, uppgifter, intentioner etc. och deras ställning i målstrukturen, dvs. om de är över- eller underordnade andra mål eller inte.

Det är naturligtvis ett problem att målstrukturen har ett sådant utseende. Det finns många inslag som gör att strukturen kan leda till klassiska problem som målkonflikter och suboptimering. Det bör vara en strävan att i möjligaste mån undvika sådana inslag. Problembilden förstärks av att det är mycket svårt att förstå hur t.ex. verksamhetsmålen är kopplade till varandra och att inga av dessa mål är prioriterade, dvs. alla är lika viktiga.

Ett annat, och kanske större, problem är att målen i många fall inte är utformade för att styra ett område som arbetsmarknadspolitik. Varken målet för politikområdet eller verksamhetsmålen för AMV har givits ett sådant innehåll och en sådan precision att de kan ligga till grund för styrning av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

I rapporten grundar revisorerna sin bedömning på ett antal iakttagelser. Nedan sammanfattas de viktigaste av dessa.

1. Ett första motiv är att målet för politikområdet – en väl fungerande arbetsmarknad med full sysselsättning och ekonomisk tillväxt – inte är lämpligt för att styra ett område som arbetsmarknadspolitik. Enligt flertalet bedömare tillskrivs inte den aktiva arbetsmarknadspolitiken några direkta effekter på den reguljära sysselsättningen. Sysselsättningen bestäms i huvudsak av de betingelser som lönebildningen och den generella ekonomiska politiken skapar för den långsiktiga efterfrågan på arbetskraft. Effekterna av arbetsmarknadspolitik är snarare indirekta genom att arbetsmarknadens funktionssätt förbättras. Sysselsättningen påverkas därmed endast marginellt. Tidigare övergripande mål för arbetsmarknadspolitiken har framför allt betonat en väl fungerande arbetsmarknad som en förutsättning för att göra en hög och full sysselsättning möjlig.
2. Ett andra motiv är att arbetsmarknadspolitikens mellanliggande mål – halverad öppen arbetslöshet och att 80 procent av alla personer mellan 20 och 64 år ska vara sysselsatta 2004 – inte var för sig uppfyller de två krav som normalt brukar ställas på ett lämpligt mellanliggande mål. För det första är målen inte direkt kontrollerbara, dvs. det är inte storheter som låter sig påverkas med rimlig precision av arbetsmarknadspolitik. För det andra har åtminstone inte målet om att halvera den öppna arbetslösheten någon förutsägbar effekt på målet för politikområdet. Exempelvis behöver en minskad öppen arbetslöshet inte motsvaras av en lika stor ökning av sysselsättningen. Sysselsättningsmålet på 80 procent har däremot en mer direkt koppling till det slutliga målet om full sysselsättning. Målen är med andra ord inte realistiska för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.
3. Ett tredje motiv är att även verksamhetsmålen för AMV i många fall uppvisar liknande brister som i punkt 2.
4. Ett fjärde motiv är att verksamhetsmålen förefaller utgå från att AMV har total marknadskontroll. Arbetsförmedlingen har dock relativt låga

marknadsandelar, speciellt vad gäller lediga platser. Om hänsyn inte tas till andra delar av arbetsmarknaden kan ett ensidigt utnyttjande av de egna systemen innebära att kostnader uppstår någon annanstans. Ett sammanhängande problem är att vissa typer av mål eller indikatorer, t.ex. handlingsplaner och lönebidragsnivån, är mer relaterade till den egna verksamheten än till de förhållanden man vill påverka via denna verksamhet, dvs. förhållandena på arbetsmarknaden. Om mål formuleras i sådana termer utgår man från att det finns positiva samband mellan dessa och förhållandena på arbetsmarknaden. I många fall är det dock svårt att hitta sådana samband.

5. Ett femte motiv är att målet om arbete efter arbetsmarknadsutbildning har motverkat regeringens egna intentioner vad gäller utbildningen. För det första har målet inneburit en skarpare selektionsprocess som lett till att speciellt långtidsarbetslösa nedprioriterats i utbildningen. För det andra har målet lett till en markant neddragning av volymen av den yrkesinriktade utbildningen. Den ligger numera på den lägsta nivån sedan 1980-talet och antalet deltagare i förberedande utbildning är fler. Ett annat problem är att målet inte avspeglar utbildningens effekt utan endast dess utfall.
6. Ett sjätte motiv är att det sker en sammanblandning av mål och medel. Exempelvis kan kravet på handlingsplaner för arbetssökande mer ses som ett medel än ett mål. Det finns för övrigt redan ett krav på handlingsplaner i förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, dvs. det förutsätts ingå i förmedlingens arbetssätt. Som målet utformats numera innebär det snarast en ambitionssänkning gentemot förordningen.
7. Ett sjunde motiv är att den stora mängden av mål kan medföra att de som har ansvaret för målutformningen omedvetet bygger in moment som kan leda till incitamentsproblem. Målutformningen kan i sådana fall ge förmedlarna incitament att handla i en riktning som leder till att målet rent formellt uppfylls, men på ett sätt som leder till att det i praktiken uppstår effektivitetsförluster.
8. Ett åttonde motiv är att graden av måluppfyllelse i vissa fall går att manipulera. Det finns inga belägg för att målen hanteras på ett sådant sätt. Det är dock ett grundläggande kriterium som det bör tas hänsyn till vid utformningen av målen.

Det går vidare att ifrågasätta realismen i vissa av verksamhetsmålen och det faktum att målnivåerna i många fall förefaller sakna en direkt koppling till regeringens eller AMS prognoser.

Enligt revisorernas uppfattning i rapporten går det inte att basera en effektiv resultatstyrning på dagens målstruktur. Det är uppenbart att det kan leda till stora problem med styrningen som i slutändan innebär en felaktig resursallokering. Den mindre väl fungerande uppföljnings- och utvärderingsprocessen förstärker detta intryck (se avsnitt 2.2). Den ger inte underlag för att

bedöma hur effektiva målen är och därmed inte heller för att förändra och ompröva mål och verksamheter.

De orealistiska målen (och den mindre väl fungerande uppföljningen) riskerar också att leda till en övertro på vad som kan åstadkommas med hjälp av arbetsmarknadspolitik. Framför allt gäller det de mer överordnade målen som leder till att det är svårt att få grepp om vilka uppgifter arbetsmarknadspolitiken egentligen ska utföra.

Det är uppenbart att den generella ekonomiska politiken kan påverka betingelserna för sysselsättningen. Effekterna av arbetsmarknadspolitiken är dock mer indirekta. Det är därför viktigt att göra en klar skillnad mellan vilka uppgifter som gäller för sysselsättningspolitik i stort och vilka som gäller för den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Annars riskerar arbetsmarknadspolitiken att belastas med uppgifter som den inte rimligen kan och ska klara av. En större grad av realism i målen innebär att politiken i högre grad kan utnyttjas för de ändamål den är bäst lämpad för. Enligt rapporten bör regeringen därför få i uppdrag att göra en översyn av mål och målstruktur inom arbetsmarknadspolitiken.

Remissinstanserna

Enligt *Näringsdepartementet* påbörjade regeringen under 2001 ett arbete med att se över strukturen för en effektivare styrning och uppföljning av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Revisorernas rapport kommer, enligt departementet, att vara en utgångspunkt i det fortsatta utvecklingsarbetet.

Ekonomistyrningsverket (ESV), Länsarbetsnämnden i Stockholms län, Länsarbetsnämnden i Södermanlands län, Länsarbetsnämnden i Jönköpings län, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), Svenskt Näringsliv, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) och Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO) delar i huvudsak revisorernas bedömning.

ESV anser att det är av stor vikt att inte bara se över målstrukturen för politikområdet Arbetsmarknadspolitik utan också att regeringen överväger om styrningen skulle bli tydligare om Arbetsmarknadspolitik görs till ett verksamhetsområde inom ett bredare politikområde. *ESV* pekar också på möjligheten att använda sig av s.k. effektkedjor så att det tydligt framgår vilken punkt i kedjan målet avser.

Länsarbetsnämnden i Stockholms län delar i många avseenden revisorerernas uppfattning om hittillsvarande förhållanden och anser att en fortsatt översyn av målstrukturen är angelägen. Nämnden konstaterar att målet för politikområdet är svårt att översätta till en enkel och tydlig målstruktur.

Länsarbetsnämnden i Södermanlands län ser det som viktigt att det skapas tydliga verksamhetsmål som tillsammans medverkar till att den totala måluppfyllelsen nås.

Länsarbetsnämnden i Jönköpings län instämmer till viss del i revisorerernas bedömning, men anser att det måste vara AMS uppdrag att formulera de mer detaljinriktade verksamhetsinterna målen.

IFAU håller med revisorerna om att det finns problem med hur målen för arbetsmarknadspolitiken är utformade och att de ibland kolliderar. Det är

önskvärt med ett mindre antal övergripande mål samt mätbara verksamhetsmål. Enligt IFAU kan arbetsmarknadspolitiken inte ensam förväntas leda till att samtliga typer av mål uppnås. Det handlar i stället om vilka bidrag, utöver dem som andra typer av politik åstadkommer, som arbetsmarknadspolitiken kan ge. IFAU håller mot denna bakgrund inte med revisorerna om att målet för politikområdet skulle vara olämpligt som övergripande mål för arbetsmarknadspolitiken. IFAU håller däremot med om att verksamhetsmålen bör vara inriktade på effektmål snarare än medel för att genomföra den egna verksamheten. IFAU pekar vidare på att målet om arbete efter arbetsmarknadsutbildning verkar ha bidragit till en uppstramad definition av yrkesinriktad respektive förberedande utbildning, där den yrkesinriktade i dag verkligen är yrkesinriktad. Det är enligt IFAU inte negativt att volymen i den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen har sjunkit från 1990-talets nivåer, utan snarare tvärtom. IFAU finner inget stöd i den senaste tidens forskning för att arbetsmarknadsutbildning skulle vara en bra insats i allmänhet och inte heller för att utbildningen skulle vara särskilt bra för traditionellt svaga grupper. Mot bakgrund av arbetsmarknadsutbildningens dåliga resultat i jämförelse med olika typer av subventionerad anställning kan man, enligt IFAU, påstå att man gör de svaga grupperna en björntjänst genom att prioritera dem i arbetsmarknadsutbildning, då andra insatser visat sig ge bättre resultat.

TCO håller med om att de arbetsmarknadspolitiska målen inte är utformade eller anpassade för en effektiv styrning av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och att de har skapat målkonflikter och suboptimering och att problemen bör åtgärdas. TCO anser att det är viktigt att en grundläggande översyn görs av nuvarande verksamhetsmål och att målen i högre grad speglar rådande arbetsmarknadsläge och verkets roll inom arbetsmarknadspolitiken. Det åligger, enligt TCO, regering och riksdag ett ansvar att se över styrinstrumenten för AMV.

Svenskt Näringsliv anser att det är viktigt att både övergripande och verksamhetsinriktade mål för de arbetsmarknadspolitiska insatserna formuleras så att de verkligen är möjliga att påverka med arbetsmarknadspolitik och att de också mäter effekter av verksamhetens eget bidrag till det mål som ska uppnås. Det är av samma anledning viktigt att undvika målformuleringar där man snarare mäter graden av verksamhetens medelsuppfyllelse än graden av måluppfyllelse. Svenskt Näringsliv anser vidare att verksamheten i alltför hög grad har fokuserats på arbete med de sökande och inte i tillräckligt stor utsträckning tagit sin utgångspunkt i företagets behov. En indikation på detta synsätt är, enligt Svenskt Näringsliv, att av sex övergripande mål 2002 var det endast ett som hade fokus på företagets behov av arbetskraft. Detta mål mäter dessutom snarare förmedlingens förmåga att leverera kvantitet än kvalitet. Utformningen av målen premierar inte ett företagsinriktat arbetssätt. Svenskt Näringsliv anser vidare att målet om arbete efter arbetsmarknadsutbildning har både för- och nackdelar. Enligt Svenskt Näringsliv skulle AMS även inom ramen för nuvarande strukturer, genom en översyn av mål och målstruktur, kunna göra mycket för att matcha jobb och arbetslösa bättre.

Enligt *SACO* har revisorerna visat på en komplex målkarta bestående av ibland motsägelsefulla eller felaktiga mål. Mot bakgrund av detta stöder

SACO revisorernas förslag om att regeringen bör få i uppdrag att göra en generell översyn av mål och målstruktur inom arbetsmarknadspolitiken.

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och flertalet länsarbetsnämnder pekar på ett arbete inom AMV med s.k. verksinerna mål.

AMS delar till viss del revisorernas bedömning, och det är därför styrelsen bedriver arbetet med att komplettera regeringens makromål med verksinerna verksamhetsmål som tar sin utgångspunkt i regeringens arbetsmarknadspolitiska riksmål. Sådana verksinerna mål ökar, enligt AMS, förutsättningarna för en effektiv verksamhetsplanering på arbetsförmedlingarna. Dessutom ökas utrymmet för mera arbetsmarknadsanpassade verksamhetsmål på länsnivå och regional nivå. AMS konstaterar att en rad åtgärder är vidtagna och att det sedan ett par år pågår ett utvecklingsarbete inom AMV.

Landsorganisationen i Sverige (LO) anser däremot inte att regeringen för närvarande bör ges i uppdrag att göra en generell översyn av mål och målstrukturer inom arbetsmarknadspolitiken. En ordentlig omorganisation har, enligt LO, gjorts inom AMS i syfte att nå mål och målstrukturer såsom revisorerna efterlyst.

Revisorerna

Riksdagens revisorer vill inledningsvis klargöra att förslaget rör mål för politikområdet, verksamhetsmål och andra typer av mål som beslutas av riksdag och regering. Revisorerna har inte analyserat de s.k. verksinerna mål som diskuteras av AMS. Orsaken till detta är att den typen av mål inte fanns vid granskningstillfället. Revisorerna kan ställa sig positiva till den typen av mål. Samtidigt vill revisorerna peka på att ännu en målnivå införs i en målstruktur som är ytterst komplicerad. Det är viktigt att de verksinerna målen utformas med stor omsorg, annars finns det en uppenbar risk för ytterligare målkonflikter och suboptimering av verksamheten.

Revisorerna finner det tillfredsställande att rapporten kommer att vara en utgångspunkt i Näringsdepartementets fortsatta utvecklingsarbete vad gäller bl.a. styrning. Några konkreta åtgärder redovisas dock inte i departementets remissvar.

Revisorerna kan konstatera att flertalet av remissinstanserna ser problem med de nuvarande målen och målstrukturen. Enligt revisorernas uppfattning har det inte framkommit några avgörande skäl för att ompröva det förslag som läggs fram i rapporten. ESV anser i och för sig att det är av stor vikt att inte bara se över målstrukturen för politikområdet Arbetsmarknadspolitik utan också att regeringen överväger om styrningen skulle bli tydligare om politikområdet Arbetsmarknadspolitik görs till ett verksamhetsområde inom ett bredare politikområde. Revisorerna delar inte uppfattningen att göra politikområdet bredare. Det är redan i dag mycket komplicerat att sätta mål för ett område som arbetsmarknadspolitik, och det skulle sannolikt inte heller underlätta en effektiv utvärdering om politikområdet görs bredare.

IFAU håller inte med om att målet för politikområdet skulle vara olämpligt och pekar vidare på att målet om arbete efter arbetsmarknadsutbildning lett till positiva effekter i den meningen att volymen i den yrkesinriktade utbild-

ningen har sjunkit. Revisorerna delar, som framgår av punkterna 1 och 5 på sidorna 3–4, inte IFAU:s uppfattning men kan samtidigt konstatera att frågan är komplicerad och att det därför är befogat med en översyn. IFAU:s invändningar mot revisorernas analys av målen rör dessutom endast två av de totalt 15–20 mål som redovisats i rapporten. Revisorerna kan konstatera att IFAU i övrigt ställer sig positivt till en översyn.

Revisorerna finner således inte skäl att ändra sitt förslag och föreslår därför att regeringen bör få i uppdrag att göra en generell översyn av mål och målstruktur inom arbetsmarknadspolitiken.

2.2 Regeringens resultatredovisning

Rapporten

Resultatstyrning kräver dels att mål sätts upp för olika verksamheter, dels att resultat följs upp och utvärderas. Enligt 2 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten ska regeringen för riksdagen redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden.

För att en diskussion om måluppfyllelse ska framstå som meningsfull måste det vara möjligt att analysera hur verksamheten bidragit till måluppfyllelsen. I budgetpropositionen analyseras dock inte hur AMV:s verksamhet bidragit till att uppfylla verksamhetsmålen. Det görs inte heller någon analys av hur verksamhetsmålen eller arbetsmarknadspolitiken bidragit till uppfyllelsen av de mer överordnade målen för arbetsmarknadspolitiken, dvs. de mål som riksdagen ställt upp för verksamheten. Med andra ord analyseras inte effekterna av arbetsmarknadspolitiken.

I budgetpropositionen görs egentligen inte heller någon analys av vilka faktorer som kan tänkas påverka måluppfyllelsen. Det saknas t.o.m. omvärldsanalyser som söker belysa hur olika externa faktorer, t.ex. efterfrågan, påverkar verksamheten eller måluppfyllelsen.

Regeringens redovisning och uppföljning baseras främst på AMV:s årsredovisning och de åiterrapporteringskrav och uppdrag som anges i regleringsbrevet. Regleringsbrevet utgör ett av regeringens viktigaste styrmedel för att få information om AMV:s verksamhet. Åiterrapporteringskraven i regleringsbrevet har dock inte givits ett sådant innehåll att de kan ligga till grund för en analys av hur AMV:s verksamhet bidragit till måluppfyllelsen. AMS analyser av måluppfyllelsen ger i konsekvens med detta en mycket förenklad bild av verkligheten. En mer avancerad analys ställer andra och mer sofistikerade krav på resultatinformation. Detta innebär inte en ökad informationsmängd, utan snarare mindre, men mer selektiv och relevant information. Informationen måste uppfattas som angelägen för uppföljning och utvärdering av verksamheten och ska i sin tur ligga till grund för omprövningar och prioriteringar.

I den mån AMV:s verksamhet ska utvärderas behöver regeringen även tillgång till underlag från externa utvärderingsorgan. Även från myndigheterna fristående organisationer – med gedigen utvärderingserfarenhet – kan bidra till regeringens redovisning. Vissa studier kan t.ex. vara så resurskrävande eller kräva en sådan speciell kompetens att detta är nödvändigt. Det stärker

dessutom den oberoende analysen. I rapporten visas dock att regeringen endast redovisar någon enstaka extern utvärdering i sin resultatbedömning. IFAU, som är en myndighet under Näringsdepartementet, och vars uppgift bl.a. är att främja, stödja och genomföra utvärderingsstudier, utnyttjas i mycket begränsad omfattning i budgetpropositionens resultatredovisning.

Regeringens resultatredovisning innehåller vidare en mycket begränsad analys av politikens inriktning. Det är därför svårt att följa upp olika prioriteringar och om det skett någon tyngdpunktsförskjutning i politiken. Det förs inte heller någon diskussion om vilka faktorer som bestämmer arbetslöshetens nivå. En analys av arbetslöshetens förklaringsfaktorer kan dock ha stor betydelse för politikens inriktning.

Enligt revisorernas uppfattning i rapporten måste regeringens redovisning till riksdagen förbättras högst väsentligt. Resultatstyrningsprocessen förstärker vikten av att metoder och system utvecklas för att följa upp och utvärdera verksamheten och därmed få en bättre grund för omprövning, styrning och utveckling av insatserna.

Remissinstanserna

Näringsdepartementet pekar på att revisorernas rapport kommer att vara en utgångspunkt i det fortsatta utvecklingsarbetet vad gäller styrning och uppföljning av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Statskontoret, ESV, IFAU, Svenskt Näringsliv och *SACO* delar i huvudsak revisorernas uppfattning.

ESV menar att en förutsättning för att resultatredovisningen ska kunna förbättras är att regeringen tar fram en strategi för hur regeringen ska följa upp och utvärdera arbetsmarknadspolitiken. Detta är också en förutsättning för att AMS ska kunna förbättra sin uppföljnings- och utvärderingsverksamhet. Regeringens strategi bör, enligt *ESV*, utgå från behovet av information dels för att kunna styra verksamheten på ett bättre sätt, dels för att kunna förse riksdagen med bättre resultatinformation.

IFAU håller i stort med revisorerna. Enligt *IFAU* är det viktigt att Näringsdepartementets arbetsmarknadsenhet har kompetens att både genomföra egen uppföljning av politiken och bedöma externa uppföljningar och utvärderingar. *IFAU* vill även påpeka att utvärdering i form av effektstudier bör ges större utrymme i regeringens resultatredovisning. Sådana studier kräver emellertid en längre uppföljningshorisont än t.ex. ett kalenderår och kan därför inte hänföras direkt till den verksamhet som bedrivs av AMV under det föregående året.

Enligt *Svenskt Näringsliv* är en förutsättning för att politikerna ska kunna göra rätt avvägningar när det gäller allokeringen av samhällets resurser att det fortlöpande görs adekvata analyser av insatsernas effektivitet.

AMS och *flertalet av länsarbetsnämnderna* delar revisorernas uppfattning att resultatinformationen kan förbättras. Enligt *AMS* har det mot denna bakgrund etablerats en ny utvärderings- och analysavdelning inom styrelsen. Avdelningen ska bl.a. utveckla en resultatorienterad statistik som revisorerna, enligt *AMS*, efterlyser. *AMS* pekar också på att styrelsen på uppdrag av

Revisorerna

Enligt revisorernas uppfattning är det värdefullt att AMS utvecklar en mer resultatorienterad statistik. AMV:s roll i utvärderingsprocessen redovisas dock närmare i avsnitten 2.6 och 2.7.

Revisorerna ser med tillfredsställelse på att rapporten kommer att vara en utgångspunkt i Näringsdepartementets fortsatta utvecklingsarbete vad gäller bl.a. uppföljning. Trots att utvecklingsarbetet pågått sedan 2001 framgår dock inte formerna för detta arbete av departementets remissvar. ESV, som är regeringens expertorgan i frågor som rör resultatstyrning, menar t.ex. att en förutsättning för att resultatredovisningen ska kunna förbättras är att regeringen tar fram en strategi för hur den ska följa upp och utvärdera arbetsmarknadspolitiken. Revisorerna delar denna uppfattning.

Riksdagens revisorer instämmer vidare i IFAU:s påpekande att effektanalyser bör ges större utrymme i regeringens resultatredovisning.

Revisorerna kan även konstatera att samtliga övriga remissinstanser som kommenterat frågan ställer sig positiva till revisorernas förslag. Revisorerna finner därför inte skäl att ändra sitt förslag och föreslår därför att regeringen bör få i uppdrag att förbättra resultatredovisningen.

2.3 Verksamhetsplaneringen inom AMV

Rapporten

AMV:s verksamhetsplanering kan sägas bestå av riktlinjer, fördelning av verksamhetsmål, resursfördelning, planering av åtgärder och anslag samt uppföljning och utvärdering. I rapporten behandlas de fyra förstnämnda delarna. Vad gäller uppföljning och utvärdering lämnas två separata förslag till åtgärder.

Enligt revisorernas bedömning i rapporten finns det flera inslag i AMV:s verksamhetsplanering som starkt kan ifrågasättas och som med stor sannolikhet leder till att verksamhetsmålen styrande effekt reduceras. Regeringens resultatstyrning riskerar således att inte få avsedd effekt. Revisorernas bedömningar grundas på bl.a. följande iakttagelser.

Riktlinjer

Inom AMV är riktlinjer på olika nivåer ett mycket viktigt styrinstrument. De är dock förknippade med ett flertal brister. Den kanske allvarligaste invändningen är att riktlinjerna inte förefaller få något ordentligt genomslag bland de anställda. Revisorernas undersökning visar att insikten om t.ex. verksamhetsmålen är begränsad. Ungefär hälften av de anställda anger verksamhetsmål som inte gäller längre. De prioriterar i många fall också mål som upphört att gälla. De tycks ha relativt vaga uppfattningar om vem som fastställer målen och för vilka de gäller. Detta är naturligtvis ett misslyckande för den

verksamhetsplanering som bedrivs inom AMV. Det är viktigt att riktlinjerna är klara, enkla och tydliga. De ska kunna förstås av samtliga anställda inom verket.

I rapporten pekas även på andra brister i riktlinjerna.

- Det saknas förklaringar till verksamhetsmålen och hur dessa hänger samman eller är kopplade till de mer överordnade målen.
- Det saknas en ordentlig analys av problemen på arbetsmarknaden. Det finns inga analyser av t.ex. arbetslöshetens bakgrund, hur arbetsmarknaden fungerar etc.
- Det saknas en ordentlig koppling till arbetsmarknadsprognoserna. Detta gäller framför allt på den regionala nivån.

Fördelningen av verksamhetsmål

En viktig uppgift i samband med verksamhetsplaneringen är att formulera, precisera och fördela verksamhetsmålen. Det finns emellertid flera inslag i processen som leder till att målens styrande funktion reduceras väsentligt.

- De modeller som utnyttjas för att länsfördela målen om att arbetsgivarna ska få tillräckligt med sökande och arbete efter arbetsmarknadsutbildning innebär att det inte är speciellt meningsfullt att analysera länens måluppfyllelse. Den påverkas av ett antal faktorer som länen inte kan påverka och som inte finns med i modellerna.
- Flera av länen har valt samma målnivå för samtliga kontor. Det sker med andra ord ingen anpassning efter förutsättningarna på den lokala arbetsmarknaden trots att en sådan anpassning är möjlig. Det gäller framför allt målet om att arbetsgivarna ska få tillräckligt med sökande och målet om arbete efter arbetsmarknadsutbildning. I ett av länen varierade exempelvis andelen i arbete efter arbetsmarknadsutbildning mellan 18 och 65 procent. Trots detta har samtliga kontor i länet samma målnivå på 70 procent. Det kan naturligtvis diskuteras hur ett kontor med ett utfall på 18 procent upplever ett mål på 70 procent och vilken tilltro till resultatstyrningsprocessen det får.
- En näraliggande aspekt är att AMS har valt att inte länsfördela målet om arbete efter arbetsmarknadsutbildning. Orsaken är att målnivån upplevs som orealistisk. Målet är dock i hög grad efterfrågestyrt och efterfrågan varierar kraftigt mellan olika regioner i Sverige. Risker är påtagliga att resultatstyrningen påverkas negativt.
- AMS modell för att fördela målet om långtidsinskrivna är så pass komplicerad att det är högst osäkert om det på något enkelt sätt går att förutse utfallet. Det kan därmed också vara svårt att förutse hur arbetet med långtidsinskrivna under året kan komma att påverka nästa års fördelning.

- Det saknas en koppling till arbetsmarknadsprognoserna. Fördelningen av målen baseras endera på historiska data eller variabler som inte har något samband med arbetsmarknaden.

I rapporten konstateras att i huvudsak fundamentalt olika system används inom samma organisation för att fördela mål. Det kan därför ifrågasättas om dessa mål längre kan betraktas som styrinstrument.

Resursfördelning

Resursfördelningen utgör ett väsentligt inslag i verksamhetsplaneringen. Det är viktigt att den stimulerar en effektiv resursanvändning. Det finns dock ett antal inslag som pekar på att de nuvarande resursfördelningsmodellerna är relativt ineffektiva.

- AMS modell för att fördela förvaltningsanslaget saknar inslag som mäter effektiviteten eller produktiviteten. Det kan därför diskuteras om resursfördelningen inom AMV i tillräcklig utsträckning har avspeglat arbetssituationen och om resurstilldelningen förändrats lika snabbt som förhållandena på arbetsmarknaden. Tidigare studier indikerar att de ineffektiva kontoren har använt onödigt mycket resurser i relation till de tjänster som blivit producerade och att de kontor som haft låg eller negativ produktivetsförändring inte anpassat sin resursanvändning till förändringen av arbetsuppgifterna över tiden.
- De nuvarande modellerna kan leda till att länsarbetsnämnder eller kontor som är effektiva får minskade resurser och vice versa. Orsaken till detta är bl.a. att målen om långtidsinskrivna och arbetshandikappade delvis står i konflikt med de modeller som utnyttjas i samband med resursfördelningen. Ett effektivt arbete med t.ex. långtidsinskrivna kan medföra minskade resurser.
- Ett inslag som förstärker resonemanget ovan är de statistiska underlagen till fördelningsmodellerna. Ett problem är att det uppstår vissa dubbelräkningar och en person kan dessutom befinna sig i olika grupper, t.ex. långtidsarbetslösa och arbetshandikappade, under ett år. Ett sådant underlag kan ge incitament till manipulationer och även belöna mer kort-siktiga lösningar för de arbetssökande.
- Det finns inget samband mellan resursfördelningen och fördelningen av flertalet verksamhetsmål.
- Ett stort antal åtgärder fördelas efter samma principer. Det kan förefalla naturligt i en målstyrd organisation. Det är samtidigt en modell som fungerar bäst om åtgärder kan betraktas som substitut till varandra. Arbetsmarknadsutbildningen har dock i budgetpropositioner etc. getts en speciell vikt. Utbildningen ska lösa flaskhalsproblem, den ska inriktas mot bristyrkesutbildningar och den ska vara efterfrågestyrd. Den fördelas dock efter samma principer som ett stort antal andra åtgärder som i många fall har lite andra syften. Någon specifik vikt för efterfrågan, t.ex. lediga platser, finns inte i modellen.

- Den modell som utnyttjas för att fördela anslaget för särskilda insatser för arbetshandikappade saknar helt och hållet inslag som skulle kunna skapa incitament för att slussa deltagare in i reguljär eller mindre subventionerad sysselsättning. I förordningen (2000:630) om särskilda insatser för arbetshandikappade finns dock inslag som skulle ligga till grund för sådana konstruktioner.

Ett sammanfattande intryck är att det saknas en utvecklad strategi för hur resurserna ska fördelas. Någon utvärdering av modellerna görs inte.

De nuvarande modellerna premierar varken en effektiv fördelning eller en effektiv användning av resurser. Den bilden förstärks av det stora antalet modeller som utnyttjas inom AMV på olika nivåer. En effektiv resursfördelning kan inte ske på diametralt olika sätt på olika nivåer. Den slutliga fördelningen påverkas av ett så stort antal variabler att det inte är möjligt att se något system i fördelningen.

Planeringen av åtgärder

En slutsats i rapporten är att planeringen, åtminstone för 2002, inte förefaller ha något direkt samband med AMS eller länens arbetsmarknadsprognoser. Den ger snarare ett intryck av att bygga på förväntningar om ytterligare medel.

Slutsatser

Enligt revisorernas bedömning i rapporten är verksamhetsplaneringen inom AMV förknippad med mycket stora brister som gör att resultatstyrningens intentioner riskerar att undermineras. De olika delarna inom planeringsprocessen hänger dessutom inte ihop. Enligt revisorernas uppfattning i rapporten bör verksamhetsplaneringen förändras så att det blir möjligt att få till stånd en effektiv styrning av verksamheten. Inte minst viktigt är att riksdagens och regeringens intentioner får ett direkt genomslag i verksamheten. Regeringen bör därför ge AMS i uppdrag att i grunden omarbete verksamhetsplaneringen. Ett alternativ är att en oberoende utredning tillsätts för att se över verksamhetsplaneringen.

Remissinstanserna

ESV, Statskontoret, Svenskt Näringsliv och *SACO* ställer sig positiva till revisorernas förslag.

Enligt *Statskontoret* bör det t.ex. vara möjligt att förbättra i vart fall vissa delar av styrningen inom AMV också inom ramen för de övergripande förutsättningar som råder för närvarande. Ett exempel är att förbättra kunskapen om organisationens mål, vilket bör kunna ske omedelbart.

AMS och *flertalet länsarbetsnämnder* delar revisorernas bedömning och har därför sedan 2001 bedrivit ett konkret åtgärdsarbete för att införa en ny verksamhetsplanering. Ett omfattande utvecklingsarbete pågår enligt AMS. Målet är att en helt ny modell ska vara i tillämpning budgetåret 2004. AMS fram-

håller att revisorernas förslag sedan mer än ett år är föremål för åtgärdsinsatser. Ett flertal olika åtgärder redovisas i AMS remissvar. Det är t.ex. en ny myndighetsinstruktion, en ny ledningsorganisation, det s.k. fempunktsprogrammet och åtgärder för att tydliggöra AMS roll som chefsmyndighet. Tillskapandet av en tydlig linjeorganisation var, enligt AMS, en av förutsättningarna för att initiera, leda och styra det nu pågående förändringsarbetet.

Enligt AMS överensstämmer revisorernas kritik med den kritik som styrelsen framförde 1999 och 2000, dvs. för tre år sedan. AMS anser att Riksdagens revisorer ägnar uppmärksamheten åt att måla upp allvarliga brister inom verket, utan att redovisa de åtgärder som har vidtagits under 2001 och 2002 och som planeras vidtas under 2003. Enligt AMS skapar därmed revisorerna, medvetet eller omedvetet, en skev och osaklig bild av förhållandena inom verket.

Länsarbetsnämnden i Stockholms län anser att en översyn av verksamhetsplaneringen är onödig, eftersom den för närvarande håller på att omarbetas inom AMV. Nämnden pekar dock på att en fastare målstruktur och tidiga preliminära mål gör det enklare att föra ut och förankra målen hos alla anställda. Enligt nämnden bör verksamhetsmålen ha ett tydligare samband med arbetsmarknadsförhållanden, och valda målnivåer måste korrespondera mot tillgängliga resurser. Nämnden anser däremot inte att resursfördelningen ska kopplas till effektivitetsvariabler.

Länsarbetsnämnden i Uppsala län delar revisorernas uppfattning om att resursfördelning är ett viktigt styrinstrument. Det är viktigt att det finns en logisk struktur i hur resurser fördelas. Det är också, enligt nämnden, olyckligt om län resursmässigt avlövas på grund av goda resultat. Med hänsyn till att arbetsmarknad och organisationer är så olika är det inte heller givet att länen ska följa en central fördelningsmodell.

Länsarbetsnämnden i Södermanlands län tillstyrker att verksamhetsmålen på regional och lokal nivå i allt större utsträckning bör kopplas till länens prognoser och även till arbetsförmedlingskontorens marknadsbedömningar. Nämnden delar också rapportens synpunkter på att kännedom om verksamhetsmålen tidigare inte klart och tydligt funnits hos varje medarbetare.

Länsarbetsnämnden i Västerbottens län redovisar att nämnden vidtagit ett antal åtgärder för att stärka verksamhetsplaneringen och öka dess genomslag i organisationen. Modellen för fördelning av verksamhetsmål har förändrats och länet har i samband med detta tagit intryck av revisorernas synpunkter. Under hösten 2002 har länet tagit fram en ny modell för verksamhetsplaneringen där ambitionen varit att tydliggöra sambanden mellan målnivåerna och kopplingen till verkets övergripande mål. Nämnden redovisar också den organisation för s.k. målstrategier som finns i länet.

TCO och *LO* pekar på att de problem som lyfts fram i rapporten delvis har uppmärksammats i det s.k. fempunktsprogrammet. De förslag som läggs fram bör dock, enligt TCO, beaktas i programmet.

AMS remissvar

Riksdagens revisorer vill inledningsvis peka på att AMV:s nya myndighetsinstruktion och det s.k. fempunktsprogrammet redovisas på cirka fyra sidor i rapporten. Det senare programmet redovisades inte i detalj. Orsaken till detta (som också nämns i rapporten) var att det i slutskedet av rapportbehandlingen var okänt vad som egentligen skulle genomföras. I det styrdokument (Styrdokument för AF Sverige) som AMS skickade ut på remiss till arbetsförmedlingar etc. poängterades, vilket också nämns i revisorernas rapport, att dokumentet kunde ses som utkast som långt ifrån var färdigställt. Efter att ha tagit del av AMS remissvar kan revisorerna konstatera att den valda ansatsen var befogad. AMS hänvisar i sitt remissvar till drygt 40 skriftliga produkter (exklusive ett stort antal dagordningar, protokoll, seminarieprogram, kursprogram, diagram etc.) som de anser att revisorerna inte tagit del av. Revisorerna kan konstatera att ca 65 procent av dessa produkter är daterade under perioden augusti–december 2002, dvs. under en period då rapporten var under slutbehandling eller redan färdigställd. Ett flertal av de äldre och mer principiella produkterna finns refererade i revisorernas rapport. Det kan också nämnas att AMS under granskningen i huvudsak inte skickade över något av det material som man nu hänvisar till. Revisorerna har senare beställt materialet och kan konstatera att det är av mycket skiftande karaktär. Ungefär hälften av dokumenten har karaktären av direktiv, arbetsplaner, underlag och sammanställningar. Det är svårt att bilda sig en uppfattning om vad som egentligen kommer att genomföras och i vilka avseenden det kommer att leda till en uppenbart förbättrad verksamhetsplanering. Det redovisas få åtgärder som direkt syftar till att lösa de konkreta problem som diskuteras i rapporten. Enligt revisorernas uppfattning är det varken möjligt eller rimligt att revidera visioner eller andra viljetrytningar.

AMS fick i sedvanlig ordning möjlighet att faktagranska rapporten. I denna genomgång påpekade AMS inte några faktafel. AMS framförde dock önskemål om att revisorerna i sina bedömningar, som AMS inte fick del av, skulle nämna att problemen hade uppmärksammats av AMS. Detta gjordes också.

Revisorerna har i övrigt starka invändningar mot den verklighetsbeskrivning som redovisas i AMS remissvar. AMS har enligt nuvarande och tidigare instruktioner ett tydligt ansvar för att leda, samordna och utveckla den arbetsmarknadspolitiska verksamheten inom landet och se till att den bedrivs effektivt. AMS har även ett tydligt ansvar för att sätta upp mål och riktlinjer för verksamheten och fördela ekonomiska resurser. AMS har också följt instruktionen och i årtal fördelat mål och resurser till länsarbetsnämnderna samt satt upp riktlinjer för dessa. Mot denna bakgrund har revisorerna svårt att förstå vad som tidigare förhindrat AMS att t.ex. fördela verksamhetsmål och resurser på ett effektivt sätt. Det är således inte helt uppenbart för revisorerna hur den nya ledningsformen och fempunktsprogrammet ska få några direkta effekter på dessa områden. För detta krävs en förstärkning av kompetens och en vilja att förändra och utveckla modellerna i en riktning som innebär en effektivare styrning. Revisorerna har också noterat att AMS ut-

nyttjat de tidigare, enligt revisorernas uppfattning, ineffektiva fördelningsmodellerna i samband med fördelningen för budgetåret 2003.

Statskontorets uppföljning av den nya ledningsorganisationen pekar också på skevheter i AMS analys. Kontoret konstaterar att den nya ledningsformen hittills inte gett något genomslag. Det beror, enligt kontoret, till stor del på att länsarbetsnämndernas styrelser inte har haft särskilt stort inflytande på verksamheten, trots att de tidigare haft det formella ansvaret. Verksamhetens inriktning har, då som nu, främst styrts av länsarbetsdirektörerna. Enligt Statskontoret är synen på den nya ledningsformen splittrad inom AMV. AMS problembild av länsarbetsnämnderna som svåra att styra känns inte igen på den regionala nivån. Företrädare för länsarbetsnämndernas styrelser anser i stället att AMS styrning har varit för hård.

Revisorerna vill naturligtvis inte bortse från hur arbetsmarknadspolitiken organiseras. Arbetsmarknadspolitik är dock, enligt revisorernas uppfattning, inte bara en organisationsfråga utan det krävs också gedigna kunskaper och insikter om arbetsmarknadens funktionssätt och politikens effekter. AMS remissvar berör dock främst organisatoriska frågor och i huvudsak inte politikens effekter och genomslag.

Revisorernas slutsatser

Enligt revisorernas uppfattning kvarstår många av de problem som uppmärksammas i rapporten, och verksamhetsplaneringen inom AMV har därför stora brister. Målens styrande funktion reduceras väsentligt, resurser fördelas inte effektivt och målen får inte något ordentligt genomslag bland de anställda. Det sistnämnda är naturligtvis det främsta tecknet på ett starkt misslyckande för den verksamhetsplanering som bedrivs inom AMV. AMS hävdar att kunskapsläget kring målen numera har ökat. AMS redovisar dock inte några undersökningar som visar att så är fallet (se även avsnitt 2.5). Som framgår ovan har inte heller fördelningsmodellerna förändrats.

Flera av remissinstanserna som kommenterat frågan ställer sig bakom revisorernas förslag. Revisorerna anser emellertid att det skulle vara att gå för långt att i nuläget ställa krav på en ytterligare omarbetning av verksamhetsplaneringen inom AMV. Det har trots allt kommit i gång ett arbete inom verket, och en förändrad inriktning av detta arbete skulle medföra stora påfrestningar på personal etc.

Enligt revisorernas uppfattning är det dock av stor vikt att fempunktsprogrammet och den nya verksamhetsplaneringen utvärderas. Regeringen bör därför få i uppdrag att utvärdera effekterna av dessa förändringar och återkomma till riksdagen med en redovisning. En sådan utvärdering bör ske av ett externt utvärderingsorgan.

2.4 Preliminära verksamhetsmål för AMV

Rapporten

I rapporten pekas på att tidsschemat för AMV:s verksamhetsplanering är mycket snävt. Det gäller framför allt perioden mellan regleringsbrev och det

nya budgetåret. Verksamhetsmålen fastställs definitivt av regeringen kring den 20 december och ska sedan börja tillämpas fr.o.m. den 1 januari. AMS erhåller i och för sig preliminära verksamhetsmål tidigare, och det förs en diskussion mellan departementet och AMS om den närmare utformningen av målen. Det är dock inte möjligt att förankra målen i organisationen förrän de är definitivt beslutade. Definitiva beslut vid länsarbetsnämnderna sker ofta i slutet av januari eller i februari.

Stora förändringar av målen kan naturligtvis innebära avsevärda påfrestningar för planeringsprocessen. Ett exempel på detta är verksamhetsmålet om övergångar från lönebidrag. Målet blev känt så pass sent att det inte var möjligt att ta fram underlag för en länsfördelning av målet. Revisorernas enkätundersökning visar också att endast hälften av förmedlarna känner till målet.

Regeringen har vid vissa tillfällen beslutat om preliminära riktlinjer för AMV. Detta skedde senast 1996 och dessa beslutades i slutet av november, dvs. nästan en månad tidigare än i dag. En nackdel med preliminära mål kan vara att även dessa behöver förändras senare och att ett sådant förfarande ytterligare kan försämra planeringsprocessen. Revisorerna föreslog dock i rapporten att möjligheten med preliminära verksamhetsmål bör övervägas.

Remissinstanserna

ESV, Länsarbetsnämnden i Stockholms län, Länsarbetsnämnden i Södermanlands län, Länsarbetsnämnden i Jönköpings län, Länsarbetsnämnden i Västertobottens län, IFAU, Svenskt Näringsliv och SACO ställer sig positiva till revisorernas förslag.

AMS och merparten av länsarbetsnämnderna delar revisorernas bedömning att det finns stora fördelar med att komma i gång med planeringsarbetet i god tid inför gällande budgetår. De åtgärder som AMS har vidtagit och planerar att vidta med avseende på verksamhetsgrenar, verksamhetsmål och verksamhetsplanering syftar bl.a. till att just uppnå en optimal planeringshorisont inom verket. Enligt AMS är åtgärder i linje med revisorernas kritik under implementering.

Länsarbetsnämnden i Uppsala län pekar på att sena beslut om verksamhetsmål och budget kan försvåra den länsinterna förankrings- och planeringsprocessen.

TCO anser att det är tveksamt om det ska införas preliminära verksamhetsmål för myndigheten. Det kan, enligt TCO, snarare leda till nya målkonflikter och ytterligare försämra planerings- och uppföljningsprocessen.

Revisorerna

Enligt AMS är åtgärder i linje med revisorernas kritik under implementering. Revisorerna ser naturligtvis positivt på att AMS vidtar åtgärder som syftar till att förbättra planeringsprocessen. Riksdagens revisorer vill dock klargöra att förslaget avser verksamhetsmålen för AMV. Dessa mål beslutas av regeringen, och inte av en myndighet under regeringen.

Enligt revisorernas uppfattning torde det vara rimligt att anta att planeringsprocessen påverkas av när myndigheter erhåller verksamhetsmål från regeringen. Målen ska förankras, målen ska fördelas, uppföljningsrutiner ska utvecklas etc. Dessa förhållanden torde även gälla en myndighet som AMS. Det visar med all tydlighet det exempel som rör målet om övergångar från lönebidrag och som redovisats ovan.

Riksdagens revisorer noterar att flertalet av de övriga remissinstanserna ställer sig bakom förslaget och att dessutom flera länsarbetsnämnder uppmärksammat problemen med den korta planeringsperioden. Revisorerna finner därför inte skäl att ändra sitt förslag och föreslår således att regeringen bör överväga möjligheten att ge AMV preliminära verksamhetsmål i god tid för att underlätta verkets verksamhetsplanering.

2.5 Kunskaperna om målen

Rapporten

I rapporten redovisas att den arbetsmarknadspolitiska målstrukturen är mycket komplicerad. Det är svårt att förstå syftet med vissa mål, varför de införs, varför de förändras och hur de är kopplade till varandra och till de mer överordnade målen.

Det är uppfattningar som förefaller delas av många anställda vid landets arbetsförmedlingar. Revisorernas enkätundersökning visar att insikten om de arbetsmarknadspolitiska målen är begränsad. I rapporten pekas på att detta har bidragit till att verksamhetsplaneringen misslyckats inom AMV.

Regeringen har emellertid också ett ansvar för att målen uppfattas på ett korrekt sätt. Resultatstyrningen förutsätter att målen är väl förankrade hos medarbetarna och att insikten om målen och målstrukturen är hög. I Finansdepartementets handledning för utformningen av regleringsbrevet anges också att det ska framgå av verksamhetsmålen på vilket sätt verksamheten bidrar till att målen för berörda verksamhetsområden och politikområden uppnås.

Enligt rapporten är det angeläget att öka både kunskapen om målen och förståelsen för målen i någon form av skriftligt dokument.

Remissinstanserna

Statskontoret, ESV, Svenskt Näringsliv, TCO och SACO ställer sig bakom revisorernas förslag.

AMS och flertalet av länsarbetsnämnderna pekar på att med verksamhetsgrenar, verksamhetsmål, uppföljning och erforderligt IT-stöd samt med den nya lednings- och styrningsmodellen, ny verksamhetsplanering och fortsatta kontinuerliga utbildningsinsatser inom AMV kommer kunskapsläget kring målen att öka väsentligt.

Enligt *Länsarbetsnämnden i Jönköpings län* har arbetet med förankring av mål samt uppföljning förändrats sedan revisorerna besökte länet. I dag genomförs kontorsdialoger för förankring av mål. Vidare genomförs varje månad mål- och resultatuppföljning.

Länsarbetsnämnden i Västerbottens län pekar på att målens funktion måste vara klar och tydlig för alla i organisationen om styrsystemet ska fungera. Enligt nämnden är den enkätundersökning som redovisas i rapporten en nedslående läsning och understryker vikten av en nära dialog mellan ledning och medarbetare om mål och resultat. Länsarbetsnämnden har i strukturen för verksamhetsplanen 2003 betonat verksamhetsmålen och försökt att åskådliggöra sambanden mellan verksamhetsmålen och överliggande målnivåer. Vidare har nämnden strävat efter att koppla verksamhetsmålen till det övergripande målet i syfte att öka förståelsen för de vidare effekterna av verksamhetens uppdrag.

Revisorerna

Det förtjänar att nämnas att revisorernas förslag omfattar det organ som beslutar om verksamhetsmålen, nämligen regeringen. AMS bidrag till den begränsade kunskapen om målen har redan berörts i avsnitt 2.3. Enligt revisorernas uppfattning är det rimligt att anta att den som beslutar om målen också har den bästa insikten om syftet med målen, varför de införs, varför de förändras och hur de är kopplade till varandra och de mer överordnade målen.

Flertalet av de övriga remissinstanserna som kommenterat frågan ställer sig positiva till revisorernas förslag.

Enligt revisorernas uppfattning bör regeringen få i uppdrag att öka både kunskapen om målen och förståelsen för målen i någon form av skriftligt dokument. Det bör leda till ett bättre genomslag för politikens inriktning och de prioriteringar och omställningar som görs. Revisorerna har inga synpunkter på var och hur ett sådant dokument ska publiceras, men regleringsbrevet kan vara ett lämpligt forum.

2.6 Uppföljning och utvärdering inom AMS

Rapporten

Uppföljning och utvärdering är ett viktigt inslag i den verksamhetsplanering som behandlats ovan. Revisorerna har dock bedömt att detta är ett så centralt område att vi valt att lägga fram separata förslag.

Inom AMV genomförs ett stort antal uppföljningar och analyser av arbetsmarknaden och arbetsmarknadspolitiken. Det kan gälla allt från effektanalyser av arbetsmarknadspolitiska program till kundenkäter. Analyser som har ett direkt samband med målen är dock tämligen utvecklade.

AMV:s årsredovisning är ett exempel på en i hög grad förenklad analys. Det går t.ex. inte att få någon uppfattning om hur AMV:s verksamhet bidragit till att uppfylla verksamhetsmålen eller de mer övergripande målen för arbetsmarknadspolitiken. Omvärldsanalysen är starkt förenklad och faktorer som t.ex. efterfrågan utnyttjas enbart på ett mycket förenklat sätt då det gäller att finna förklaringar till varför ett mål inte uppnåtts. Revisorerna är i rapporten medvetna om att AMS årsredovisning styrs av de återrapporteringskrav som anges i regleringsbrevet. I avsnitt 2.2 har det pekats på möj-

ligheterna att skärpa återrapporteringskraven för att förbättra analysen av måluppfyllelsen.

Enligt rapporten är dock en sådan skärpning inte tillräcklig. Enligt instruktionen ska AMS särskilt följa upp och utvärdera resultatet av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. AMS har således ett generellt krav att utvärdera verksamheten. Enligt revisorernas uppfattning i rapporten föreligger dock betydande brister i AMS utvärderingar av den egna verksamheten, framför allt vad gäller resultatstyrningen.

Ett exempel på detta är att resultatmätningen för två av verksamhetsmålen baseras på urvalsundersökningar. Den här typen av mätningar gör att informationsvärdet i resultaten blir lågt och i många fall obetydligt, trots en betydande kostnad, ca 10 miljoner kronor per år. Undersökningarna medger knappast någon jämförelse mellan län och kontor och i många län/kontor måste en ökning/minskning vara mycket stor för att vara signifikant. Det är naturligtvis inte heller tillfredsställande för personalen att arbeta med sådana osäkra och svårbedömda resultat. Engagemanget för resultatstyrningen riskerar att påverkas negativt.

Ett annat exempel är den bristande analysen av länens måluppfyllelse. AMV har en väl utvecklad verksamhetsstatistik och en organisation, med 20 länsarbetsnämnder och 334 kontor, som är väl lämpad för s.k. benchmarking. Tillgången på jämförelsetal av olika slag är mycket god. AMS utnyttjar dock inte de förutsättningar som finns. Den förenklade analys som redovisas av AMS i dag säger egentligen ingenting om huruvida ett län varit bra eller dåligt. Orsaken är att faktorer som t.ex. efterfrågan inte vägs in i analysen. För att AMS analyser ska bli meningsfulla krävs därför att den statistiska analysen utvecklas. Det är naturligtvis också i detta fall otillfredsställande för personalen att inte kunna bedöma och jämföra resultat.

I rapportens kapitel 6 ges ytterligare ett antal exempel på den förenklade analysform som tillämpas inom AMS.

Enligt revisorernas bedömning i rapporten är AMS uppföljnings- och utvärderingssystem förenat med så stora metodologiska brister att regeringen bör ge AMS ett särskilt uppdrag att förbättra processen. Ett sådant uppdrag bör även involvera extern utvärderingsexpertis för att tillföra kompetens.

Remissinstanserna

Statskontoret, ESV, IFAU, Svenskt Näringsliv och *SACO* ställer sig bakom revisorernas förslag.

Statskontoret pekar t.ex. på att det genomförts ett stort antal utredningar och utvärderingar av arbetsmarknadspolitiken och att det borde finnas ett bra underlag för att förändra och förbättra verksamheten. Kontoret konstaterar dock att stora delar av den kunskapen inte tas till vara. Ett annat exempel är, enligt *Statskontoret*, uppföljningarna av de olika länsarbetsnämndernas verksamhet och resultat. Verksamhetens omfattning och organisation skapar goda möjligheter för jämförelser och analyser. De bör, enligt kontoret, vara ett viktigt underlag för att förbättra verksamheten vid vissa länsarbetsnämnder eller arbetsförmedlingar, formulera realistiska regionala mål och fördela resurserna på ett effektivt sätt.

IFAU håller med revisorerna om att det är viktigt att följa upp och utvärdera arbetsmarknadspolitiken. IFAU vill dock poängtera att ansvaret för dokumentationen och uppföljningen av den egna verksamheten ska ligga hos myndigheten, medan ansvaret för utvärdering ska ligga på ett från myndigheten fristående organ. Det utesluter, enligt IFAU, inte att även andra än AMV ägnar sig åt uppföljningar eller att AMV ägnar sig åt utvärderingar; men ansvaret ska vara tydligt så att uppföljning och utvärdering verkligen kommer till stånd.

AMS och *flertalet av länsarbetsnämnderna* pekar däremot på att en ny organisation för styrelsen införs i början av 2003. En ny avdelning för analys och utvärdering inrättas (se även avsnitt 2.2). Den 1 mars 2003 påbörjar den nya avdelningen sin ordinarie verksamhet med utvärdering, analys och resultatredovisning av de arbetsmarknadspolitiska insatserna. Enligt AMS är åtgärder sålunda vidtagna. Det framgår också av AMS remissvar att styrelsens och ledningens betoning på att fullfölja uppdraget från riksdag och regering har bidragit till att måluppfyllelsen under 2002 blivit avsevärt bättre på de flesta arbetsförmedlingskontor. Enligt AMS har således stora förändringar ägt rum, vilket är en viktig förklaring till de avsevärda resultatförbättringarna.

Revisorerna

Enligt instruktionen (2001:623) för AMV ska AMS som chefsmyndighet särskilt följa upp och utvärdera resultatet av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Det är ett ansvar som AMS haft i årtal. Riksdagens revisorer har svårt att förstå hur en förändrad ledningsform och ett program som i huvudsak syftar till att förbättra förmedlingsverksamheten kan påverka detta ansvar och de stora brister i uppföljningen och utvärderingen som redovisas i rapporten. Den typen av brister åtgärdas inte först och främst med hjälp av organisationsförändringar, utan med bl.a. förstärkt kompetens och en annan syn på behovet av utvärderingar. Utvärderingsfrågorna måste, enligt revisorernas uppfattning, få en helt annan ställning i verket.

AMS remissvar åskådliggör på ett tydligt sätt den svaga roll som utvärderingsfrågorna har inom styrelsen. Av svaret framgår att AMS anser att de förändringar som vidtagits inom verket är en viktig förklaring till resultatförbättringarna 2002. Enligt revisorernas uppfattning har AMS inte underlag för en sådan slutsats. Det krävs kvalificerad forskning för att underbygga sådana slutsatser. Några sådana analyser har inte genomförts vare sig av forskare eller av AMS.

Revisorerna har noterat att en ny avdelning för analys och utvärdering kommer att inrättas inom AMS. Enligt AMS egen målbemanning kommer avdelningen att bestå av 14 tjänster. Av materialet framgår att *en tjänst* avser utvärderingsfrågor. Det är möjligt att detta utgör en förstärkning jämfört med tidigare, men det är inte uppenbart att utvärderingsverksamheten fått en påtagligt stärkt ställning.

Flertalet av de övriga remissinstanser som kommenterat frågan ställer sig positiva till revisorernas förslag. Statskontoret pekar t.ex., i likhet med revi-

sorerna, på att de goda förutsättningarna för s.k. benchmarking inte utnyttjas. IFAU håller med revisorerna, men poängterar att ansvaret för dokumentationen och uppföljningen av den egna verksamheten ska ligga hos myndigheten, medan ansvaret för utvärdering ska ligga på ett från myndigheten fristående organ. Revisorerna delar IFAU:s uppfattning om att extern utvärdering är viktig, men en myndighet av AMV:s storlek bör ägna sig åt utvärdering. Det krävs dessutom, enligt revisorernas uppfattning, en hög kompetens för att beställa utvärderingar och för att kunna bedöma resultat, metod etc. Det finns vidare analyser som ligger i gränslandet mellan uppföljning och utvärdering och som kräver betydande kompetens.

Uppföljning och utvärdering är ett mycket viktigt inslag i resultatstyrningsprocessen och ska ge en bättre grund för omprövning, styrning och utveckling av insatserna. Utan en väl fungerande uppföljning/utvärdering finns det en uppenbar risk för att resultatstyrningen leder fel. Revisorerna anser att det föreligger betydande brister i AMS utvärderingar av den egna verksamheten, framför allt vad gäller resultatstyrningen. Det måste även vara otillfredsställande för de anställda att inte kunna bedöma och jämföra resultat.

Enligt revisorernas uppfattning har det inte framkommit något som föranleder en ändring av förslaget. Revisorerna föreslår därför att regeringen bör ge AMS i uppdrag att generellt sett förbättra uppföljnings- och utvärderingsverksamheten. Ett sådant uppdrag bör även involvera extern utvärderingsexpertis för att tillföra kompetens.

2.7 Länsarbetsnämndernas verksamhetsredovisning

Rapporten

I förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag finns allmänna bestämmelser om årsredovisning m.m. Förordningen gäller för myndigheter som lyder omedelbart under regeringen, dvs. i detta fall AMV. Trots att länsarbetsnämnderna är självständiga myndigheter så omfattas de inte av förordningen.

Enligt revisorernas uppfattning i rapporten är det också rimligt att det inte publiceras t.ex. 20 separata resultaträkningar och balansräkningar för verket. En genomgång av AMV:s årsredovisningar pekar dock på att analysen av länens finansiella redovisning skulle kunna utökas. Det är i dag mycket svårt att få en uppfattning om hur länen hanterat t.ex. anslagen. Revisorerna har dock inte analyserat denna fråga tillräckligt för att lägga fram ett konkret förslag. Det är emellertid en fråga som bör övervägas.

Enligt rapporten är det däremot inte rimligt att det inte ställs några krav på hur länen ska redovisa resultaten av sin verksamhet. Den genomgång som redovisas i rapportens kapitel 6 visar med all tydlighet att länen i flera avseenden har problem med att analysera sin verksamhet. För det första är analysen förenklad och behandlar inte den väsentliga frågan om hur den egna verksamheten bidragit till måluppfyllelsen. För det andra finns det en uppenbar brist på årliga sammanställningar där verksamhet, mål etc. analyseras i ett mer sammanhållet perspektiv. Redovisningen är i flertalet fall fragmenta-

risk och osammanhängande. Det är i dag svårt för utomstående bedömare att skaffa sig en uppfattning om verksamheten. Det är, enligt rapporten, inte rimligt att analysen ligger på dagens nivå och dessutom varierar så kraftigt mellan länen. Det är trots allt fråga om självständiga myndigheter som det bör ställas höga krav på.

I rapporten ges emellertid ett exempel på en länsarbetsnämnd som på eget initiativ årligen upprättar ett s.k. verksamhetsboks slut. Boks lutet är ett försök att mer systematiskt analysera verksamheten och syftar till att ge underlag kring vad som åstadkoms under verksamhetsåret. Verksamhetsboks lutet innehåller bl.a. analyser av arbetsmarknaden, verksamhetsmål och resultat, programmen och arbetslösheten, anslagen och de arbetsmarknadspolitiska programmen.

I instruktionen för AMV ställs inga krav på att länsarbetsnämnderna ska följa upp och utvärdera resultatet av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Enligt revisorernas uppfattning i rapporten behöver i första hand uppföljningsverksamheten förstärkas, men även viss utvärderingsverksamhet kan behöva övervägas. Revisorerna föreslog därför i rapporten att regeringen åtminstone inför en bestämmelse i instruktionen om att länsarbetsnämnderna ska följa upp sin verksamhet. Det kan t.ex. ske i form av det verksamhetsboks lut som redovisats ovan.

Remissinstanserna

ESV, IFAU, Svenskt Näringsliv och *SACO* ställer sig positiva till revisorernas förslag.

IFAU håller t.ex. med revisorerna om att det är av stor vikt att länsarbetsnämnderna utvecklar sin redovisning samt att den håller en hög kvalitet. Det är viktigt att såväl länsarbetsnämnder som arbetsförmedlingar arbetar aktivt med uppföljning. *IFAU* anser dock inte att det ska finnas krav på att länsarbetsnämnderna ska utvärdera sin verksamhet. Utvärdering handlar om kvalificerade forskningsuppgifter, och det är inte rimligt att bygga upp sådan kompetens vid samtliga länsarbetsnämnder.

AMS och *flertalet länsarbetsnämnder* pekar på att det är viktigt att nämndernas ansvar tydliggörs. En förutsättning för att i chefsmyndigheten *AMS* upprätthålla en god verksamhetsplanering, kvalitet i genomförandet i förmedlingsarbetet, god uppföljning och utvärdering är, enligt *AMS*, att länsarbetsnämnderna utgör en väl integrerad del i verkets linjeorganisation. Utifrån regeringens beslut om en myndighetsinstruktion pågår arbetet med att skapa tydliga ansvarsroller såväl för *AMS* som för länsarbetsnämnderna. En viktig del är, såsom revisorerna påpekar, att nämndernas ansvar för verksamhetsplanering och uppföljning tydliggörs. Härvidlag har, enligt *AMS*, såväl regeringen som styrelsen vidtagit åtgärder. Enligt *AMS* har en ny ledningsorganisation upprättats, chefsorganisationens och länsarbetsdirektörernas roll och ansvar för bl.a. verksamhetsplanering och uppföljning har preciserats och fokus på dessa frågor har ökat avsevärt under de senaste två åren. Enligt *AMS* har detta lett till resultatförbättringar.

Några länsarbetsnämnder lyfter fram behovet av uppföljning.

Länsarbetsnämnden i Stockholms län instämmer i att det är av stort värde att länsarbetsnämnderna analyserar den egna verksamheten. En sådan analys bör dock ske på ett enhetligt sätt i samtliga län. Riktlinjer för detta bör, enligt nämnden, utarbetas av chefsmyndigheten AMS inom ramen för det pågående utvecklingsarbetet.

Länsarbetsnämnden i Uppsala län delar uppfattningen att nämnderna behöver göra egna systematiska uppföljningar och analyser av sin verksamhet.

Länsarbetsnämnden i Västerbottens län håller med om att det är mycket viktigt att stärka uppföljning och utvärdering och att detta även gäller den regionala nivån, inom tillgängliga ramar. Att följa upp och utvärdera verksamheten är, enligt nämnden, helt nödvändigt och kan göras på många sätt. Nämnden pekar på att den sedan 1997, på eget initiativ, tagit fram ett s.k. verksamhetsbokslut som tillsammans med annan uppföljning bidrar till att ge en bild av vad som fungerar och inte fungerar i verksamheten. Områden som går att utveckla vidare är speciellt uppföljning och utvärdering av effektivitet, flöden inom processerna på arbetsförmedlingarna och kvaliteten på uppgifterna i registren.

Revisorerna

AMS förutsätter återigen att kvaliteten, inriktningen och omfattningen av utvärdering och uppföljning i huvudsak är en organisatorisk fråga. Den nya organisationen förutsätts lösa alla de problem som redovisas i revisorernas rapport. Revisorerna har svårt att förstå denna ansats. Revisorernas besök vid fyra länsarbetsnämnder och genomgång av ett stort antal dokument visar tydligt att länen i flera avseenden har problem med att analysera sin verksamhet. Det finns i många fall en brist på bl.a. årliga sammanställningar som gör det mycket svårt för utomstående bedömare att analysera verksamheten och göra jämförelser mellan länen. Analysen är dessutom förenklad.

AMS är chefsmyndighet och har naturligtvis ett ansvar för tillståndet i länens uppföljningsverksamhet. Revisorerna har svårt att föreställa sig att detta ansvar eller synsätt skulle förändras enbart på grund av en ny ledningsorganisation. Som revisorerna pekat på i avsnitt 2.6 krävs det ett förändrat synsätt på behovet av uppföljningar och utvärderingar inom verket och en förstärkt kompetens.

Enligt revisorerna uppfattning är kraven på länsarbetsnämndernas resultatredovisning lågt ställda. Det är trots allt fråga om självständiga myndigheter som det bör ställas höga krav på. Det är dessutom betydande summor som hanteras inom AMV. År 2001 omsatte en länsarbetsnämnd i genomsnitt ca 2,4 miljarder kronor och ett arbetsförmedlingskontor i genomsnitt drygt 150 miljoner kronor. I genomsnitt hanterade en arbetsförmedlare ca 7 miljoner kronor i olika stöd. Andra myndigheter i samma storleksordning har betydligt hårdare krav. Även om detta i första hand är regeringens ansvar, så har AMS som chefsmyndighet ett ansvar för att det går att analysera verksamheten även på länsnivå.

Flera länsarbetsnämnder instämmer i behovet av uppföljning och att det är viktigt att analysera den egna verksamheten. Länsarbetsnämnden i Västerbotten pekar på att den på eget initiativ tagit fram ett s.k. verksamhetsbokslut. I

granskningsrapporten pekar revisorerna på att detta är en möjlig väg för att följa upp verksamheten.

2002/03:RR10

Även flertalet av de övriga remissinstanser som kommenterat frågan ställer sig positiva till revisorernas bedömningar och förslag. IFAU håller med revisorerna, men anser inte att det ska finnas krav på att länsarbetsnämnderna ska utvärdera sin verksamhet. Revisorerna delar IFAU:s uppfattning att det inte är rimligt att bygga upp sådan forskningskompetens vid nämnderna.

Enligt revisorernas bedömning bör instruktionen för Arbetsmarknadsverket skärpas i den meningen att det införs ett direkt krav på länsarbetsnämnderna att följa upp verksamheten i någon form av verksamhetsboksut. AMS bör utfärda närmare bestämmelser om utformningen så att den bl.a. blir likformig och därmed underlättar för utomstående bedömare att analysera verksamheten.

3 Revisorernas förslag

Med hänvisning till de motiveringar som framförts under revisorernas överväganden och förslag föreslår Riksdagens revisorer att riksdagen fattar följande beslut.

Översyn av mål och målstruktur

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anfört i avsnitt 2.1 om översyn av mål och målstruktur.

Regeringens resultatredovisning

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anfört i avsnitt 2.2 om regeringens resultatredovisning.

Verksamhetsplaneringen inom AMV

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anfört i avsnitt 2.3 om verksamhetsplaneringen inom AMV.

Preliminära verksamhetsmål för AMV

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anfört i avsnitt 2.4 om preliminära verksamhetsmål för AMV.

Kunskaperna om målen

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anfört i avsnitt 2.5 om kunskaperna om målen.

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anfört i avsnitt 2.6 om uppföljning och utvärdering inom AMS.

Länsarbetsnämndernas verksamhetsredovisning

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anfört i avsnitt 2.7 om länsarbetsnämndernas verksamhetsredovisning.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Ingemar Josefsson (s), Anders G Högmark (m), Per Rosengren (v), Anita Jönsson (s), Gunnar Andréén (fp), Hans Stenberg (s), Kenneth Lantz (kd), Bengt Silfverstrand (s), Margit Gennser (m), Nils-Göran Holmqvist (s), Karl-Gösta Svenson (m) och Conny Öhman (s).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Åke Dahlberg, utredningschefen Patrick Joyce och revisionsdirektören Mats Johansson (föredragande).

Stockholm den 13 mars 2003

På Riksdagens revisorers vägnar

Ingemar Josefsson

Mats Johansson



Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Rapport 2002/03:2

Bilaga 1

Styrningen av AMS och länsarbetsnämnderna

Förord

Riksdagens revisorer presenterar härmed sin rapport om styrningen av AMS och länsarbetsnämnderna. Beslut om rapporten har fattats av revisorerna i plenum den 14 november 2002. Rapporten sänds nu på remiss. Revisorernas slutliga ställningstagande och förslag kommer därefter att utformas i en skrivelse till riksdagen.

Granskningen har beretts inom revisorernas tredje avdelning. I avdelningen ingår Anders G Högmark (m), ordförande, Anita Jönsson (s), vice ordförande, Kenneth Lantz (kd), Conny Öhman (s), Ingvar Eriksson (m), Ann-Kristine Johansson (s), Ann-Marie Fagerström (s) och Marie Engström (v).

Inom revisorernas kansli har revisionsdirektör Mats Johansson varit ansvarig för utredningsarbetet. Kanslichef Åke Dahlberg och utredningschef Patrick Joyce har bidragit med synpunkter på rapporten

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

·
Bilaga 1

Sammanfattning

Resultatstyrning innebär att riksdag och regering ska bestämma mål och inriktning för den statliga verksamheten och formulera resultatkrav. De statliga myndigheterna har samtidigt getts en större frihet att välja medel för att nå målen. Dessa förändringar syftar bl.a. till att decentralisera ansvar och befogenheter och skapa ett ökat utrymme för analys av verksamhetens utfall. Myndigheternas återrapportering av resultatinformation ska bl.a. tillförsäkra riksdagen och regeringen ett bättre och mer relevant beslutsunderlag. Därmed ges också ökade möjligheter för riksdagen och regeringen att kontrollera att de uppställda målen uppfylls.

Resultatstyrningen fick tidigt ett starkt genomslag inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Styrningen inom detta område har också tidigare i olika sammanhang fått god kritik. Revisorernas granskning visar dock att styrningsproblemen numera är stora. I och för sig har vissa problem uppmärksamats av AMS ledning i det s.k. 5-punktsprogrammet. Enligt revisorernas bedömning är dock problemen av den karaktären att det nu är dags för en grundlig översyn av resultatstyrningen inom det arbetsmarknadspolitiska området.

Enligt revisorernas uppfattning har det etablerats en form av resultatstyrning som tagit över det mesta från den kommersiella verksamheten, dock inte det helt centrala, nämligen motsvarigheten till lönsamhetsanalyser, dvs. effektanalyser. I offentliga verksamheter, med en ofta mer komplicerad målstruktur, är det naturligtvis inte tillfredsställande. Mål, fördelningsmodeller etc. har dessutom utformats på sådana sätt att resultatstyrningens intentioner riskerar att undermineras. Risken är inte att resultatstyrningen i sin nuvarande form mer eller mindre förlorar sin styrande funktion. Den stora risken är att den kan leda till en felaktig resursallokering.

Om intentionerna bakom styrformen resultatstyrning ska förverkligas måste både t.ex. målformuleringar, verksamhetsplanering och uppföljning/utvärdering förbättras väsentligt. Revisorerna lägger i det följande fram sju förslag som syftar till att förbättra resultatstyrningen. Avsikten med dessa förslag är bl.a. att underlätta planeringen och uppföljningen. Förslagen behöver inte medföra att mer resurser tas i anspråk för resultatstyrningen. Effekten bör snarare bli den motsatta. En mer stringent resultatstyrning bör kunna ske med mindre resurser än i dag.

Revisorernas förslag

Se över mål och målstruktur

De arbetsmarknadspolitiska målen är inte utformade eller anpassade för en effektiv styrning av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Regeringen bör därför få i uppdrag att göra en generell översyn av mål och målstruktur inom arbetsmarknadspolitiken.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Förbättra regeringens resultatredovisning

Regeringens resultatinformation i budgetpropositionen ger inga besked om politikens effekter eller hur den bidragit till måluppfyllelsen. Regeringen bör därför få i uppdrag att förbättra resultatredovisningen.

Se över verksamhetsplaneringen inom AMV

Verksamhetsplaneringen inom AMV har så pass påtagliga brister att riksdagens och regeringens intentioner riskerar att inte få ett genomslag i organisationen. Regeringen bör därför ge AMS i uppdrag att i grunden omarbete verksamhetsplaneringen.

Överväg preliminära verksamhetsmål för AMV

Regeringen bör överväga möjligheten att ge AMV preliminära verksamhetsmål i god tid för att underlätta verkets verksamhetsplanering.

Förbättra kunskaperna om målen

Kunskapen om och förståelsen för målen är begränsad inom AMV. Regeringen bör därför på ett tydligare sätt motivera varför verksamhetsmål förändras, hur verksamhetsmålen hänger ihop och hur de är kopplade till de mer överordnade målen för arbetsmarknadspolitiken.

Uppföljning och utvärdering måste stärkas inom AMS

AMS analys av målstyrningsprocessen är mycket förenklad och outvecklad. Regeringen bör därför ge AMS i uppdrag att generellt sett förbättra uppföljnings- och utvärderingsverksamheten.

Utveckla länsarbetsnämndernas verksamhetsredovisning

Instruktionen för AMV bör skärpas i den meningen att det införs ett direkt krav på länsarbetsnämnderna att följa upp verksamheten. Det kan förslagsvis ske i form av verksamhetsbokslut där den egna verksamheten analyseras.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 1

1 Granskningens bakgrund och inriktning

Riksdagens revisorer beslutade den 16 oktober 2001 att granska styrningen av AMS och länsarbetsnämnderna. Revisorernas beslut att genomföra en granskning har sitt ursprung i en framställan från riksdagens arbetsmarknadsutskott.

1.1 Bakgrund

Regeringen har vid flera tillfällen pekat på att styrningen och uppföljningen av AMV:s verksamhet inte har fungerat tillfredsställande. Det gäller t.ex. att AMV haft svårigheter att nå upp till kravet för omfattningen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna och att AMV inte uppfyllt kraven på intern kontroll i vissa avseenden. (prop. 1998/99:1 och 1999/2000:1).

I regeringens proposition om förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt (prop. 1999/2000:98) anfördes att styrproblemen var omfattande. Det framgick att RRV i revisionsberättelsen för AMS årsredovisning för 1998 riktade invändning, s.k. orent bokslut. Flera länsarbetsnämnder hade enligt RRV brustit i kontrollen av sin budget. Arbetslinjen hävdades inte konsekvent. Handlingsplaner av god kvalitet upprättades sällan.

I propositionen redovisades även kritik som riktats mot AMV i andra sammanhang. Det redovisades bl.a. att Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) och RRV i samband med utvärderingen av friare användning av arbetsmarknadspolitiska medel haft allvarliga invändningar mot AMV:s sätt att redovisa hur medlen använts. Regeringen bedömde vidare att det fanns brister i ekonomistyrningen.

I propositionen konstaterade regeringen att de senaste årens allvarliga kritik mot brister i ekonomistyrningen innebar krav på åtgärder.

Många länsarbetsnämnder har inte klarat av verksamheterna på ett godtagbart sätt och AMS förfogar inte i tillräcklig omfattning över erforderliga styr-, uppföljnings- och kontrollsystem. Det är angeläget att budgetar hålls, verksamhetsmålen uppnås och medlen används för avsedda ändamål.

I propositionen sades att regeringen därför kommer att vidta erforderliga åtgärder som innebär att ekonomistyrning, kontroll och uppföljning inom AMV väsentligt förbättras (se nedan).

Arbetsmarknadsutskottet konstaterade i sitt betänkande över propositionen att det var väsentligt att de nationella arbetsmarknadspolitiska målen prioriterades (1999/2000:AU7). Utskottet instämde i övrigt i den bild av problemen kring ledning och styrning som redovisades i propositionen.

Vid behandlingen av budgetpropositionen för 2000 konstaterade arbetsmarknadsutskottet att flera studier visat på problem och brister vad gäller friare medelsanvändning, decentralisering m.m. (1999/2000:AU1). Utskottet betonade att detta måste rättas till och att ett stort ansvar faller på de olika nivåerna inom AMV att tydliggöra och hålla fast vid effekt- och verksamhetsmålen inom arbetsmarknadspolitiken och AMV. Vidare ansåg utskottet

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 1

att det är allvarligt att gällande regler inte efterlevs, att ansvarsförhållanden inte är klarlagda och att administrativa rutiner inte finns eller fungerar.

I senare års budgetpropositioner har regeringen pekat på att arbetsmarknadspolitiken bör ha en tydligare tillväxtfrämjande inriktning och att AMV uppvisat en bristande anpassningsförmåga till regeringens beslut om indragna medel (prop. 2000/2001:1). I budgetpropositionen för 2002 bedömer regeringen bl.a. att det råder en viss obalans i AMV:s måluppfyllelse i förhållande till de tre övergripande målen för arbetsmarknadspolitiken (avser år 2000).

Regeringen har under senare år vidtagit åtgärder i syfte att förbättra ekonomistyrning, kontroll och uppföljning inom AMV. Det gäller bl.a. beslut om att förstärka AMV:s rapportering till regeringen. Regeringen har också gett AMS ett antal uppdrag, beslutat att förändra ledningsformen vid länsarbetsnämnderna (se kapitel 2) och genomfört regeländringar. AMS har även vidtagit flera åtgärder för att effektivisera och kvalitetssäkra verksamheten. Verkets ekonomistyrning har stärkts och det pågår ett arbete för att utveckla verksamheten (se kapitel 6).

RRV:s revisionsberättelser har under senare år också varit utan invändning. RRV har dock vid flera tillfällen pekat på att årsredovisningarna på ett bättre sätt borde belysa varför flera av målen inte har uppfyllts samt vad som krävs för att målen ska uppfyllas (RRV, 2001).

1.2 Syfte

Av instruktionen för Arbetsmarknadsverket framgår att AMS är central förvaltningsmyndighet för allmänna arbetsmarknadsfrågor och chefsmyndighet för länsarbetsnämnderna. Som chefsmyndighet åligger det AMS att vidta relevanta åtgärder så att riksdagens och regeringens beslut blir verkställda. AMS ska sätta upp mål och riktlinjer för verksamheten vid länsarbetsnämnderna samt följa upp och utvärdera resultatet av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Det är av stor vikt att riksdagens och regeringens mål och riktlinjer får ett genomslag i organisationen. Som framgått har dock AMS fått relativt betydande kritik för brister i styrning, kontroll och uppföljning. Det har i och för sig vidtagits ett antal åtgärder för att förbättra styrningsprocessen. Samtidigt är den så pass komplex att det inte är uppenbart vilka effekter förändringarna har haft. Syftet med denna granskning är därför att närmare analysera hur styrningen och uppföljningen inom det arbetsmarknadspolitiska området fungerar. Det inkluderar också regeringens roll i styrningsprocessen.

1.3 Utgångspunkter

Styrning är ett komplext begrepp som kan innehålla många olika former av styrmedel. Regeringens styrning av de statliga myndigheterna sker utifrån flera perspektiv och utövas med hjälp av flera medel. Avsikten med denna granskning är främst att analysera ett av regeringens styrmedel, nämligen den ekonomiska styrningen. Den består av resultatstyrning och finansiell styrning (se kapitel 3). Huvudintresset riktas mot resultatstyrningen.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

En annan utgångspunkt är att granskningen utgår från det system för mål- och resultatstyrning som finns i dag. Det förs därför inte någon diskussion om nyttan av resultatstyrning i sig, utan det är mer enskilda inslag i styrningsprocessen som diskuteras.

1.4 Inriktning

Analysen har främst inriktats på målen och uppföljningen inom arbetsmarknadspolitiken. Det inkluderar även implementeringen av målen. Ett mycket viktigt inslag i detta har varit att analysera verksamhetsplaneringen inom AMV. Det är i denna process som riksdagens och regeringens riktlinjer förs ut i organisationen.

Den senare delen av granskningen har, förutom AMS, omfattat fyra länsarbetsnämnder. Dessa är länsarbetsnämnderna i Stockholms, Jönköpings, Skåne och Västerbottens län.

Ett annat viktigt inslag har varit att få en bild av hur målen för arbetsmarknadspolitiken uppfattas bland de anställda vid arbetsförmedlingarna. Riksdagens revisorer har därför, i samarbete med Statskontoret,¹ genomfört en enkät som vänt sig till ett slumpmässigt urval av arbetsförmedlare och chefer vid landets arbetsförmedlingar. Enkäten omfattade ca 2 000 personer och genomfördes i maj/juni 2002. Frågorna handlade bl.a. om vilka mål som gäller för verksamheten och vilka mål som anses som högst prioriterade (uppläggning och bortfallsanalys redovisas i bilaga 1).

1.5 Rapportens innehåll

Rapporten är disponerad enligt följande. Inledningsvis i kapitel 2 redovisas arbetsmarknadsorganisationens uppbyggnad och funktion. Kapitel 3 innehåller en genomgång av målen för arbetsmarknadspolitiken. I kapitlet ges också en kort översikt över den ekonomiska styrningen i staten samt en introduktion till de mer allmänna kraven på verksamhetsstruktur och mål. I kapitel 4 förs en diskussion om vad målen egentligen styr. Kapitel 5 innehåller en analys av hur regeringen följer upp och bedömer måluppfyllelsen. I kapitel 6 analyseras styrningen och uppföljningen inom AMV. I princip behandlas AMV:s verksamhetsplanering. Avslutningsvis redovisas revisorernas bedömningar i kapitel 7.

¹ Statskontorets del av enkäten avser AMV:s förändrade organisation som redovisas i kapitel 2.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

2 Arbetsmarknadsorganisationens uppbyggnad och funktion

Beslutsfattandet och genomförandet av arbetsmarknadspolitiken kan sägas vara uppdelat mellan olika organisationsnivåer. Avsikten med detta kapitel är att översiktligt beskriva dessa nivåer.

2.1 Riksdagen

Riksdagen beslutar om statsutgifterna och de ekonomiska ramarna för arbetsmarknadspolitiken. Riksdagen beslutar också om de organisatoriska ramarna för verksamheten genom att besluta om verksamhetsform och finansieringsform. Genom beslut om anslag, inriktning och övergripande mål för verksamheten följer att riksdagen även har ett ansvar att följa upp att ändamålen uppfylls och att resultaten nås. I utskottens beredning av ärendena ingår numera uppgiften att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom respektive utskotts ämnesområden. Återrapporteringen från regeringen sker främst genom budgetpropositionen. Det ankommer på riksdagen själv att besluta om sin roll i resultatstyrningen.

I riksdagen bereder arbetsmarknadsutskottet ärenden om bl.a. arbetsmarknadspolitik.

2.2 Regeringen

Styrningen av Arbetsmarknadsverket utövas av regeringen. Inom regeringen sorterar AMV under Näringsdepartementet. Arbetsmarknadsenheten på Näringsdepartementet sköter det löpande arbetet med arbetsmarknadsfrågorna. Enheten handlägger ärenden och kontakter med myndigheten.

Regeringen har flera olika instrument för att styra myndigheten och den verksamhet som den bedriver. Regeringens styrning på kort sikt sker främst genom den statliga budgetprocessen där regeringen lämnar förslag till riksdagen om inriktning, verksamhetsmål och medelstilldelning. Regeringens närmare styrning av myndigheterna sker framför allt genom regleringsbrevet. Styrningen behandlas närmare i kapitel 3.

2.3 Arbetsmarknadsverket

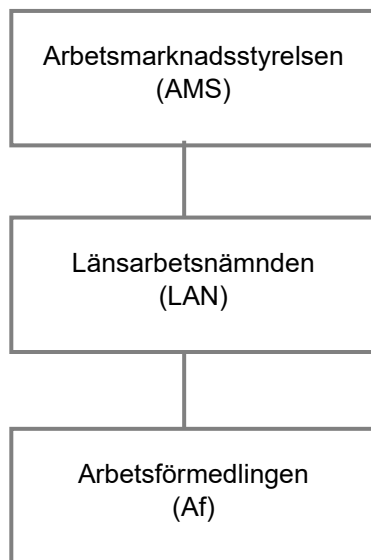
Arbetsmarknadsverket (AMV) svarar för huvuddelen av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. AMV består enligt instruktionen (2001:623) av Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och en länsarbetsnämnd i varje län.² I länsarbetsnämnderna ingår bl.a. den offentliga arbetsförmedlingen.

² På Gotlands län fullgör Länsstyrelsen i Gotlands län de uppgifter som ligger på länsarbetsnämnden under en försöksperiod.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Figur 2.1 Arbetsmarknadsverkets organisation



Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

I slutet av budgetåret 2001 var drygt 9 200 årsarbetare anställda inom AMV. Ungefär 1 100 var anställda vid AMS³ och ca 750 vid de 20 länsarbetsnämnderna. Ungefär 7 400 var anställda vid landets 334 arbetsförmedlingskontor.

Utgifterna för AMV under budgetåret 2001 uppgick till drygt 50 miljarder kronor. Drygt 25 miljarder kronor avsåg bidrag till arbetslöshetsersättning. Det är således betydande summor som hanteras inom verket. År 2001 omsatte en länsarbetsnämnd i genomsnitt cirka 2,4 miljarder kronor och ett arbetsförmedlingskontor i genomsnitt drygt 150 miljoner kronor. I genomsnitt hanterade en arbetsförmedlare cirka 7 miljoner kronor i olika stöd.

AMS

AMS är enligt instruktionen central förvaltningsmyndighet för allmänna arbetsmarknadsfrågor och chefsmyndighet för länsarbetsnämnderna. AMS ska särskilt

1. leda, samordna och utveckla den arbetsmarknadspolitiska verksamheten inom landet och se till att den bedrivs effektivt,
2. sätta upp mål och riktlinjer för verksamheten inom respektive länsarbetsnämnd,

³ Ungefär 300 årsarbetare är anställda vid AMS stab. Ca 200 vid arbetslivstjänster som är en intäktsfinansierad verksamhet. Resterande är anställda vid AMS tjänster som utför olika former av uppdrag, t.ex. ekonomitjänster åt länsarbetsnämnderna.

3. fördela de ekonomiska och andra resurser som står till Arbetsmarknadsverkets förfogande,
4. följa upp och utvärdera resultatet av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, och
5. meddela de internadministrativa föreskrifter och andra beslut som behövs för att uppnå samordning, rationaliseringar och enhetlighet inom Arbetsmarknadsverket.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

AMS leds av en styrelse som ansvarar för verksamheten. Styrelsen består av en ordförande och generaldirektören samt högst nio andra ledamöter. Generaldirektören ansvarar för och leder den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer.

Inom AMS finns en personalansvarsnämnd, en rådgivande nämnd, en arbetslöshetsförsäkringsdelegation, en kulturarbetsdelegation och en central delegation för arbetslivsinriktad rehabilitering. I övrigt bestämmer AMS sin egen organisation.

I samband med AMV:s arbetsmarknadsdagar under hösten 2001 redovisades att det införts en ny ledningsgrupp inom AMV. Den består av AMS generaldirektör, samtliga länsarbetsdirektörer och direktörerna i AMS. Uppgiften är att utveckla AMV som en sammanhållen linjeorganisation i överensstämmelse med det s.k. fempunktsprogrammet (se kapitel 6). Ledningsgruppen presenterades som verkets högsta ledningsorgan. Ledningsgruppens uppgifter har senare preciserats till att den ska vara rådgivande till generaldirektören.

Länsarbetsnämnden

Länsarbetsnämnden är, under AMS, länsmyndighet för allmänna arbetsmarknadsfrågor. I länsarbetsnämnderna ingår den offentliga arbetsförmedlingen. Länsarbetsnämnden ska särskilt

1. leda, samordna och utveckla den arbetsmarknadspolitiska verksamheten i länet och se till att den bedrivs effektivt, och
2. enligt AMS föreskrifter hjälpa AMS i dess verksamhet i totalförsvaret.

Länsarbetsnämnden leds av länsarbetsdirektören som är chef för myndigheten. Länsarbetsdirektören rapporterar till AMS generaldirektör.

Vid länsarbetsnämnden finns en styrelse. Styrelsen består av landshövdingen, som är ordförande, länsarbetsdirektören och högst nio andra ledamöter.

Hos länsarbetsnämnden finns en delegation för arbetslivsinriktad rehabilitering. Dessutom bör länsarbetsnämnden ha en arbetsmarknadsnämnd i varje kommun, såvida inte länsarbetsnämnden och Kommunförbundets länsförbund kommer överens om annat. Arbetsmarknadsnämnden är ett samarbetsorgan med uppgift att medverka till att den arbetsmarknadspolitiska verksamheten inom ramen för den statliga arbetsmarknadspolitiken utformas utifrån lokala förutsättningar och behov. Länsarbetsnämnden ska överlåta åt

arbetsmarknadsnämnden att besluta i frågor som nämnden lämpligen bör pröva.

Länsarbetsnämnden fastställer i övrigt den närmare organisationen av den verksamhet som uppdragits åt länsarbetsnämnden.

AMV:s uppgifter

I förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten anges AMV:s huvuduppgifter närmare. Dessa är

- att effektivt sammanföra den som söker arbete med den som söker arbetskraft,
- att främja sysselsättning och kompetensutveckling för arbetslösa personer på en effektiv och flexibel arbetsmarknad,
- att underlätta för personer med svag ställning på arbetsmarknaden att få arbete och förhindra utslagning från arbetsmarknaden,
- att motverka långa tider utan reguljärt arbete,
- att motverka en könsuppdelad arbetsmarknad och på andra sätt bidra till ökad jämställdhet mellan kvinnor och män samt till ökad mångfald i arbetslivet.

I förordningen anges också hur verksamheten ska utformas och i vilken form den ska bedrivas. Verksamheten ska bedrivas i följande former.

- Platsförmedling.
- Vägledning.
- Arbetsmarknadspolitiska program.
- Arbetslivsinriktad rehabilitering.
- Arbetslivstjänster.
- Vissa anställningsfrämjande åtgärder.

2.4 Ny ledningsform vid länsarbetsnämnderna

Den 1 januari 2002 förändrades ledningsformen vid länsarbetsnämnderna till den som beskrivits i avsnitt 2.3. Ändringen innebär att länsarbetsnämnderna numera leds av en styrelse med begränsat ansvar i stället för en styrelse med fullt ansvar.

Regeringen har i en skrivelse (skr. 2000/01:142) till riksdagen informerat om sin syn på hur AMV bör styras och redovisat förändringar som är avsedda att förbättra styrningen av AMV. I skrivelsen anfördes att regeringen i olika sammanhang har kunnat konstatera att styrningen i verket inte fungerat bra. Den interna styrningen har även uppvisat stora brister vad gäller kontroll, redovisning, ekonomi och verksamhetsinnehåll. Regeringen ansåg

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 1

därför att det fanns skäl att skapa en mer sammanhållen organisation och därigenom också förtydliga AMS roll som chefsmyndighet inom AMV.⁴

För att skapa bättre förutsättningar för en tydligare styrning och ansvarsfördelning inom AMV ansåg regeringen att ledningsformen vid länsarbetsnämnderna skulle ändras till styrelser med begränsat ansvar. Länsarbetsnämndernas uppgift kommer även i fortsättningen att vara att leda, samordna och utveckla den arbetsmarknadspolitiska verksamheten i länet och se till att den bedrivs effektivt.

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att utvärdera resultatet av ändringarna och lämna förslag på hur den fortsatta styrningen av AMV bör ske (uppdraget ska slutredovisas den 15 januari 2004). Därefter ska regeringen ta ställning till hur den fortsatta styrningen av AMV lämpligen bör ske.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 1

⁴ AMS pekade i en skrivelse till regeringen på att den tidigare organisatoriska ordningen medfört en otydlighet i styrningen av och ansvaret för verksamheten (AMS, 2000a). Styrningsproblemen hade sin bakgrund i den organisatoriska ordning som fanns inom AMV, inte minst avsaknaden av en tydlig linjeorganisation. AMS föreslog att myndigheten AMS och länsarbetsnämnderna skulle slås samman i en gemensam myndighet. I en utvärdering av styrelser med fullt ansvar delade Statskontoret AMS uppfattning att besluts- och ansvarsfördelningen i verket gav upphov till problem och svårigheter att utkräva ansvar och tillstyrkte AMS förslag (Statskontoret, 2000a). Enligt Statskontoret var dock problembilden så komplex att det inte var möjligt att inom ramen för kontorets uppdrag bedöma alla aspekter.

3 Den ekonomiska styrningen och de arbetsmarknadspolitiska målen

Regeringens styrning av de statliga myndigheterna utövas med flera medel. Utöver de generella regelverken avseende den ekonomiska styrningen och myndigheternas befogenheter och skyldigheter beslutar regeringen om förutsättningarna för varje enskild myndighets verksamhet. Styrningen sker genom regeringsbeslut i form av instruktion för myndigheten, årliga regleringsbrev, särskilda uppdrag samt förordningar om olika verksamheter etc. Regeringen reglerar myndighetschefernas beslutsbefogenheter och ansvar i förhållande till en eventuell styrelse. Regeringen utser även verkschefer och vissa andra chefer samt i förekommande fall även verksstyrelser. Mål- och resultatdialog på ledningsnivå är en viktig del i regeringens styrning av de enskilda myndigheterna och kompletterar informella kontakter mellan Regeringskansliet och myndigheterna.

Avsikten med detta kapitel är främst att redovisa ett av regeringens styrmedel, nämligen den ekonomiska styrningen. Den består av resultatstyrning och finansiell styrning. I huvudsak avser redovisningen resultatstyrningen (den finansiella styrningen har en mer underordnad roll i granskningen, varför beskrivningen av denna har lagts i bilaga 2). Ett bärande inslag i resultatstyrningen är att formulera mål för verksamheten. Målen ska bidra till politikens förverkligande. Det ställer höga krav på målen på alla nivåer. Målen talar om vad som ska uppnås med den aktuella verksamheten. Merparten av kapitlet ägnas åt de arbetsmarknadspolitiska målen. I nästa kapitel diskuteras hur pass ändamålsenliga målen är.

3.1 Den ekonomiska styrningen⁵

Kort bakgrund

Grunden för den nuvarande ekonomiska styrningen i staten och dess utveckling under 1990-talet lades i och med förslaget i 1988 års kompletteringsproposition (prop. 1987/88:150). De riktlinjer som varit vägledande för den ekonomiska styrningen innebär sammanfattningsvis:

- Statsmakterna fastställer mål, inriktning och ramar för verksamheterna och att myndigheterna ansvarar för besluten om hur genomförandet ska ske utifrån de givna förutsättningarna.
- Delegeringen förutsätter att kraven på redovisning och analys förstärks och att fokus i processen flyttas från budgeteringen till uppföljning och utvärdering av verksamhetens resultat.
- Styrmodellen kräver en utvecklad formell och informell dialog mellan såväl myndighet och regering som regering och riksdag.

⁵ Avsnittet bygger på Ds 2000:63. I promemorian redovisas också ett antal förslag som syftar till att skapa bättre förutsättningar för ekonomistyrning. Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet och redovisas därför inte närmare här.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Förändringarna har syftat till att minska detaljregleringen i styrningen av myndigheterna. Tyngdpunkten har flyttats från medelstilldelningen och finansieringen till verksamhetens resultat, dvs. prestationer och effekter. Uppdelade anslag har ersatts av ramanslag som myndigheten disponerar för genomförandet enligt egna beslut. Anslag avseende olika sakverksamheter och transfereringar styrs dock även fortsättningsvis till stor del av lagar och förordningar m.m.

Utgångspunkter

Den ekonomiska styrningen i staten är konstitutionellt reglerad genom regeringsformens och riksdagsordningens bestämmelser rörande finansmakten och riksdagens beslut om statsbudgeten. En mer detaljerad reglering av den ekonomiska styrningen i staten sker i lagar och förordningar. De två särskilda lagar som finns inom området är lagen (1996:1059) om statsbudgeten samt lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning. Den första tydliggör främst regeringens befogenheter och skyldigheter gentemot riksdagen.

Mål och begrepp

Den ekonomiska styrningen i staten är ytterst ett medel för politikens förverkligande. Målen för den ekonomiska styrningen är mot den bakgrunden att skapa förutsättningar för

- god kontroll av statens finanser,
- resursfördelning i enlighet med politiska prioriteringar,
- hög produktivitet och effektivitet i användandet av statens resurser.

Ekonomisk styrning i staten avser både *resultatstyrning* och *finansiell styrning*.

Tablå 3.1 Ekonomisk styrning

Resultatstyrning innebär att mål anges för en verksamhet som kan ligga till grund för en bedömning av resultatet och för framtida beslut om åtgärder. Målen kan avse prestationer i form av ärendehandläggning, tillsyn, policy-skapande verksamhet, information, forskning och utveckling etc. Prestationerna är i sin tur medel för att uppnå det mer övergripande syftet med verksamheten, dvs. olika slag av effekter i samhället.

Genom den *finansiella styrningen* fastställs restriktioner i form av anslag, låneramar, bemyndiganden, villkor för avgiftsbelagd verksamhet samt tillgång till räntekonto med kredit och/eller statsverkets checkräkning för de resurser regeringen och myndigheterna får förfoga över.

Den ekonomiska styrningen i staten utgår ifrån övergripande politiska visioner och mål. Besluten om mål och inriktning för olika verksamheter bör grundas på dokumenterade resultat och erfarenheter. De finansiella förutsätt-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

ningarna bör vara i balans med målen och resultatkraven för verksamheten. Den ekonomiska styrningen förutsätter därför en uppföljnings- och utvärderingsfas där såväl måluppfyllelsen i resultatstyrningen som resursförbrukningen analyseras. Denna bedömning utgör ett underlag för vidare beslut avseende såväl mål och inriktning som resurser.

En väl fungerande och effektiv statlig verksamhet förutsätter att den finansiella styrningen och resultatstyrningen samverkar. Den förutsätter vidare att alla led i besluts- och genomförandekedjan tar ansvar för sin del av processen vad gäller tydlighet i mål och riktlinjer och beslutsunderlagets kvalitet.

Resultatstyrningen innebär att målen i form av myndighetsprestationer och/eller effekter i samhället kopplas till en statlig resursinsats. Den statliga sektorn omfattar en stor mängd verksamheter och åtaganden i form av offentliga tjänster, inkomst- och resursöverföringar samt normgivning. De enskilda verksamheternas syfte, karaktär och förutsättningar varierar emellertid och den ekonomiska styrningen måste därför anpassas till olika behov. Den måste med andra ord verksamhetsanpassas. Det innebär att utformningen av den ekonomiska styrningen påverkas av flera faktorer, bl.a. andra förvaltningspolitiska styrmedel, hur stor den statliga resursinsatsen är, vem som är utförare, beslutssituation och tidsperspektiv.

Den ekonomiska styrningen har en central roll i det politiska beslutsfattandet vad gäller finans- och budgetpolitiken och i den löpande förvaltningen av den statliga verksamheten i och med att den sätter ramar för dess omfattning, inriktning och innehåll samt för resursförbrukningen. Den ekonomiska styrningen, som i huvudsak utövas inom ramen för budgetprocessen, är samtidigt en del i ett större styrperspektiv – den statliga förvaltningspolitiken.

Del av förvaltningspolitiken

Den statliga förvaltningspolitiken syftar till att skapa organisations-, styr- och ledningsformer som ger förutsättningar för de tre grundläggande värdena *demokrati, rättssäkerhet och effektivitet*. Dessa värden ställer krav på att den statliga förvaltningen ska

- fullgöra sina uppgifter i enlighet med de beslut som har fattats av riksdag och regering,
- fatta materiellt riktiga beslut på grundval av gällande lagar och andra författningar, och att enskilda ska ha möjlighet att få sin sak prövad i domstol,
- åstadkomma avsedda resultat och uppnå de mål som fastställts av statsmakterna, samt att detta ska ske kostnadseffektivt.

För att medborgarnas krav på en väl fungerande statlig förvaltning ska kunna tillgodoses krävs att styrningen skapar förutsättningar för myndigheterna och deras medarbetare att genomföra verksamheten på bästa sätt.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Den ekonomiska styrningens roll

Den ekonomiska styrningen ska bidra till politikens förverkligande. Hur det ska ske preciseras genom målen om god kontroll av statens finanser, en resursfördelning i enlighet med politiska prioriteringar och en effektiv resursanvändning. *Resultatstyrningen* och den finansiella styrningen ska ge ökad kunskap om den statliga verksamhetens resultat och utvecklingsbehov m.m. och därmed ge bättre underlag inför beslut om mål, inriktning och resursfördelning etc.

Den ekonomiska styrningen fyller även en viktig funktion i förhållande till förvaltningspolitikens övriga styrmedel genom att alla beslut som får ekonomiska konsekvenser ska ingå i den årliga budgetprocessen. Det sker genom att ekonomiska förutsättningar och mål för de statliga verksamheterna läggs fast, men också genom att verksamhetsstyrningen till största delen sker inom ramen för budgetprocessen och de styrdokument som ingår i denna.

Den ekonomiska styrningens styrka är att den utgör en årlig återkommande process och att den i stor utsträckning är systematiserad och standardiserad vad gäller innehåll och form. Det innebär samtidigt att mer fördjupade analyser av alla verksamheter inte får samma tyngd i den årliga processen. Den årliga uppföljningen av resultat och resursförbrukning är emellertid ett viktigt verktyg för den löpande styrningen av statliga verksamheter. Den ekonomiska styrningen fungerar i detta sammanhang både som ett signalsystem och som ett underlag för arbetet med att vidareutveckla och förbättra verksamheter. Den årliga resultatinformationen utgör även ett underlag för mer genomgripande analyser inför större omprövningar av verksamheter.

3.2 Krav på struktur och mål

Om vi koncentrerar oss på resultatstyrningen ska den numera göras i en verksamhetsstruktur. De mer allmänna kraven på denna struktur och hur t.ex. mål ska utformas återfinns i ett antal cirkulär från Finansdepartementet (2001a, 2001b och 2001c) som rör utformningen av statsbudgeten och regleringsbrev.

Verksamhetsstruktur och mål

Resultatstyrningen ska göras i en verksamhetsstruktur som omfattar tre nivåer:

1. Politikområden.
2. Verksamhetsområden.
3. Verksamhetsgrenar.

Riksdagen fattar utifrån budgetpropositionen beslut om målen för politikområden och verksamhetsområden. Regeringen beslutar utifrån dessa mer övergripande mål om mål för verksamhetsgrenarna. Dessa senare mål redovisas i regleringsbrev.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

·
Bilaga 1

Politikområden (i detta fall politikområdet Arbetsmarknadspolitik) används för att avgränsa de övergripande områden inom vilka staten genom särskilda åtgärder försöker påverka samhället. Målet för ett politikområde ska avse resultatet av den förda politiken, dvs. skillnaden mellan det som inträffar och det som skulle ha inträffat utan den förda politiken. Detta mål har således karaktären av ett effektmål och det är regeringens ansvar att målet uppnås. Regeringen ska i regleringsbrevet begära den återrapportering som behövs för att kunna bedöma om målet har uppnåtts.

Verksamhetsområden är väl avgränsade verksamheter inom ett politikområde som bidrar till att målet för politikområdet uppnås (politikområdet Arbetsmarknadspolitik har inte delats in i verksamhetsområden).

Verksamhetsgrenar (i detta fall t.ex. matchning på arbetsmarknaden och kompetenshöjande insatser) är verksamheter inom ett verksamhetsområde som bidrar till att målet för verksamhetsområdet uppnås. Den verksamhet som en myndighet utför ska hänföras till en eller flera verksamhetsgrenar. Målen för en verksamhetsgren är därmed en nedbrytning av målen för de politikområden och verksamhetsområden som myndigheten ska bidra till. Mål för vad som ska uppnås med verksamheten ska anges per verksamhetsgren. Det ska framgå av målet på vilket sätt verksamheten bidrar till att målen för berörda verksamhetsområden och politikområden uppnås. Varje mål ska så långt som möjligt vara uppföljningsbart i den meningen att myndigheten ska kunna visa om den har uppnått målet vid utgången av den angivna tidsperioden. Målen kan avse effekter eller prestationer. För varje mål ska anges vilken återrapportering som regeringen behöver från myndigheten för att kunna bedöma om målet uppnåtts.

Krav på målen

I budgetpropositionen redovisar regeringen mål på politik- och verksamhetsområdesnivåerna och ställer i regleringsbrevet upp mål för myndigheten och dess verksamhetsgrenar. Alla mål som ska gälla under året ska dock anges i regleringsbrevet.

Målformuleringarna i budgetpropositionen och regleringsbrevet ska i största möjliga utsträckning följa de s.k. SMART-kriterierna som framgår av Tablå 3.2.

Tablå 3.2 SMART-kriterierna

• Specifika	De ska tydligt ange vad som ska uppnås.
• Mätbara	De ska vara möjliga att följa upp med hjälp av resultatindikatorer, nyckeltal eller liknande.
• Acceperade	De ska vara acceperade och uppfattas som relevanta av dem som ska genomföra den aktuella verksamheten.
• Realistiska	De ska vara möjliga att uppnå.
• Tidssatta	Tidpunkten då målen ska vara uppnådda ska anges.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

SMART-kriterierna kan i allmänhet följas i större utsträckning på verksamhetsområdes- och verksamhetsgrensnivåerna än på politikområdesnivån. Kriterierna ska emellertid vara vägledande vid all målformulering.

Förändringar som underlättar resultatstyrning

Det har skett ett antal förändringar under senare år som underlättar möjligheterna för resultatstyrning (förutom de som nämnts tidigare i kapitlet). Här kan t.ex. nämnas:

- Arbetsmarknadsverkets organisation har förändrats (se kapitel 2).
- Regelverket för de arbetsmarknadspolitiska programmen har förenklats.
- Volymmålet för de arbetsmarknadspolitiska programmen har tagits bort.
- Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) har bildats.

3.3 Riksdagens och regeringens mål för arbetsmarknadspolitiken

I det följande redovisas riksdagens och regeringens mål för arbetsmarknadspolitiken. Redovisningen av målstrukturen utgår i huvudsak från regleringsbrevet för Arbetsmarknadsverket. Ett annat viktigt dokument är budgetpropositionen där mål, inriktning, prioriteringar etc. anges på ett något mer övergripande plan.

Riksdagen fattar emellertid också beslut om mål i andra sammanhang, och dessa mål framgår alla gånger inte direkt av regleringsbrevet. Det kan t.ex. vara särpropositioner om arbetsmarknadspolitikens framtida inriktning där politiken relateras till den övergripande ekonomiska politiken. I detta sammanhang diskuteras även dessa mer övergripande mål, varför målstrukturen avviker något från den som redovisas i avsnitt 3.2.

Arbetsmarknadspolitikens övergripande roll

I propositionen Förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt (prop. 1999/2000:98) sägs att arbetsmarknadspolitiken är en del av den ekonomiska politiken. Liksom den ekonomiska politiken i stort har också arbetsmarknadspolitiken stabiliserings-, allokering- och fördelningspolitiska mål. Dessa mål konkretiseras enligt följande:

- De konjunkturberoende åtgärderna innebär att ekonomins resurser utjämnas och delvis kompenseras för misslyckanden i den ekonomiska politiken.
- Matchningsprocessen av arbetsökande och lediga platser genom arbetsförmedlingarna och bristyrkesutbildningen kompletterar marknadsprocessens fördelning av resurser.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

• Bilaga 1

- Arbetsmarknadspolitiska insatser för svårsysselsatta och inte minst arbetslöshetsförsäkringen bidrar till en jämnare fördelning. En ökad sysselsättning är samtidigt den effektivaste formen av fördelningspolitik eftersom orsaken till låga inkomster i första hand är brist på arbete.

I propositionen görs dock en prioritering. Det framgår att det långsiktiga målet är *full sysselsättning*. Det stabiliseringspolitiska målet måste således ses som överordnat övriga mål.

Något paradoxalt är dock arbetsmarknadspolitikens uppgifter, enligt propositionen, av mer tillväxtpolitisk karaktär. Den ska främst öka anpassningsförmågan på arbetsmarknaden. Ett effektivt platsförmedlingsarbete tillsammans med kompetenshöjande insatser och övriga åtgärder ökar rörligheten på arbetsmarknaden. Detta bidrar till en ökad sysselsättning och bättre matchning mellan utbud och efterfrågan på kompetens samtidigt som inflationsdrivande flaskhalsar på arbetsmarknaden kan undvikas.

Mål för politikområdet

I senare års budgetpropositioner (prop. 2000/01:1, 2001/02:1) har de ovan nämnda uppgifterna sammanfattats till följande mål för arbetsmarknadspolitiken.

Tablå 3.3 Arbetsmarknadspolitikens mål

En väl fungerande arbetsmarknad med full sysselsättning och god ekonomisk tillväxt.

För att uppnå målet är arbetsmarknadspolitikens uppgift att

- medverka till att arbetssökande sammanförs med vakanta platser,
- öka de arbetslösas kunskaper,
- arbetslöshetsförsäkringen ska underlätta och stimulera omställning på arbetsmarknaden, vilket bidrar till en fungerande försörjning av arbetskraft till företag och förvaltningar,
- stödja dem som har det svårast att få ett arbete.

I propositionen pekas på att arbets- och kompetenslinjen är grunden i den svenska arbetsmarknadspolitiken. För att främja en snabb tillsättning av lediga platser och motverka långtidsarbetslöshet och utslagning från arbetsmarknaden ska aktiva insatser prioriteras före passivt understöd. Det innebär att de som har svårigheter att få eller behålla ett arbete i första hand ska erbjudas utbildning eller andra kompetenshöjande insatser för att öka sina möjligheter till anställning. Dessa insatser tillsammans med en effektiv platsförmedling förbättrar arbetsmarknadens funktionssätt och motverkar därigenom flaskhalsar.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

Mål på kort eller medellång sikt

Regeringen har satt upp två delmål på vägen mot full sysselsättning. Målen framgår av Tablå 3.4.

Tablå 3.4 Delmål på vägen mot full sysselsättning

- Den öppna arbetslösheten ska halveras från 8 procent 1996 och uppgå till 4 procent.⁶ Med öppet arbetslösa avses arbetslösa enligt SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU).⁷
- 80 procent av alla personer mellan 20 och 64 år ska vara reguljärt sysselsatta år 2004.⁸

Det bör nämnas att dessa två mål även involverar ett flertal andra politikområden som ska bidra till måluppfyllelsen. De bägge målen betonas dock mycket starkt inom politikområdet Arbetsmarknadspolitik.

Mål för verksamhetsgrenar

I regleringsbrevet för 2002 delas AMV:s verksamhet upp i fem verksamhetsgrenar.

1. Matchning på arbetsmarknaden
2. Kompetenshöjande insatser
3. Stöd till dem som har det svårast på arbetsmarknaden
4. Tillsyn och kontroll av arbetslöshetsförsäkringen
5. Avgiftsfinansierad verksamhet Arbetslivstjänster, Aske kursgård och tjänsteexport

För varje verksamhetsgren anges ett antal mål och återrapporteringskrav. De senare kan ses som indikatorer på måluppfyllelse.

I första hand är verksamhetsgrenarna 1, 2 och 3 av intresse i detta sammanhang. Totalt anges 6 mål och 25 krav på återrapportering (se bilaga 3) för dessa tre verksamhetsgrenar.⁹ Målen framgår av Tablå 3.5.

⁶ Målet uppnåddes i slutet av 2000. Arbetslösheten förväntas ligga kring 4 procent under 2002. Enligt uppgifter från Näringsdepartementet ligger målet om att halvera den öppna arbetslösheten implicit kvar. Fokus ligger dock numera på målet om att 80 procent av alla personer mellan 20 och 64 år ska vara sysselsatta 2004.

⁷ Den öppna arbetslösheten påverkas definitionsmässigt av samtliga arbetsmarknadspolitiska program (hur arbetslösheten påverkas i praktiken diskuteras i avsnitt 4.1).

⁸ Med reguljärt sysselsatta avses sysselsatta enligt SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU) exklusive sysselsatta i programmen allmänt anställningsstöd, förstärkt anställningsstöd, särskilt anställningsstöd, offentligt tillfälligt arbete samt de som uppbär bidrag för start av näringsverksamhet (prop. 2000/01:100, bilaga 2).

⁹ I jämförelse med 2001 har ett mål tillkommit. Det gäller målet om att andelen övergångar från lönebidrag till osubventionerat arbete ska öka jämfört med föregående år (ett liknande mål fanns redan 1996, men togs bort 1997). Ett mål har tagits bort. Det gäller målet om genomsnittlig bidragsnivå i lönebidrag (det anges numera som indika-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

Målen för verksamhetsgrenarna kan grovt sett delas in i två kategorier. Målen 1, 3 och 6 kan åtminstone till viss del antas påverkas av arbetsförmedlingens arbetssätt. Övriga mål är i högre grad regel- och/eller anslagsstyrda (att mål 2 hänförs till denna grupp beror på att det preciserats till att avse att en viss andel av de sökande ska ha en handlingsplan).

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Tablå 3.5 AMV:s verksamhetsmål

Bilaga 1

Matchning på arbetsmarknaden

1. En effektiv matchning mellan vakanser och arbetssökande på arbetsförmedlingen. Arbetsgivare som anmäler lediga platser till förmedlingen ska få tillräckligt med sökande för att kunna anställa personal inom rimlig tid.¹⁰
2. Korta arbetslöshetstiderna genom en effektiv sökprocess. En väl fungerande sök- och matchningsprocess i kombination med anvisade medel för program ska medverka till att minska arbetslösheten och öka sysselsättningen.¹¹

Kompetenshöjande insatser

3. Andelen personer som fått arbete 90 dagar efter avslutad arbetsmarknadsutbildning ska i genomsnitt uppgå till minst 70 procent.

Stödja dem som har det svårast på arbetsmarknaden

4. Antalet långtidsinskrivna ska uppgå till högst 42 000 personer i genomsnitt per månad.
5. I genomsnitt ska minst 59 000 arbetshandikappade personer per månad ha lämplig sysselsättning under 2002 för beloppet som tilldelats under anslaget 22:4 Särskilda insatser för arbetshandikappade.
6. Andelen övergångar från lönebidrag till osubventionerat arbete ska öka jämfört med föregående år och omprövningsbesluten ska i genomsnitt ha en lägre bidragsnivå än föregående beslut.

tor). Två av målen har modifierats. Ambitionsnivån vad gäller långtidsinskrivna och arbetshandikappade i åtgärder har därvidlag höjts något.

¹⁰ AMS har preciserat målnivån till att 80 procent av arbetsgivarna ska få tillräckligt med sökande för att kunna anställa inom rimlig tid.

¹¹ AMS har preciserat målet till att andelen som uppger att de har en handlingsplan ska uppgå till minst 75 procent. Enligt tidigare års mål skulle en handlingsplan upprättas inom tre månader.

Andra mål

Andra prioriteringar

I bl.a. budgetpropositionen för 2002 anges också några andra mål eller prioriteringar inom arbetsmarknadspolitiken.

Tablå 3.6 Andra mål

- Arbetsmarknadspolitiken ska bidra till tillväxt och ett konkurrenskraftigt näringsliv i alla delar av landet. En stor utmaning är att skapa förutsättningar för att alla delar av landet och befolkningen ska få del av den positiva utvecklingen.
- Arbetsmarknadspolitiken ska skapa förutsättningar för flexibilitet, trygghet, delaktighet och jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet. Könsuppdelningen på arbetsmarknaden ska motverkas.
- Arbetsmarknadspolitiken ska ligga i linje med EU:s sysselsättningsriktlinjer.
- I förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten anges dessutom att verksamheten ska utformas så att den är förenlig med målen för ett ekologiskt hållbart Sverige.

Utsatta grupper

I förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten anges huvuduppgifterna för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. En av uppgifterna är att underlätta för personer med svag ställning på arbetsmarknaden att få arbete och förhindra utslagning från arbetsmarknaden.

I propositionen Förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt (prop. 1999/2000:98) anges att en viktig uppgift för arbetsmarknadspolitiken är att ta till vara sådana under- och outnyttjade resurser på arbetsmarknaden. I Tablå 3.7 redovisas exempel på dessa grupper.

Tablå 3.7 Utsatta grupper

- Ofrivilligt deltidsarbetande kvinnor
- Äldre långtidsarbetslösa
- Utrikesfödda arbetslösa
- Personer med funktionshinder utanför arbetsmarknaden.

Dessa individers svagare ställning på arbetsmarknaden beror, enligt propositionen, bl.a. på att de avviker från den rådande normen: *infödd svensk man i medelåldern* (vår kursivering).

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

.
Bilaga 1

Arbetsmarknadspolitikens inriktning

Betoningen av de mål som redovisats ovan brukar variera efter konjunkturläget. I en lågkonjunktur brukar de fördelnings- och stabiliseringspolitiska aspekterna dominera, medan de tillväxtpolitiska insatserna brukar betonas i en högkonjunktur.

I regeringens proposition om Förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt (prop. 1999/2000:98) sägs att arbetsmarknadspolitik under de senaste åren lagts om mot en tydligare tillväxtfrämjande inriktning. Samtidigt har insatserna för dem som har svårast att få ett arbete stärkts. Enligt propositionen måste denna förändring fortsätta och bli ännu tydligare. Insatserna behöver koncentreras till kärnuppgifterna, dvs. platsförmedling, insatser för att motverka flaskhalsar och för att hjälpa dem som har svårast att få ett arbete. Det innebär bl.a. att insatserna i än större utsträckning måste inriktas på ett effektivt platsförmedlingsarbete och företagskontakter för att motverka inflationsdrivande flaskhalsar. Arbetsmarknadsutbildningen betonas och det pekas på att det behövs en omfattande yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning av hög kvalitet som komplement till den reguljära utbildningen. Arbetsmarknadsutbildningen måste ges en tydligare yrkesinriktning genom att andelen förberedande utbildning minskar.

Denna inriktning betonas i senare budgetpropositioner. I budgetpropositionen för 2002 sägs bl.a. att de arbetsmarknadspolitiska insatserna ska koncentreras till att förhindra och motverka s.k. flaskhalsar på arbetsmarknaden och hjälpa dem som har det svårast att få ett arbete.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

·
Bilaga 1

4 Vad styr egentligen målen?

Arbetsmarknadspolitikens roll och uppgifter och dess inriktning i stort bestäms av riksdag och regering som ett led i utformningen av den generella ekonomiska politiken. Målformuleringarna måste därför bygga på vissa föreställningar om vad som kan uppnås med hjälp av arbetsmarknadspolitik. Det ska också vara möjligt att uppnå vad målen uttrycker.

Målen för arbetsmarknadspolitikerna bör dessutom vara klara och entydiga. Utan tydliga mål är det inte möjligt att avgöra vilka och hur stora arbetsmarknadspolitiska insatser som behöver sättas in och det är inte heller möjligt att utvärdera utfallet av åtgärdernas effekter. En klar målformulering är också nödvändig för att förstå arbetsmarknadspolitikens roll i den ekonomiska politiken (Zetterberg, 1997a).

Samtidigt kan förenklingar som döljer komplicerade och betydelsefulla bedömningsproblem vara missriktade. Synsättet måste vara så pass genomtänkt och konsistent att det inte strider mot de kunskapsunderlag som finns. Underlagen i form av t.ex. utvärderingar är dock ofta svårtolkade. Formuleringarna av enkla och gripbara mål (relaterade till indikatorer) kan medföra att långsiktiga samband mellan medel och mål blir försummade.

Målstrukturen inom arbetsmarknadspolitikerna är som tidigare framgått komplicerad. Det går att identifiera 4–5 målnivåer och 15–20 mål. Det går inte att fastställa antal nivåer och mål exakt, eftersom ett antal uppgifter, intentioner etc. har formulerats i termer av målliknande karaktär. Till detta kommer också mål som sätts inom AMV på regional eller lokal nivå.

En sådan komplex målhierarki kan leda till målkonflikter och suboptimering av verksamheten. Det kan också vara svårt att förstå sambanden mellan olika mål och målnivåer samt vad olika mål avses påverka.

En analys av målen bör ske utifrån kriterier som i någon mening gör det möjligt att bedöma målen och målstrukturen. När det gäller arbetsmarknadspolitik finns det ett antal kriterier som kan vägas in. Det kan t.ex. vara arbetsmarknadspolitikens förhållande till den ekonomiska politiken, vad arbetsmarknadspolitikerna kan påverka eller uppnå och vilka förutsättningar det finns att påverka. Andra kriterier är kopplingen mellan målen, målkonflikter, skillnaden mellan mål och medel och det tidigare redovisade SMART-kriteriet. Det är också rimligt att analysera vad som mäts och hur beteenden påverkas.

4.1 Arbetsmarknadspolitikens överordnade mål

Arbetsmarknadspolitikens övergripande mål – vad kan egentligen uppnås?

Den ekonomiska politiken syftar ytterst till att trygga och höja medborgarnas välfärd. Detta övergripande mål operationaliseras ofta genom att ett antal delmål anges: full sysselsättning, snabb ekonomisk tillväxt, fast penningvärde, jämn fördelning av levnadsstandarden, regional balans samt god

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

miljö.¹² Delmålen kan ses som slutliga mål för uppnåendet av en hög välfärd för medborgarna.

Dessa mål är inte graderade gentemot varandra men inte heller oberoende av varandra. Ett misslyckande på ett område leder ofta till att inte heller övriga mål kan uppnås. De traditionella ekonomisk-politiska målen kan också komma i konflikt med varandra. På kort sikt kan exempelvis målet om full sysselsättning komma i konflikt med målet om fast penningvärde.

Arbetsmarknadspolitiken är en del av den ekonomiska politiken och brukar inte sägas ha några specifika mål som är skilda från de mål som uppställs för den ekonomiska politiken i stort. Arbetsmarknadspolitiken kan därför ej betraktas som ett exklusivt medel för att uppnå ett visst ekonomisk-politiskt mål.

Det kan naturligtvis diskuteras om arbetsmarknadspolitiken har en sådan medelsarsenal att den kan uppnå samtliga slutliga mål för den ekonomiska politiken. Ett kriterium för en effektiv politikutformning är att antalet mål som man vill uppnå inte bör vara fler än antalet (ekonomisk-politiska) medel som finns till förfogande. Om arbetsmarknadspolitik betraktas som ett ekonomisk-politiskt medel bör då något av målen prioriteras framför de andra (Hansen, 1955, Zetterberg, 1997a).

Arbetsmarknadspolitiken har inga direkta sysselsättnings effekter

En naturlig utgångspunkt är att den övergripande målformuleringen för arbetsmarknadspolitiken bör vara baserad på vissa föreställningar om vad som kan uppnås med hjälp av arbetsmarknadspolitik. Enligt flertalet bedömare brukar inte den aktiva arbetsmarknadspolitiken tillskrivas några direkta effekter på den reguljära sysselsättningen.¹³ Sysselsättningen bestäms av de betingelser som lönebildningen och den generella ekonomiska politiken skapar för den långsiktiga efterfrågan på arbetskraft.

Det finns dock flera andra argument för att bedriva arbetsmarknadspolitik. Den aktiva arbetsmarknadspolitik som bedrivits sedan 1950-talet i Sverige har sin idémässiga grundval i Rehn-Meidners program för den ekonomiska politiken.¹⁴ Vikten av anpassning och rörlighet på arbetsmarknaden betonas särskilt, och programmet förespråkar en kraftig satsning på rörlighetsstimulerande åtgärder i form av bl.a. förmedlingsservice, arbetsmarknadsutbildning

¹² Målen för den ekonomiska politiken diskuteras i bl.a. SOU 1993:20 och Svensson (1994).

¹³ Arbetsmarknadspolitiken kan sägas verka genom olika mekanismer som kan påverka sysselsättningen på ett mer indirekt sätt (Calmfors m.fl., 2002). Det kan vara effekter på matchningsprocessen, effekter på konkurrensen på arbetsmarknaden, direkta undanträngningseffekter på reguljär arbetskraftsefterfrågan, lönebildningseffekter till följd av att de arbetslösas välfärdsnivå påverkas, effekter på produktiviteten och effekter på arbetskraftens fördelning mellan olika sektorer. Effekterna kan vara både positiva och negativa.

¹⁴ Det finns också andra motiv för att bedriva arbetsmarknadspolitik. Ett motiv tar fasta på behovet av en försäkring mot risken att bli arbetslös. Ett annat tar sin utgångspunkt i att lönerna inte bestäms i en traditionell marknadsklarerande modell (Björklund m.fl., 1996)

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

och flyttstimulanser.¹⁵ I huvudsak handlar det om åtgärder för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. Det finns också starka fördelningspolitiska skäl, men dessa behöver nödvändigtvis inte stå i motsatsställning till åtgärder som syftar till en bättre fungerande arbetsmarknad.

Tidigare mål betonade arbetsmarknadens funktionssätt

De övergripande målen för arbetsmarknadspolitiken har tidigare, bortsett från en kort period under 1970-talet, legat i linje med de resonemang som utvecklats ovan. I regeringens proposition En politik för arbete, trygghet och utveckling (prop. 1995/96:25) anför:

Arbetsmarknadspolitiken har av tradition en central roll i den ekonomiska politiken. Den ska främja tillväxt och sysselsättning genom att öka flexibiliteten på arbetsmarknaden, motverka inflationsdrivande flaskhalsar, stärka arbetskraftens kompetens och förebygga permanent utslagning av personer från arbetslivet. Den ska också bidra till en trygghet för arbetstagarna vid förändringar i samhällsekonomin. Det stärker flexibiliteten och gör att den enskilde vågar ta de steg som krävs för att utvecklas. I första hand bör denna flexibilitet uppnås genom aktiva insatser för kompetensutveckling och för att främja övergång till reguljär sysselsättning.... Målet är att göra en hög och full sysselsättning möjlig.

I budgetpropositionen för t.ex. 1998 (prop. 1997/98:1) anför på ett liknande sätt:

Arbetsmarknadspolitikens uppgift är främst att främja en väl fungerande matchning mellan lediga platser och arbetssökande samt att särskilt stödja personer med särskilda svårigheter att få och behålla ett arbete. På så sätt undviks inflationsdrivande flaskhalsar och det blir möjligt att kombinera en ökad tillväxt och sysselsättning med låg inflation och minskad arbetslöshet.

I budgetpropositionen för 2000 sägs vidare att målen för arbetsmarknadspolitiken ska *bidra* till bl.a. ökad sysselsättning. De tidigare målsättningarna kan således sägas ligga i linje med de gängse argumenten för arbetsmarknadspolitik.

Det nuvarande målet betonar mekanismer som inte kan påverkas

Det nuvarande målet för arbetsmarknadspolitiken är, som tidigare framgått

- en väl fungerande arbetsmarknad med full sysselsättning och god ekonomisk tillväxt.

Målet kan sägas ligga i linje med målen för den ekonomiska politiken och tidigare mål för arbetsmarknadspolitiken, i den meningen att en väl fungerande arbetsmarknad betonas. Samtidigt har arbetsmarknadspolitiken fått som tillägg att full sysselsättning ska uppnås. Som ett delmål på vägen mot full sysselsättning ska andelen reguljärt sysselsatta uppgå till 80 procent 2004.

¹⁵ Andra inslag i modellen är en generellt restriktiv efterfrågepolitik, en solidarisk lönepolitik och selektiva sysselsättningsstimulanser.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Det kan naturligtvis av flera skäl vara lämpligt att eftersträva en viss renodling av de ekonomisk-politiska besluten i den meningen att ett styrmedel konsekvent inriktas mot ett visst mål. Mest uppenbart gäller detta om styrmedlet uppfattas som särskilt effektivt för att uppnå just detta mål, samtidigt som det kan antas ha svaga effekter på övriga mål.

Som redan framgått torde dock inte arbetsmarknadspolitik vara ett speciellt effektivt medel för att direkt påverka den reguljära sysselsättningen. Detta förhållande har också tydligt framgått av tidigare målformuleringar där arbetsmarknadspolitikens setts som ett medel att förbättra marknadens funktionssätt.

Den nuvarande målformuleringen blandar samman uppgifter för den generella ekonomiska politiken och medel som kan påverka arbetsmarknadens sätt att fungera. Arbetsmarknadspolitikens är en del av den ekonomiska politiken. Målet för den ekonomiska politiken är full sysselsättning och ökat välbefinnande genom en god och uthållig tillväxt. Arbetsmarknadspolitikens har således i princip samma mål som den ekonomiska politiken i stort, trots att det är många andra politikområden som ska bidra till måluppfyllelsen för detta övergripande mål. Det övergripande målet har inte operationaliserats utan direkt förts över till arbetsmarknadspolitikens.

Målet för politikområdet Arbetsmarknadspolitik uttrycker således en annan tolkning än de gängse när det gäller vilka mekanismer som arbetsmarknadspolitikens verkar genom och om vad som kan åstadkommas med hjälp av arbetsmarknadspolitik. I flera budgetpropositioner förtydligas målet, och det pekas på att arbetsmarknadspolitikens, i motsats till tidigare, har en direkt sysselsättningsskapande roll. I propositionen för 2002 sägs t.ex. ”att öka sysselsättningen och minska arbetslösheten är en prioriterad uppgift och målet är full sysselsättning”. I regeringens proposition om förnyad arbetsmarknadspolitik (prop. 1999/2000:98) sägs t.ex.: ”En uppgift framstår som allt viktigare, nämligen att öka sysselsättningen och förhindra marginaliseringen av de undersysselsatta i skogslänen och i vissa områden i storstäderna.”

Det övergripande målet är oklart

Det övergripande målet för arbetsmarknadspolitikens är inte tydligt formulerat och avgränsat. Målet är allmänt hållet och omfattar som tidigare framgått stora delar som normalt brukar hanteras av den ekonomiska politiken. De olika delarna i målet, t.ex. full sysselsättning, definieras inte heller.¹⁶

¹⁶ Begreppet full sysselsättning definieras inte i regeringens dokument. Det har emellertid varit föremål för en omfattande diskussion i ekonomisk litteratur. Det förekommer definitioner som t.ex. att full sysselsättning råder när antalet lediga platser är större än antalet arbetslösa personer, att full sysselsättning råder när den arbetskraft som åstadkommer maximal produktion är sysselsatt och att full sysselsättning råder när alla arbetsvilliga personer är sysselsatta. Normalt brukar olika definitioner kunna ifrågasättas utifrån olika utgångspunkter. Det är därför förenat med stora svårigheter att ange en meningsfull definition av begreppet full sysselsättning. Detta underlättar naturligtvis inte heller en utvärdering av målet.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Det är inte möjligt att genomskåda i vilka avseenden som arbetsmarknadspolitiken är ett komplement till andra politikåtgärder. En effektiv samverkan bör bygga på att det finns en klar arbetsfördelning mellan olika delar av den ekonomiska politiken för att uppnå de slutliga målen. Detta förutsätter att det finns en samstämmighet – konsistens – mellan arbetsmarknadspolitiken och den ekonomiska politiken i stort, dvs. arbetsmarknadspolitikens mål och medel får inte strida mot övriga mål och åtgärder. Om emellertid målen för arbetsmarknadspolitiken inte är klart avgränsade och entydigt formulerade riskerar detta att leda till en inkonsistens mellan arbetsmarknadspolitiken och den övriga finanspolitiken (Zetterberg, 1997a).

Zetterberg (1997a) har pekat på ett antal risker med otydliga mål.

- Oklara målformuleringar kan leda till att politiken blir mindre effektiv.
- Arbetsmarknadspolitiken kan användas för att dölja den arbetslöshet som uppkommer på grund av den ekonomiska politiken.
- En alltför allmän målformulering minskar möjligheterna att utvärdera politiken.

Oklara mål för arbetsmarknadspolitiken kan också leda till att det är svårt att få grepp om vilka uppgifter den egentligen ska utföra. Den arbetsmarknadspolitiska kommittén (SOU 1996:34) pekade på att det är viktigt att göra en klar skillnad mellan vilka uppgifter som gäller för sysselsättningspolitik i stort och vilka som gäller för den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Annars riskerar den aktiva arbetsmarknadspolitiken att belastas med uppgifter som den inte rimligen kan och ska klara av. Ökad sysselsättning och minskad arbetslöshet är enligt kommittén en uppgift för den ekonomiska politiken i stort och inbegriper därför många politikområden utöver arbetsmarknadspolitik.

Regeringen delade vid denna tidpunkt kommitténs uppfattning och pekade på att arbetsmarknadspolitikens huvuduppgift är att främja tillväxt och sysselsättning genom att öka flexibiliteten på arbetsmarknaden, bryta de obalanser som finns på olika delar av arbetsmarknaden, motverka inflationsdrivande flaskhalsar, stärka arbetskraftens kompetens m.m. (prop. 1995/96:222).

Finns det någon koppling mellan målen?

Ett vanligt problem är att kopplingen mellan styrmedel och slutliga mål är långt ifrån exakt. Ofta bestäms de slutliga målen av så komplexa processer att det är svårt att avgöra hur enskilda operationella beslut bör utformas för att uppnå specifika effekter på de slutliga målen. Måluppfyllelsen går vidare ofta inte att mäta med tillfredsställande exakthet. Det kan även finnas en betydande tidsmässig fördröjning innan styrmedlen får effekt på målvariablerna.

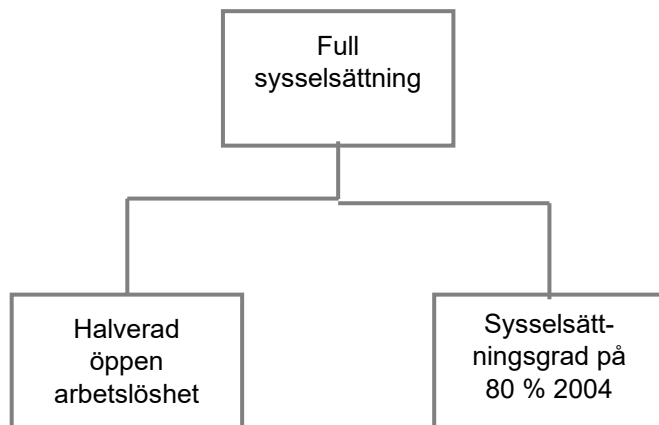
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Det är därför värdefullt om det går att arbeta med ett eller flera intermediära eller mellanliggande mål.¹⁷

Målen på kort och medellång sikt, dvs. målet om att halvera den öppna arbetslösheten och målet om att 80 procent av alla personer mellan 20 och 64 år ska vara sysselsatta 2004, är två exempel på intermediära mål som är av intresse att analysera.¹⁸ Dessa mål har sin utgångspunkt i det övergripande målet för arbetsmarknadspolitiken, nämligen full sysselsättning (se Figur 4.1). Det uttrycks tydligt i olika propositioner att dessa mål är delmål på vägen mot full sysselsättning. Diskussionen nedan förs av naturliga skäl utifrån detta befintliga mål och inte utifrån de invändningar som förts fram tidigare.

Figur 4.1 De överordnade målen



Krav på intermediära mål

Normalt brukar det ställas två krav på ett lämpligt intermediärt mål.

- För det första ska målet vara kontrollerbart, dvs. det ska vara en storhet som låter sig påverkas med rimlig precision.
- För det andra ska det stå i ett relativt stabilt förhållande till de slutliga målen, dvs. det ska ha en förutsägbar effekt på de slutliga målen.

¹⁷ I Zetterberg (1997a) diskuteras de arbetsmarknadspolitiska målen utifrån en sådan ansats.

¹⁸ Som framgår av kapitel 3 involveras även andra politikområden som ska bidra till måluppfyllelsen. De bägge målen betonas dock mycket starkt inom politikområdet Arbetsmarknadspolitik.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

I huvudsak är det enbart arbetslöshetsmålet som är kontrollerbart i någon mening. Det är uppenbart att regeringen eller AMV kan påverka arbetslösheten med hjälp av arbetsmarknadspolitik. Det är dock långt ifrån fråga om någon perfekt kontroll. Det finns motverkande effekter, t.ex. undanträngningseffekter¹⁹, som gör att kontrollerbarheten sjunker. AMV kan inte heller i någon större grad påverka inflödet i arbetslöshet.²⁰ De flesta studier som analyserat nettoeffekterna av arbetsmarknadspolitiska åtgärder på arbetslöshet visar att en ökad omfattning av åtgärderna sänker den öppna arbetslösheten. Men studierna tyder också på att summan av direkta och indirekta undanträngningseffekter är betydande. Skattningarna ger knappast några belägg för att den totala arbetslösheten skulle falla när de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna expanderar (Calmfors m.fl., 2002).

Vad gäller målet om att 80 procent av den arbetsföra befolkningen ska vara sysselsatta 2004 (i fortsättningen benämnt sysselsättningsmålet på 80 procent) så har knappast arbetsmarknadspolitiken några direkta effekter på den reguljära sysselsättningen, åtminstone på lite längre sikt. Som framgår ovan torde effekterna på sysselsättningen vara mer indirekta. Variabeln är därmed inte kontrollerbar av regeringen eller AMV inom ramen för arbetsmarknadspolitiken.

Sysselsättningsmålet på 80 procent har däremot en mer direkt koppling till det slutliga målet om full sysselsättning. En bidragande orsak är att sysselsättningen är relaterad till den arbetsföra befolkningen och att utfallet därmed inte påverkas av flöden in i och ut ur arbetskraften. Utfallet är dock delvis beroende på hur begreppet full sysselsättning definieras.

Arbetslöshetsmålet har en svagare koppling till målet om full sysselsättning. Exempelvis behöver en minskad öppen arbetslöshet inte motsvaras av en lika stor ökning av sysselsättningen. Den minskade arbetslösheten kan bero på att arbetslösa personer lämnar arbetskraften och hamnar utanför arbetsmarknaden. En ökning av sysselsättningen kan på motsvarande sätt åtföljas av ökad öppen arbetslöshet om personer som tidigare stått utanför arbetsmarknaden väljer att inträda på arbetsmarknaden och inte omedelbart erhåller ett arbete, dvs. de registreras som arbetslösa (Zetterberg, 1997b).

Sammantaget uppfyller sysselsättnings- och arbetslöshetsmålen inte var för sig de bägge kriterierna som brukar ställas på ett lämpligt intermediärt mål. Arbetslöshetsmålet uppnår i någon mån kravet på kontrollerbarhet, medan sysselsättningsmålet har en mer direkt koppling till det slutliga målet.

Bägge målen är dock tydliga, och det är därför relativt lätt att kontrollera måluppfyllelsen. Det är dock betydligt mer komplicerat att analysera hur arbetsmarknadspolitiken bidragit till måluppfyllelsen.

¹⁹ Med direkt undanträngning menas undanträngning som kommer till stånd genom att företag eller myndigheter, när de står i begrepp att nyrekrytera, väljer en billig åtgärdsdeltagare snarare än en dyrare reguljär anställning. Arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan även tränga undan reguljär sysselsättning via lönebildningen, s.k. indirekt undanträngning.

²⁰ Inflödet går att påverka till en viss del genom sysselsättningsbevarande stöd.

Möjligt att manipulera måluppfyllelsen

Det kan påpekas att även om måluppfyllelsen är lätt att kontrollera i formell mening så finns det inslag som gör resultatet svårbedömt. Ett sådant inslag är att det är möjligt att manipulera måluppfyllelsen. Arbetslöshetsmålet har utsatts för kritik för bl.a. denna möjlighet. Zetterberg (1997b) har pekat på att det valda arbetslöshetsmålet kan manipuleras genom att flytta arbetslösa personer till aktiviteter som inte ingår i måttet öppet arbetslösa. Detta kan minska trovärdigheten för målet.

Målen är inte inbördes konsistenta och det finns målkonflikter

Flera av de överordnade målen för arbetsmarknadspolitiken kan komma i konflikt med varandra. Graden av konflikt kan diskuteras, men det är uppenbart att flera av målen står i någon form av motsatsställning till varandra. Ett exempel på en målkonflikt är att arbetsmarknadspolitiken inte kan vara både rörlighetsstimulerande och samtidigt ha ett regionalpolitiskt ansvar. På ett mer övergripande plan kan målet om full sysselsättning på kort sikt komma i konflikt med målet om fast penningvärde.

Det finns vidare mer eller mindre inbyggda konflikter i hur måluppfyllelsen påverkas eller är tänkt att påverkas av de arbetsmarknadspolitiska programmen. Ett exempel är att måluppfyllelsen för målet om att halvera arbetslösheten åtminstone är tänkt att påverkas av samtliga arbetsmarknadspolitiska program som riktas mot arbetslösa. Sysselsättningsmålet på 80 procent påverkas däremot definitionsmässigt inte av programmen anställningsstöd, offentligt tillfälligt arbete och start av näringsverksamhet eftersom regeringen undantagit dessa från beräkningsunderlaget (se avsnitt 3.3). Måluppfyllelsen påverkas inte heller direkt av åtgärder som t.ex. arbetsmarknadsutbildning och förberedande insatser eftersom deltagarna inte ingår i arbetskraften.

Arbetslöshetsmålet kan bl.a. mot denna bakgrund ge incitament att utnyttja billiga åtgärder för att söka nå kortsiktiga resultat. Det kan motverka möjligheterna att mer långsiktigt förbättra arbetsmarknadens funktionssätt.

4.2 Verksamhetsmål och andra mål

Som framgått av avsnitt 3.3 anger regeringen varje år ett antal verksamhetsmål för AMV:s verksamhet. Avsikten med detta avsnitt är att analysera dessa mål ur ett antal aspekter.

Verksamhetsmålen koppling till de överordnade målen

Det är rimligt att utgå från att verksamhetsmålen bör ha ett samband med de mer överordnade målen. Utformningen av verksamhetsmålen är mycket viktig. En ökad grad av måluppfyllelse vad gäller verksamhetsmålen bör rimligen också leda till en ökad grad av måluppfyllelse av motsvarande överordnade mål. I Finansdepartementets handledning för utformningen av regleringsbrev anges också att det ska framgå av verksamhetsmålen på

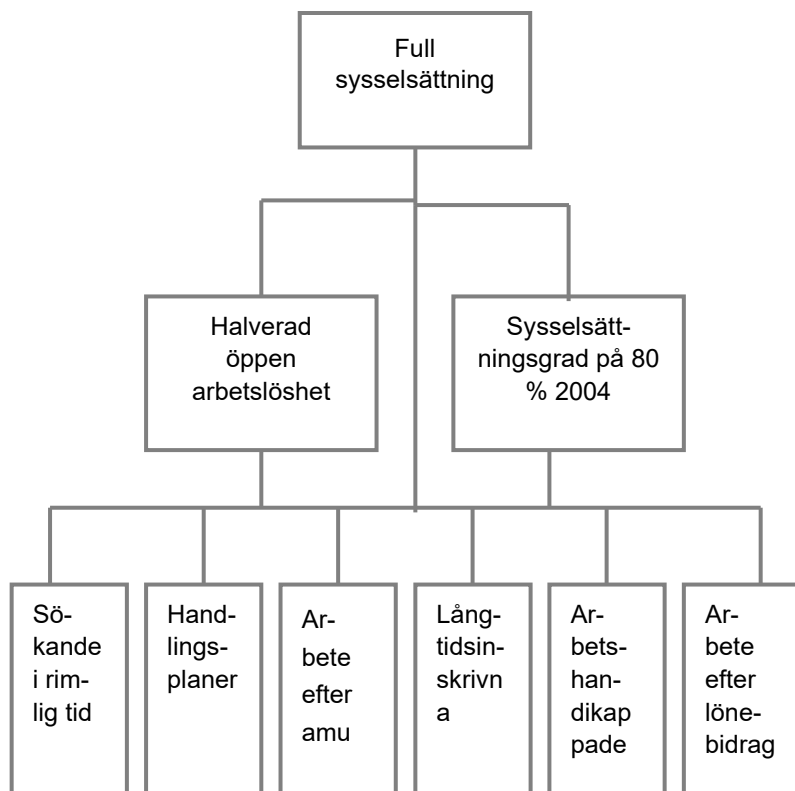
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

vilket sätt verksamheten bidrar till att målen för berörda verksamhetsområden och politikområden uppnås (Finansdepartementet, 2001b).

De mål som anges för verksamhetsgrenarna (se avsnitt 3.3) kan därför också analyseras med hjälp av den teknik som tidigare utnyttjats för de intermediära målen. Verksamhetsmålen kan antas syfta till att påverka de två mål som diskuterats ovan och/eller det övergripande målet för arbetsmarknadspolitiken (Figur 4.2). Målen bör också vara kontrollerbara, dvs. det ska vara en storhet som låter sig påverkas med rimlig precision av arbetsmarknadspolitik.

Figur 4.2 Överordnade mål och verksamhetsmål



Det är inte helt trivialt att analysera hur verksamhetsmålen påverkar de mer övergripande målen. I Tabell 4.1 görs dock ett försök att kategorisera effekterna utifrån de kriterier som diskuterats ovan.

Kategoriseringen är av naturliga skäl osäker, men analysen tyder på att det är osäkert om något av målen samtidigt uppfyller de bägge krav som kan ställas. Flera av målen kan antas påverka de övergripande målen på ett mer indirekt sätt.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Tabell 4.1 Verksamhetsmålen kontrollerbarhet och förhållande till överordnade mål

Mål	Kontrollerbart, dvs. det ska vara en storhet som låter sig påverkas med rimlig precision	Förutsägbar effekt på de bägge sysselsättningsmålen och målet om att halvera arbetslösheten
80 procent av arbetsgivarna ska få tillräckligt med sökande inom rimlig tid	Nej?	Nej
Andelen arbetsökande som uppger att de har en handlingsplan ska uppgå till minst 75 procent	Ja	Nej
Andelen personer som fått arbete 90 dagar efter avslutad arbetsmarknadsutbildning ska uppgå till minst 70 procent	I huvudsak nej	Nej
Antalet långtidsinskrivna ska uppgå till högst 42 000 personer	Ja, delvis	Nej?
Minst 59 000 arbetshandikappade ska sysselsättas i handikappåtgärder	Ja, delvis	Nej?
Andelen övergångar från lönebidrag till osubventionerat arbete ska öka jämfört med föregående år	I huvudsak nej	Nej

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

Det innebär i sig inte att det är meningslöst att formulera kvantifierade mål. De nuvarande verksamhetsmålen är dock sannolikt baserade på mycket osäkra antaganden om sambanden mellan sådana mål och de mer överordnade målen för arbetsmarknadspolitiken. Några samband redovisas inte av regeringen i de officiella dokumenten.

Formulerandet av kvantifierade mål som är täckande, konsistenta och realistiska kräver kunskaper om samband mellan mål och medel. Det kan naturligtvis diskuteras om sådana kunskaper föreligger. De utvärderingar som genomförts av t.ex. IFAU tyder snarast på att kunskaperna är relativt begränsade.

Målen för verksamhetsgrenarna är tydliga, och det är därför relativt lätt att kontrollera måluppfyllelsen. Det kan dock återigen konstateras att det är svårt att analysera hur arbetsmarknadspolitiken bidragit till måluppfyllelsen (åtminstone för många av målen) och hur verksamhetsmålen bidragit till måluppfyllelsen för de mer övergripande målen.

Indikatorer

Det kan naturligtvis hävdas att återsrapporteringskraven eller indikatorerna ger en god bild av måluppfyllelsen. Indikatorer ger dock endast beskrivningar av observerade förhållanden och av förändringar över tiden därvidlag. De beskriver problembilden och förändringarna av denna. I sig själva säger de ingenting om bakomliggande orsakssamband, dvs. om sambanden mellan arbetsmarknadspolitiken och de målvariabler som ingår i problembilden (Niklasson och Torsmark, 1994).

Hur stor del av arbetsmarknaden omfattas?

Det kan förefalla naturligt att målen för arbetsmarknadspolitiken bör gälla förhållandena på arbetsmarknaden i sin helhet. En sådan distinktion är dock beroende av arbetsförmedlingens marknadsandel. Om hänsyn inte tas till andra delar av arbetsmarknaden kan ett ensidigt utnyttjande av de egna systemen innebära att kostnader uppstår någon annanstans. Exempelvis kan målet om att de arbetsgivare som anlitar arbetsförmedlingen ska ha sökande inom rimlig tid negativt påverka de arbetsgivare som inte anlitar förmedlingen, åtminstone om förmedlingen inte aktivt försöker uppmuntra sökande att även utnyttja andra sökkkanaler. Siffrorna från förmedlingen behöver nödvändigtvis inte belysa att det är ett problem. Förmedlingen kan t.ex. ha långa vakanstider medan marknaden i övrigt fungerar bra. Verksamhetsstatistiken skulle också ge en god beskrivning av verkligheten om alla vakanser och sökande fanns registrerade hos förmedlingen. I verkligheten ger denna statistik endast en partiell bild av förhållandena och förändringarna på arbetsmarknaden.

Antalet platser som anmäls till arbetsförmedlingen har stor betydelse för förmedlingens möjligheter att fungera som informationskanal. Volymen platser sätter en gräns för i vilken utsträckning förmedlingen kan ge effektiv information om lediga arbeten. Volymen och sammansättningen av de arbetsökande har på ett liknande sätt betydelse.

Arbetsförmedlingen har låga marknadsandelar

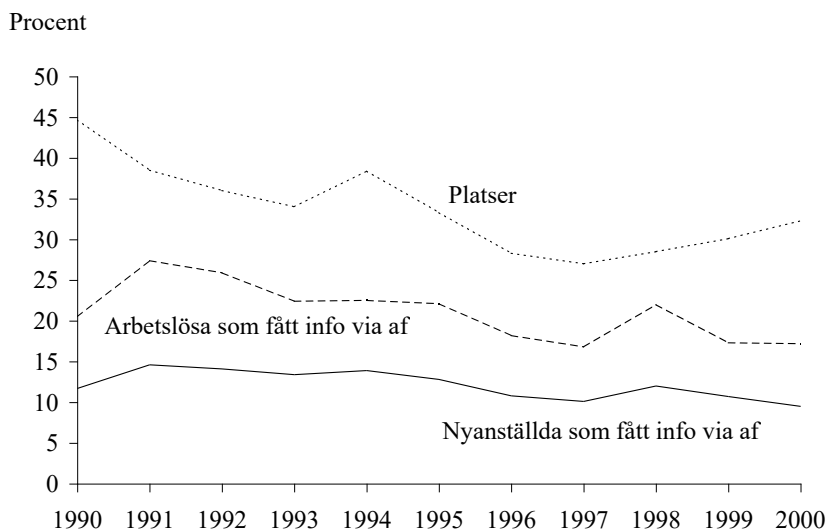
Det finns ett flertal rekryteringskanaler på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen utgör endast en av dessa, och det finns därför skäl att närmare analysera vilken betydelse förmedlingen har i de rekryteringsprocesser som sker på arbetsmarknaden.

Beräkningar tyder på att drygt 30 procent av alla (externa) nyanställningar avser platser som är anmälda till förmedlingen (AMS, 2001a). Andelen varierar något efter konjunkturen. Marknadsandelen sjunker i lågkonjunktur och stiger i högkonjunktur (Figur 4.3). AMV:s Internettjänster (sökandebanken) ingår inte i marknadsandelarna. Genom den s.k. sökandebanken kan arbetsgivare hitta sökande via Internet utan att en plats har registrerats hos förmedlingen.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

·
Bilaga 1

Figur 4.3 Arbetsförmedlingens marknadsandelar för platser och nyanställningar (i det senare fallet avses samtliga nyanställda och tidigare arbetslösa som uppger att de fått information om det lediga arbetet via arbetsförmedlingen)



Källa: AMS (2001b).

När det gäller arbetssökande tar drygt 90²¹ procent av de arbetslösa kontakt med förmedlingen (AMS, 1999a). För ombytessökande och nytilträdande är andelarna betydligt lägre, eller 30–40 procent.

Det kan också vara av intresse att studera genom vilka informationskanaler personer får arbete. När det gäller förmedlingens roll som informationsförmedlare vid nyanställningar uppger ungefär 10 procent av de nyanställda att de fått information om sitt arbete genom förmedlingen (AMS, 2001a). Av tidigare arbetslösa uppger drygt 15 procent att de fått information om sitt senaste arbete via förmedlingen. Förmedlingens Internettjänster²² går dock inte att urskilja i statistiken, och det bör påpekas att förmedlingens arbete, t.ex. jobbsökarkurser, kan leda till att arbetssökande utnyttjar andra sökkana-

ler. Det finns mycket som tyder på att andelen högutbildade bland arbetsförmedlingens sökande är relativt låg. Det kan påverka företagens förtroende för förmedlingen och i slutändan leda till att t.ex. flaskhalsar bekämpas dåligt.

Vad säger regeringens mått?

Figuren över marknadsandelar anknyter också till ett av återrapporteringskraven för AMS. Det gäller redovisning och analys av den s.k. Be-

²¹ Beräkningen avser 1998. Det är numera inte möjligt att göra sådana beräkningar.

²² Internettjänster ingår i en fråga som behandlar annons i dags- eller fackpress/på Internet/på text-tv eller annan massmediekanal.

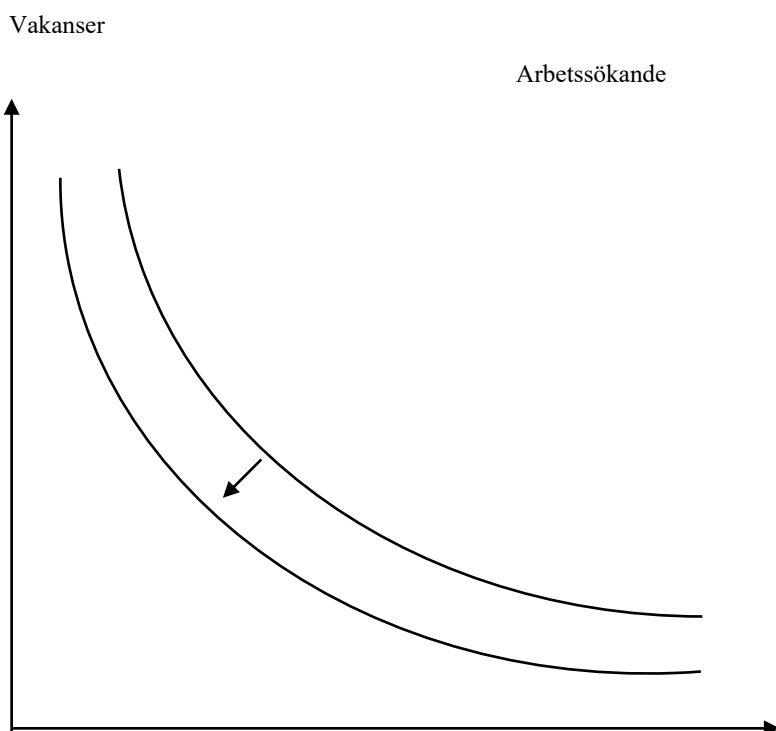
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

veridgekurvan på riks- och länsnivå. Kurvan kan sägas beskriva matchningsprocessen på arbetsmarknaden med hjälp av ett samband mellan arbetslöshets- och vakanstal över tiden. Beveridgekurvan är ett användbart verktyg för att tolka arbetslöshetsförändringar (Figur 4.4). En högre matchningseffektivitet innebär att det med ett givet antal arbetssökande krävs färre utestående vakanser för att nyanställningar ska komma till stånd. Kurvan förskjuts då i riktning mot origo.

Sambanden kan dock lätt bli missvisande om det sker förändringar som påverkar hur många vakanser som anmäls till förmedlingen. Som framgår av Figur 4.3 tycks det ha skett en trendmässig nedgång av förmedlingens andel av de lediga platserna. Det bör ha medfört en förskjutning inåt av kurvan, dvs. en minskning av det registrerade antalet vakanser vid given arbetslöshet. Detta kan tolkas som att matchningseffektiviteten har förbättrats utan att det skett några reella förändringar eller att den i realiteten har försämrats.

Figur 4.4 Beveridgekurvan



Calmfors m.fl. (2002) redovisar två studier av Beveridgekurvans samband med arbetsmarknadspolitiken under perioden 1964–1989. Studierna ger inga belägg för att arbetsmarknadspolitiska åtgärder påverkar matchningseffektiviteten. En senare studie som också inkluderar 1990-talet ger samma resultat (Zetterberg, 2002).

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

Regeringens återrapporteringskrav för AMS är dock inte av den karaktären att det går att göra en sådan bedömning. Redovisningen har skett i form av enkla diagram och inte i form av ekonometriska skattningar. I AMS rapport till regeringen för andra kvartalet 2002 redovisas dock två skattningar av den s.k. matchningsfunktionen (ett samband mellan antalet nyanställningar eller matchningar å ena sidan och antalet arbetssökande respektive antalet utestående vakanser å andra sidan). Resultaten tyder på att matchningsprocessen har förbättrats (AMS, 2002h). Det förtjänar dock att nämnas att basåret i analysen är 1992 – ett speciellt år med mycket höga arbetslöshetssiffror. Det är också osäkert hur de minskade marknadsandelarna påverkat resultaten.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Vad mäts och hur påverkas beteenden?

Flera av målen för verksamhetsgrenarna är som framgått av avsnitt 3.3 regel- och/eller anslagsstyrda. De analyser som görs av graden av måluppfyllelse blir i sådana fall mer eller mindre liktydiga med kontroller av i vad mån förmedlingarna lyckats agera i enlighet med regleringsbrev eller verksamhetsplaner. Analyserna säger egentligen inte speciellt mycket om vad som uppnåtts med detta agerande. Som påpekats vid flera tillfällen säger indikatorerna i många fall väldigt lite om de bakomliggande orsakssambanden, och det är ofta svårt att se hur målen för verksamhetsgrenarna är kopplade till mer överordnade mål.

Regeringen har också ställt upp olika former av resultatmål för arbetsmarknadspolitiken vid vissa tidpunkter. Under budgetåret 1995/96 fanns t.ex. ett mål att en högre andel än föregående år skulle ha arbete efter åtgärd och att övergångarna till arbete från lönebidrag skulle uppgå till 3 procent. Numera finns ett mål om att andelen som fått arbete 90 dagar efter avslutad arbetsmarknadsutbildning ska uppgå till 70 procent och ett mål om att andelen övergångar från lönebidrag till osubventionerat arbete ska öka jämfört med föregående år.

Den här typen av resultatmål är inte problemfria. Det kan därför vara av intresse att närmare diskutera några av de problem som kan uppstå. Diskussionen förs utifrån målet för arbetsmarknadsutbildning.

Mäter inte effekter

En åtgärd är utformad för att påverka olika faktorer. Därför finns det flera olika mått som kan användas för att bedöma konsekvenserna av en åtgärd. Det finns också olika metoder för att bedöma om det finns ett samband mellan en åtgärd och de olika måtten.

Målet för arbetsmarknadsutbildningen avser andelen personer som fått arbete 90 dagar efter avslutad utbildning. Mätningen baseras på uppgifter ur AMV:s register. Siffrorna över andelen i arbete efter utbildning avspeglar emellertid inte utbildningens effekt utan endast dess utfall. I en strikt effektanalys jämförs utfallet för dem som deltagit i ett program med utfallet för en

grupp av icke-deltagare, en s.k. kontrollgrupp. Uppföljningsstudier kan därför inte användas för att bedöma effekterna av utbildningen.²³

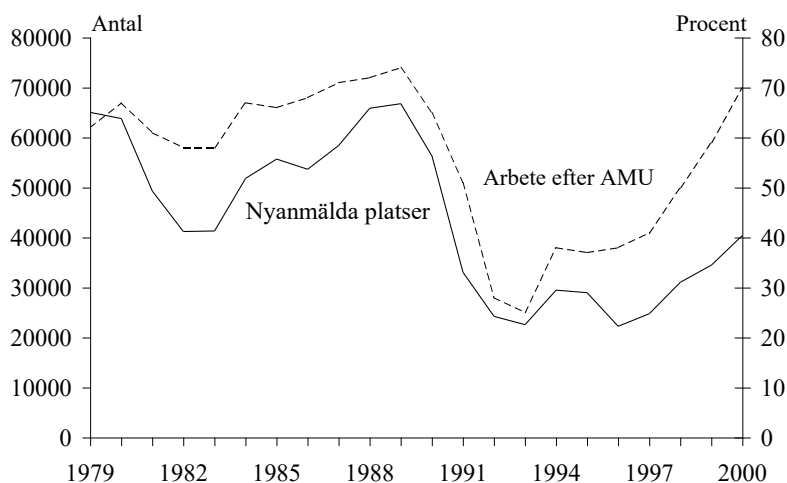
De utvärderingar som har genomförts av arbetsmarknadsutbildningen pekar på att resultaten försämrats. Studier som genomförts under 1980-talets första hälft har funnit stora positiva effekter på deltagarnas sysselsättning eller inkomster. Studier av arbetsmarknadsutbildning under 1990-talet har däremot inte funnit några signifikant positiva effekter eller också funnit negativa effekter (Calmfors m.fl., 2002). Under 1990-talet verkar inte heller den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen stå sig särskilt väl vid en jämförelse mellan olika åtgärders effektivitet (Ackum Agell och Lundin, 2001).

Efterfrågan styr

Normalt påverkar konjunkturläget individers möjlighet att få arbete. Det är lättare för en arbetslös att få ett arbete i en högkonjunktur än i en lågkonjunktur.

Det här förhållandet gäller även för personer som deltagit i arbetsmarknadsutbildning (och andra arbetsmarknadspolitiska program). Av Figur 4.5 framgår att andelen i arbete samvarierar väl med antalet nyanmälda lediga platser. Möjligheterna att få arbete efter arbetsmarknadsutbildning är bättre i en högkonjunktur än i en lågkonjunktur.

Figur 4.5 Nyanmälda platser och andel i arbete efter yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning



Källor: Riksdagens revisorer (1996) och AMS (2001b).

²³ Det förekommer att utbildningens resultat jämförs med resultaten för andra åtgärder. Det krävs dock avancerade analyser för att fastställa om det är individens egenskaper eller programmets utformning och innehåll som ger upphov till resultaten.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

En enkel regression med nyanmälda platser som förklarande variabel förklarar nästan 80 procent av variationen i resultaten. AMS (2001b) egna analyser pekar i samma riktning. Drygt 80 procent av variationen i placeringsgraden förklaras av arbetsmarknadsläget (som indikator används kvoten av antalet nya vakanser och den genomsnittliga arbetslösheten). Analysen tyder också på att placeringsgraden växer med avtagande hastighet då arbetsmarknadsläget förbättras.

AMV kan av naturliga skäl inte påverka den totala efterfrågan i ekonomin och därmed inte heller den del av utfallet som styrs av externa faktorer. AMV kan påverka resultatet på individnivå genom en effektiv marknadsbedömning, planering, upphandling, rekrytering och uppföljning. Det stora problemet är dock att skilja på om det är allmänna efterfrågeeffekter eller egna insatser som påverkar utfallet. Det är därmed inte heller möjligt att bedöma om utfallet är bra eller dåligt. Det är inte heller speciellt meningsfullt att jämföra t.ex. olika län om efterfrågan inte konstanthålls.

Det finns även andra faktorer än efterfrågeläget som förmedlingen inte kan påverka men som i hög grad påverkar resultatet. I kapitel 6 redovisas en studie som pekar på att 70 procent av variationen i förmedlingens arbetsplaceringar beror på saker som förmedlingarna inte kan påverka (Sjöstrand, 1997). Förutom arbetslöshet och vakanser (som avspeglar efterfrågan) är det faktorer som t.ex. andel utomnordiska medborgare, andel arbetshandikappade och kontorsstorlek. Resultatskillnader mellan kontoren minskar avsevärt när hänsyn tas till sådana faktorer.

OECD har pekat på svårigheterna med den här typen av resultatindikatorer (Martin och Grubb, 2001). Vikten av mer avancerade analyser, t.ex. regressionsanalys, framhålls.

Resultatmål och förmedlingens måluppfyllelse

Resultatmål kan leda till att förmedlingen, medvetet eller omedvetet, skärper selektionsprocessen och kvalifikationskraven för att förbättra utfallet. Genom att satsa på starka grupper kan placeringsresultaten öka och länet eller riket uppvisa ett gott utfall.

Kvalifikationskraven beträffande arbetsmarknadsutbildning har höjts medvetet under senare år. Förkunskapskrav och test av yrkeskunskaper är numera självklara hjälpmedel för att hitta rätt personer till kurserna. Det är inte ovanligt att kraven i de kurser som upphandlas är så höga att det uppstår brist på lämpliga sökande (Ds 2000:38). I AMS årsredovisning för 2001 sägs att kvalifikationsnivå och krav på förkunskaper för att påbörja vissa utbildningar är mycket höga, vilket i vissa fall gör det svårt för deltagarna att tillgodogöra sig utbildningen (AMS, 2002a).

En skarp selektionsprocess kan leda till att svaga grupper nedprioriteras i utbildningen. Resultatmålet för arbetsmarknadsutbildningen infördes 1999, och som framgår av Tabell 4.2 finns det en tendens till att de svagare gruppernas andel har minskat. Det gäller framför allt långtidsarbetslösa vars andel av deltagarna sjunkit kraftigt och numera ligger betydligt lägre än motsvarande andel bland de arbetslösa.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

Tabell 4.2 Andel ungdomar, äldre, arbetshandikappade, utomnordiska medborgare, kvinnor och långtidsarbetslösa bland deltagare i arbetsmarknadsutbildning och arbetslösa

	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ¹
Ungdomar						
- Andel i AMU	20	22	18	15	15	16
- Andel bland arbetslösa	21	18	15	14	17	17
Äldre						
- Andel i AMU	2	2	3	4	4	4
- Andel bland arbetslösa	9	9	15	19	18	17
Arbetshandikappade						
- Andel i AMU	13	10	10	11	12	12
- Andel bland arbetslösa	10	10	11	11	9	8
Utomnordiska medborgare						
- Andel i AMU	15	13	12	13	13	12
- Andel bland arbetslösa	11	11	10	10	9	9
Kvinnor						
- Andel i AMU	43	43	48	48	46	44
- Andel bland arbetslösa	46	45	45	45	44	42
Långtidsarbetslösa						
- Andel i AMU ²	22	15	13	14	7	7
- Andel bland arbetslösa	26	19	19	24	21	18

¹ Avser första halvåret 2002.

² Det saknas uppgifter om andelen långtidsarbetslösa som befinner sig i arbetsmarknadsutbildning. Siffrorna i tabellen avser andelen långtidsarbetslösa som placerats i arbetsmarknadsutbildning.

Källa: AMS.

Riksdagens revisorer uppmärksammade denna utveckling redan 1996 och pekade på att tidigare utvärderingar indikerat att den samhällsekonomiska lönsamheten är högst för svaga grupper (Riksdagens revisorer, 1996). Om resultaten från dessa utvärderingar fortfarande är gångbara skulle en inriktning mot alltför starka grupper kunna leda till att arbetsmarknadsutbildningens nettoeffekt blir lägre än vad den annars skulle ha varit. En hög andel i arbete efter utbildning skulle med andra ord inte med någon sorts automatik innebära att utbildningens samhällsekonomiska lönsamhet påverkas positivt.

Arbetsmarknadsutskottet behandlade i mars 2002 en motion som tar upp problemen kring den målformulering som gäller för arbetsmarknadsutbildningen (2001/02:AU5). Motionärerna pekade på att det finns en risk för att man undantar personer som bedöms ha sämre chanser att hitta arbete efter avslutad utbildning. Utskottet hade förståelse för de farhågor som förs fram i motionen om att det finns en risk för att man i första hand försöker placera personer i sådana utbildningar som ger snabbast resultat. Enligt utskottet måste man väga dessa farhågor mot en hög ambitionsnivå. Det uppställda

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

målet innebär att det ställs höga krav på att utbildningarna har hög kvalitet och att de i första hand inriktas på de områden där arbetslösa har lättast att få arbete. Utskottet anser att det finns anledning att med jämna mellanrum ompröva målet så att det inte får oönskade effekter. Med det nuvarande målet finns det t.ex. risk för att personer inte kommer i fråga för arbetsmarknadsutbildning trots att de med hjälp av denna skulle kunna få ett arbete på lite längre sikt. Målet kan inverka menligt såväl på den enskildes möjligheter till arbete som på arbetsmarknadens funktionssätt. Utskottet ansåg dock att det inte fanns skäl att göra något tillkännagivande med anledning av vad som framförts i motionen.

OECD har pekat på att det är viktigt att uppföljningar av resultat kompletteras med andra typer av analyser (Martin och Grubb, 2001). Det kan t.ex. avse analyser av utsatta eller svaga grupper. Det kan nämnas att de siffror som redovisas i Tabell 4.2 inte tas fram löpande utan dessa har fått specialbeställas från AMS.

Förmedlingen kan även påverka måluppfyllelsen via andra vägar. Definitionen av arbete efter avslutad arbetsmarknadsutbildning inkluderar även arbete med t.ex. anställningsstöd. Det går därmed att påverka utfallet genom att erbjuda anställningsstöd till denna grupp.

Kan påverka volymutvecklingen

Det är inte orimligt att anta att minskade volymer normalt bör leda till bättre utbildningskvalitet. En neddragning av volymen kan därmed bidra till att öka andelen i arbete efter avslutad utbildning.

Arbetsförmedlingarna kan således ha incitament att dra ned på volymen för att förbättra utfallet. Det är också ett intryck som framkommit vid intervjuerna av företrädare för länsarbetsnämnderna. Den yrkesinriktade utbildningen utnyttjas försiktigt av hänsyn till resultatmålet. Det kan också iaktas vid en jämförelse av nämndernas planering och utfall.

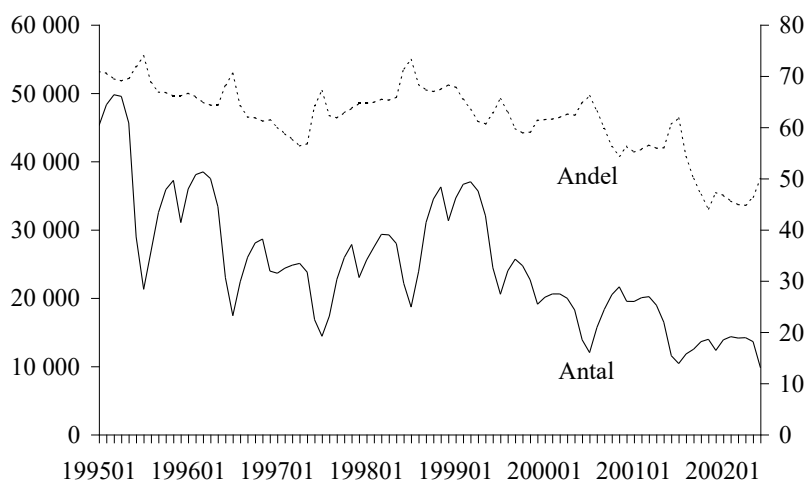
Som framgår av Figur 4.6 har det skett en markant neddragning av volymen. Den yrkesinriktade utbildningen ligger numera på den lägsta nivån sedan 1980-talet. Traditionellt sett har denna inriktning varit den helt dominerande utbildningsformen. Andelen ligger dock numera under 50 procent, dvs. antalet deltagare i förberedande utbildning är fler.

Den kraftiga neddragningen av den yrkesinriktade utbildningen påbörjades under 1999. Det var också då målet om arbete efter arbetsmarknadsutbildning infördes.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga 1

Figur 4.6 Antal och andel (av total utbildningsvolym) i yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning 199501–200206
Antal och procent



Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

Källa: AMS.

Enligt AMS orsakas dock inte denna förändring av en ökad ambition att förbättra resultaten. Orsakerna till denna förändring kan, enligt AMS, i hög grad härledas till att många förberedande utbildningar upphandlas och specialutformas för personer som deltar i aktivitetsgarantin (AMS, 2002a). Samtidigt sägs i AMS kvartalsrapport till regeringen att kvalifikationsnivån på de flesta arbetsmarknadsutbildningar numera är så hög att länen har upplevt rekryteringssvårigheter. Utbudet av arbetsökande som direkt kan tillgodogöra sig utbildningarna har varit begränsat. För att kvaliteten och resultatet ska bibehållas har antalet deltagare minskat (AMS, 2002b).

Oberoende av vilken förklaring som är giltig går utvecklingen i annan riktning än den som anges i regeringens proposition Förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt (prop. 1999/2000:98). Där sägs att arbetsmarknadsutbildningen måste ges en tydligare yrkesinriktning genom att andelen förberedande utbildning minskar. Såsom regeringens verksamhetsmål nu är utformat finns det dock en stor risk för att det motverkar regeringens egna intentioner.

Även övergångarna från förberedande till yrkesinriktad utbildning har minskat. Enligt AMS indikerar den relativt låga andelen övergångar till arbetsmarknadsutbildning att kvalifikationsnivån på arbetsmarknadsutbildningen har drivits upp, vilket gör att en förberedande utbildning inte alltid räcker för att göra individen redo för att påbörja en yrkesutbildning. Många gånger krävs det flera grundläggande utbildningar och kartläggningar för att deltagare med långa arbetslöshetsperioder bakom sig ska kunna tillgodogöra sig en yrkesutbildning (AMS, 2002a).

Revisorernas enkätundersökning (se avsnitt 1.4) ger också starkt stöd för de analyser som redovisats ovan. I och för sig anser den största enskilda gruppen att målet leder till en bättre anpassning av utbildningen. Sammantaget anger dock en stor majoritet att målet får negativa konsekvenser i någon form (alternativen 2, 3 och 4 i tabellen). Cheferna är mer negativa än arbetsförmedlarna.

Tabell 4.3 Vilka konsekvenser för verksamheten tror du att målet om arbete efter arbetsmarknadsutbildning får?

Procent

	Chef	Hand- lägg- gare	Samt- liga
1. Det leder till att arbetsmarknadsutbildningen anpassas bättre efter arbetsmarknadens behov	64,6	65,3	65,1
2. Det leder till att volymen i den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen dras ned för att öka träffsäkerheten	72,3	59,1	60,7
3. Det leder till att främst personer som har en anställningsgaranti eller som på annat sätt kommer att få ett arbete i anslutning till utbildningen kommer att utbildas	66,9	56,1	57,0
4. Det leder till att svaga grupper inte prioriteras lika högt som tidigare	53,1	40,2	41,9
5. Det leder till att fler arbetslösa får arbete	20,8	24,4	23,8
6. Det utvecklar arbetet och leder till större engagemang	21,5	18,3	18,8
7. Annat	3,8	4,1	4,2

Några andra problem

Det har även uppmärksammats andra problem som är förknippade med kvantitativa mål inom arbetsmarknadsutbildningen och andra områden (Ds 2000:38).

- Ett centralt problem är vilka data som ska användas för att följa ett mål. Exempelvis ger enkätdata andra resultat än registerdata.
- Ett annat problem är vad som ska räknas in i det utfallsmått som används för att bedöma målpuppfyllelsen.
- Ett tredje problem rör tidpunkt för mätning av målpuppfyllelsen.

Den sistnämnda punkten är av speciellt intresse. Det kan naturligtvis diskuteras varför andelen i arbete efter arbetsmarknadsutbildning ska mätas just efter 90 dagar. En ny utvärdering av arbetsmarknadsutbildningen visar att sysselsättningseffekten är störst inom ett par veckor efter det att utbildningen avslutats. Effekten minskar sedan kraftigt (Richardson och van den Berg, 2001).

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

Realismen

Det kan diskuteras hur realistiska vissa av målen är. Den tidigare genomgången pekar på att målet för politikområdet och de två mellanliggande målen är orealistiska. Arbetsmarknadspolitiken har små möjligheter att påverka det direkta utfallet.

Det gäller även för flera av verksamhetsmålen som påverkas starkt av efterfrågan och är satta på en nivå som kan vara mycket svår att uppnå. Eftersom utfallet många gånger är efterfrågestyrt borde det finnas en koppling till regeringens eller AMS prognoser. Någon sådan koppling är dock svår att finna. Exempelvis har målet om arbete efter arbetsmarknadsutbildning i princip haft samma utformning fyra år i rad trots att det skett relativt stora förändringar i efterfrågan på arbetskraft. Målet har dock inte uppfyllts. Ett annat exempel är målet om att arbetsgivarna ska få tillräckligt med sökande för att kunna anställa inom rimlig tid. Målet har inte förändrats mellan åren 2001 och 2002. Det efterfrågeläge som förutsågs råda 2002 borde dock ha inneburit att målet skulle bli lättare att uppnå än 2001.

Det kan också diskuteras hur pass realistiska målnivåerna är i utgångsläget, dvs. i regleringsbrevet. Som diskuteras närmare i kapitel 5 har AMV tillförts ca 1,7 miljarder kronor ytterligare under 2002 utan att målnivåerna förändrats.

Mål eller medel?

Målstyrningen kan i vissa avseenden ses som ett byte av språkbruk snarare än reell förändring. Exempelvis formuleras vissa mål i termer av vad man tidigare talade om som användandet av medel. Ett exempel på detta är att anslaget för särskilda insatser för arbetshandikappade ska utnyttjas för att sysselsätta ett visst antal personer. Analyser av graden av måluppfyllelse blir då liktydiga med kontroller av i vad mån aktörerna lyckats agera i enlighet med fastställda verksamhetsplaner, inte av vad man lyckats uppnå med detta agerande.

Det förekommer att det anges mål som redan ingår i AMV:s uppgifter. Målet om handlingsplaner finns t.ex. redan angett i förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Målformuleringen för 2001 var identisk med den i förordningen. För 2002 har målet förändrats något, vilket diskuteras mer i detalj i kapitel 6.

Det finns också en tendens till att distinktionen mellan mål och medel blir otydlig i regleringsbrevet (eller när de sätts av AMS). Exempelvis kan kravet på handlingsplaner för de arbetsökande i anslutning till mål 2 mer ses som ett medel än ett mål. Ett liknande exempel är det tidigare målet om att den genomsnittliga bidragsnivån i lönebidrag skulle uppgå till en viss procent av lönekostnaden (målet är numera en indikator).

Vad finns det för samband med arbetsmarknaden?

Vissa typer av mål eller indikatorer, t.ex. handlingsplaner, lönebidragsnivån och anslaget för arbetshandikappade, är mer relaterade till den egna verk-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

samheten än till de förhållanden man vill påverka via denna verksamhet, dvs. förhållandena på arbetsmarknaden. Sådana målsättningar gäller den inre effektiviteten och kan kanske mer ses som indikatorer på produktiviteten (åtminstone om de kopplas till kostnaderna). Om mål formuleras i sådana termer utgår man från att det finns positiva samband mellan dessa och förhållandena på arbetsmarknaden. Det kan naturligtvis diskuteras om det finns sådana samband. Den kraftfulla markeringen av handlingsplaner bygger t.ex. på resultaten från en enda studie som dessutom enbart avsåg arbetslösa ungdomar 1985–1987 (Sehlstedt och Schröder, 1989). Enligt AMS sökandeundersökningar är endast drygt hälften av de arbetssökande medvetna om att de har en handlingsplan. Ungefär tre fjärdedelar av dem som fått ett arbete anger att handlingsplanen inte haft någon betydelse för det erhållna arbetet.

En undersökning av en arbetsgrupp inom arbetsmarknadsutskottet (2002) pekar i samma riktning. Drygt hälften av de tillfrågade arbetssökande anser att handlingsplanen hjälpt väldigt lite eller inte alls i deras arbetssökande. Ungefär 70 procent anser att handlingsplanen betytt väldigt lite/inget alls för det arbete som de har nu. Cirka 60 procent av arbetsförmedlarna anser att handlingsplanen haft en viss betydelse för den enskilde när det gäller att få arbete. En slutsats i studien är att arbetsgruppen anser att det finns anledning att ifrågasätta om man ska ha en metod som ett övergripande mål. Det finns också anledning att överväga om handlingsplaner ska upprättas för alla arbetssökande.

Konsekvenser av specifika prioriteringar av mål

AMV har begränsade resurser och måste arbeta inom ramen för dessa och inom ramen för ett regelverk. Det innebär att förmedlingen måste prioritera. Kostnaden för en ökad grad av måluppfyllelse i vissa avseenden kan vara minskad grad av måluppfyllelse i andra avseenden.

För en given resursmängd måste en höjd ambitionsnivå vad gäller något av målen rimligen leda till en minskad ambitionsnivå vad gäller ett eller flera andra mål. Om något mål är orealistiskt kan strävandena att uppnå ett sådant mål medföra betydande alternativkostnader i form av minskad grad av måluppfyllelse i andra avseenden. En realistisk och täckande målbild skulle beakta detta.

Målet om arbete efter arbetsmarknadsutbildning kan vara ett exempel för att tydliggöra resonemangen. Detta mål infördes 1999 och innebär att 70 procent av deltagarna ska ha arbete 90 dagar efter avslutad utbildning. Målet har hittills inte uppnåtts och det bästa resultatet uppnåddes 2000 då 60 procent fick arbete. Vid intervjuerna hos länsarbetsnämnderna har det framkommit att detta mål är högt prioriterat och att det läggs ned betydande ansträngningar för att uppnå det. Eftersom arbetsförmedlingarna har begränsade resurser är det rimligt att anta att dessa ansträngningar påverkar uppfyllelsen av de andra verksamhetsmålen. Det är dock inte möjligt att precisera eller beräkna denna kostnad.

AMV:s redovisningssystem gör det inte möjligt att beräkna den direkta kostnaden av olika prioriteringar eller skärpta mål, t.ex. om andelen i arbete

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

efter arbetsmarknadsutbildning ska öka från 70 till 80 procent. Beslutsfattare på olika nivåer har således mycket begränsad information om kostnaderna för den här typen av beslut. En förbättrad information ställer krav på tidsredovisning etc.

De anställda vid arbetsförmedlingarna förefaller också vara medvetna om den här typen av problem. Revisorernas enkätundersökning visar att mer än hälften av de tillfrågade anser att ett bra resultat för ett mål påverkar resultatet för ett annat mål negativt.

Tabell 4.4 Om du uppnår ett bra resultat för ett verksamhetsmål, upplever du då att resultatet för ett annat mål påverkas negativt?

Procent

	Chefer	Handläggare	Samtliga
Ja	4,7	7,3	6,9
Delvis	40,3	47,7	47,5
Nej	50,3	35,9	37,0
Vet ej	4,7	9,1	8,6
Totalt	100,0	100,0	100,0

Målkonflikter

Målhierarkin inom arbetsmarknadspolitiken är mycket komplex. Det är lätt att en sådan struktur leder till målkonflikter som i slutändan kan medföra en suboptimering av verksamheten.

Vissa konflikter bygger på hur efterfrågeläget påverkar utfallet. Ett exempel på detta är att målet om arbete efter arbetsmarknadsutbildning är lättare att uppnå i en högkonjunktur, medan målet om att arbetsgivare ska få tillräckligt med sökande inom rimlig tid är lättare att uppnå i en lågkonjunktur. Den här typen av konflikter kan reduceras genom en större flexibilitet i målnivåerna över konjunkturen.

Det finns vidare konflikter som hänger samman med subventionsnivå och volymkrav. Målet om antalet sysselsatta arbetshandikappade kan t.ex. stå i viss motsatsställning till målet om sänkt bidragsandel för lönebidrag.

Några andra problem

Kvalitetsaspekter

Den tidigare diskussionen om arbetsförmedlingens marknadsandelar väcker frågan om vilka krav som ska ställas på verksamhetsmålen. Samtliga mål för verksamhetsgrenarna är av kvantitativ karaktär. De kvalitativa aspekterna har betydligt lägre tyngd. Detta förhållande är inte problemfritt i en organisation med relativt begränsade marknadsandelar och uttalade ambitioner att ha goda arbetsgivarkontakter.

Ett exempel som kan tydliggöra diskussionen är målet om att arbetsgivare som anmäler lediga platser till förmedlingen ska få tillräckligt med sökande för att kunna anställa personal inom rimlig tid. Målet har kvantifierats till att

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

avse att 80 procent av arbetsgivarna ska få tillräckligt med sökande. Det tar därmed inte hänsyn till kvaliteten på de arbetssökande. Förmedlarna får snarare incitament att skicka tillräckligt med sökande för att uppnå ett volymkrav. En sådan inriktning kan påverka arbetsförmedlingens trovärdighet eller tillförlitlighet.

Målen inte kopplade till de arbetsmarknadspolitiska programmen

De arbetsmarknadspolitiska programmen syftar till att förbättra de deltagande individernas framtida arbetsmarknadssituation. Programmen utgör den dominerande utgiften för arbetsmarknadspolitiken (exklusive arbetslöshetsförsäkring). För merparten av programmen finns inga mål angivna. Mål finns enbart för arbetsmarknadsutbildning och vissa åtgärder för arbetshandikappade.

Frånvaron av explicita mål kan kanske bero på att programmen antas påverka vissa av verksamhetsmålen (eller de övergripande målen) indirekt. Sannolikt rör det i så fall mål som att arbetsgivare ska få sökande i tid och att antalet långtidsinskrivna ska uppgå till en viss nivå. Som redan framgått är det dock inte alla gånger lätt att finna distinkta samband mellan åtgärder och hur målen påverkas.

Det kan nämnas att det under budgetåret 1995/96 fanns ett verksamhetsmål som utgick från att en högre andel än året innan skulle ha arbete efter åtgärd. Antalet verksamhetsmål var emellertid mycket högt det året. Samtidigt har flera utvärderingar visat att t.ex. sysselsättningsskapande åtgärder ger relativt svaga resultat.

Vilka arbetslösa omfattas av målen?

Under många år har det funnits verksamhetsmål som varit inriktade på att reducera både antalet långtidsarbetslösa och långtidsinskrivna.²⁴ Målet om en viss nivå på långtidsarbetslösheten togs dock bort för 2001.

Det kan diskuteras hur dessa bägge grupper bör prioriteras. I ett försämrat konjunkturläge kan det förefalla rimligt att bekämpa långtidsarbetslöshet och söka förhindra ett inflöde i alltför långa arbetslöshetstider. I ett bra konjunkturläge kan det däremot vara rimligt att söka öka utflödet från t.ex. långtidsinskrivning.

Ett byte av verksamhetsmål som avser prioriterade grupper bör dock bygga på någon uttalad strategi. Det har dock inte varit möjligt att finna någon sådan i de dokument som studerats.

Samtidigt finns det anledning att diskutera hur stora grupper som verkligen kan vara prioriterade. De grupper som normalt anses som prioriterade har redovisats i kapitel 3.

²⁴ Med långtidsarbetslösa avses personer, 25 år eller äldre, som varit arbetslösa under mer än 6 månader. Personer under 25 år räknas som långtidsarbetslösa när de varit arbetslösa mer än 100 dagar.

Med långtidsinskrivna avses personer som varit fortlöpande utan arbete i mer än två år. Tiden bryts vid arbete eller avaktualisering.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

Som framgår av Tabell 4.5 är dessa grupper av betydande omfattning. År 2001 uppgick de till ca 440 000 personer, vilket motsvarar nästan 100 procent av gruppen arbetslösa och ofrivilligt deltidsarbetslösa. I och för sig förekommer ett antal dubbelräkningar (en person kan tillhöra flera grupper) i tabellen, men siffrorna visar ändå den stora omfattningen av prioriteringarna. Arbetslösheten för den grupp som anses utgöra den rådande normen – infödd svensk man i medelåldern²⁵ (se avsnitt 3.3) – uppgick 2001 till 23 500 personer, vilket motsvarar ca 12 procent av det totala antalet arbetslösa. Ungefär 90 procent kan då ses som en nedre gräns för de prioriterade gruppernas andel.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Tabell 4.5 Prioriterade grupper 2001

	2001
<i>Prioriterade grupper</i>	
Ofrivilligt deltidsarbetslösa	248 000
Långtidsarbetslösa	39 700
Långtidsinskrivna	48 900
Ungdomar	32 300
Äldre	35 600
Utomnordiska medborgare	17 500
Arbetshandikappade	18 300
<i>Summa</i>	<i>440 300</i>
Totalt antal arbetslösa	193 000
<i>Prioriterade gruppernas andel av summa arbetslösa och ofrivilligt deltidsarbetslösa (%)</i>	<i>99,8</i>

Källor: AMS och AKU.

Incitamentsproblem

Den stora mängden av mål kan också medföra att de som har ansvaret för målutförningen omedvetet bygger in moment som kan leda till incitamentsproblem. Målutförningen kan i sådana fall ge förmedlarna incitament att handla i en riktning som leder till att mål rent formellt uppfylls, men på ett sätt som leder till att det i praktiken uppstår effektivitetsförluster. I samband med intervjuerna hos länsarbetsnämnderna har det redovisats ett par exempel på sådana inslag.

Ett exempel är målet om att omprövningsbesluten för lönebidrag i genomsnitt ska ha en lägre bidragsnivå än föregående beslut. Detta kan ge förmedlarna incitament att ge höga bidragsnivåer i samband med det första beslutet. Det finns då utrymme att sänka nivån senare.

²⁵ Det finns ingen exakt definition på medelålder. SOM-institutet vid Göteborgs universitet har undersökt när människor uppfattas som medelålders. Svaren varierade mellan 15 och 90 år. Nio av tio svarade dock mellan 40 och 60 år och hälften mellan 45 och 50 år. Medelvärde uppgick till 47 år. Vi har valt ett intervall på 40–54 år, vilket i sammanhanget kan uppfattas som en relativt generös definition.

Ett annat exempel är det tidigare målet om sänkt bidragsnivå för lönebidrag. Ett sådant mål kan leda till att personer som egentligen inte är i behov av stöd får ett lågt bidrag. Syftet är då enbart att försöka sänka nivån för att nå målet, dvs. bidragsnivån blir ändamålet.

Nu finns det inga belägg för att målen hanteras på ett sådant sätt. Den här typen av snedvridningar bör dock i möjligaste mån minimeras. Om detta inte är möjligt bör det finnas ett antal kontrollmekanismer som försvårar ett sådant beteende.

SMART-kriterierna

Avslutningsvis kan det vara intressant att bedöma verksamhetsmålen utifrån de tidigare redovisade SMART-kriterierna. Rent formellt är det uppenbart att målen är specifika, mätbara och tidssatta. Det kan däremot diskuteras om de är realistiska och accepterade.

Kriterierna kan sägas vara klara och distinkta och det är relativt lätt att sätta upp mål som rent formellt kan sägas uppfylla kraven. SMART-kriterierna är dock relativt osofistikerade och tar endast hänsyn till vissa aspekter som kännetecknar ett bra mål. Som redan torde ha framgått finns det flera aspekter som kriterierna inte omfattar. Det kan t.ex. gälla att:

- Mål ska vara kontrollerbara, dvs. det ska vara en storhet som låter sig påverkas med rimlig precision.
- Underordnade mål ska stå i ett relativt stabilt förhållande till mer överordnade mål.
- Målen ska vara mätbara i den bemärkelsen att de mäter det som är väsentligt.
- Graden av måluppfyllelse ska inte kunna manipuleras.

Det finns en fara med att alltför slaviskt tillämpa kriterier som är relativt osofistikerade. Risken är uppenbar att den som formulerar målen lägger mindre tonvikt på andra aspekter som är väsentliga att väga in. Det kan t.ex. gälla att undvika målkonflikter och att inte blanda samman mål och medel. En annan risk är att verksamhetens effekter och orsakssambanden får mindre betydelse. Det kan leda till förenklingar som döljer existensen av komplicerade och betydelsefulla bedömningsproblem. Formulering av enkla och gripbara mål kan medföra att långsiktiga samband mellan mål och medel blir försummade.

Det bör betonas att utnyttjandet av olika resultatindikatorer eller kriterier inte innebär att utvärderingar redan är inbyggda i målstyrningen. De förändringar som kan observeras över tiden säger i sig själva ingenting om vad som uppnåtts genom arbetsmarknadspolitik.

Niklasson och Tomsmark (1994) diskuterar i en analys av målstyrningen av arbetsmarknadspolitiken i Norden ett uppenbart problem med målstyrningsprocessen. De pekar bl.a. på att i kommersiella verksamheter kan olika former av indikatorer inte eliminera behovet av lönsamhetsanalyser. I offentliga verksamheter, med en ofta mer komplicerad målstruktur, kan inte heller

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

indikatorer eliminera behovet av utvärderingar eller lönsamhetsbedömningar. Det har dock etablerats en form av målstyrning som tagit över det mesta från den kommersiella verksamheten, dock inte det helt centrala, nämligen lönsamhetsanalyser.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 1

5 Regeringens uppföljning av målen

Ett viktigt inslag i den ekonomiska styrningen är en väl fungerande uppföljnings- och utvärderingsverksamhet. Det ska vara möjligt att bedöma såväl måluppfyllelsen i resultatstyrningen som resursförbrukningen i den finansiella styrningen samt sambandet dem emellan. Denna bedömning utgör ett underlag för beslut avseende såväl mål och inriktning som resurser.

Någon sådan samlad bedömning görs inte i dag. Kapitlet avgränsas därför till att i huvudsak redovisa hur regeringen analyserar och bedömer måluppfyllelsen för de mål som redovisats och diskuterats i kapitlen 3 och 4 (i bilaga 2 behandlas relativt översiktligt den finansiella uppföljningen). Det bör betonas att diskussionen i detta kapitel är avgränsad till de analyser och bedömningar som görs av regeringen. Andra externa analyser omfattas därmed inte.

5.1 Analys av måluppfyllelsen

Inledningsvis ges en kort översikt över måluppfyllelsen för de arbetsmarknadspolitiska målen. Avsikten är att ge en mer allmän bakgrund till de analyser och bedömningar som redovisas i de kommande avsnitten.

Det är dock inte möjligt att bedöma måluppfyllelsen för de mer övergripande målen utifrån de redovisningar som lämnas av regeringen och AMS. Analysen i det följande avgränsas därför till verksamhetsmålen.

Måluppfyllelsen för verksamhetsmålen (Tabell 5.1) har varierat relativt kraftigt under de senaste sex åren, eller från 0 procent till närmare 90 procent (från 0 till 62,5 procent om hänsyn tas till att målen reviderats). Andelen mål som uppfyllts steg kraftigt fram t.o.m. 1998 för att sedan falla kontinuerligt. År 2001 skedde dock en dramatisk nedgång då inget av de sex målen uppnåddes (tre av målen var dock relativt nära att uppnås). Nedgången kan inte förklaras av ett försämrat arbetsmarknadsläge. År 2001 förbättrades arbetsmarknadsläget jämfört med 2000 och var det bästa sedan början av 1990-talet.

Tabell 5.1 Verksamhetsmål som uppfyllts

	1995/ 96	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ¹
Antal mål	13	8	8	8	7	6	6
Antal mål som uppfyllts	6	7	7	5	4	0	2
Andel mål som uppfyllts (%)	46,2	87,5	87,5	62,5	57,1	0	33,3
Andel mål som uppfyllts om målen inte reviderats under året (%)	46,2	50,0 ²	62,5	-	-	-	-

¹ Avser första halvåret 2002.

² Tre av målen reviderades under året. Utan denna revidering hade enbart fyra mål uppnåtts, dvs. en måluppfyllelse på 50 procent.

Källor: AMS (1997), (1998a), (1999b), (2000b), (2001c), prop. 1999/2000:1 och prop. 2001/2002:1.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

Måluppfyllelsen förefaller variera mellan olika typer eller kategorier av mål. I kapitel 3 delades verksamhetsmålen grovt sett in i en kategori som, åtminstone till viss del, kan antas påverkas av förmedlingens arbetssätt och en annan kategori som i högre grad är regel- och/eller anslagsstyrda.

Mål som kan antas påverkas av arbetsförmedlingens arbetssätt tycks ha varit svåra att uppnå. Det gäller framför allt målen om andelen i arbete efter arbetsmarknadsutbildning och om arbetsgivare har fått tillräckligt med sökande i tid. Dessa mål är dock i hög grad också efterfrågestyrda (se avsnitt 4.2), varför realismen i målnivåerna också måste vägas in.

Mål som i högre grad är regel- och/eller anslagsstyrda förefaller ha varit lättare att uppnå. Det gäller t.ex. målen om handlingsplaner, långtidsinskrivna, ungdomsgarantin och bidragsnivån för lönebidrag. Ett av de anslagsstyrda målen har däremot varit svårt att uppfylla. Det gäller målet om personer i särskilda program för arbetshandikappade. Detta förhållande kan ha ett visst samband med det tidigare målet om bidragsnivån för lönebidrag.

Tabell 5.2 Måluppfyllelse

	1999	2000	2001	2002 ¹
Arbetsgivaren har fått tillräckligt med sökande i tid	Nej	Nej	Nej	Ja
Handlingsplaner	Ej mål	Ej mål	Nej	Nej
Arbete efter utbildning	Nej	Nej	Nej	Nej
Långtidsinskrivna	Ja	Ja	Nej	Nej
Långtidsarbetslösa	Nej	Ja	Ej mål	Ej mål
Jobbsökarplaner för långtidsarbetslösa	Ej mål	Ja	Ej mål	Ej mål
Ungdomsgaranti	Ja	Ja	Ej mål	Ej mål
Särskilda program för arbetshandikappade	Ja	Nej	Nej	Ja
Bidragsnivå för lönebidrag	Ja	Ja	Nej	Ej mål
Övergångar från lönebidrag	Ej mål	Ej mål	Ej mål	Delvis

¹ Avser första halvåret 2002.

Källor: Prop. 2000/01:1 och AMS.

Skillnaden mellan olika kategorier av mål blir ännu tydligare om måluppfyllelsen bryts ned på regional nivå (se även avsnitt 6.6). Få länsarbetsnämnder har uppnått de mål som till viss del kan antas påverkas av förmedlingens arbetssätt, medan de mer regelstyrda målen uppvisar en högre måluppfyllelse. Undantaget är återigen de särskilda programmen för arbetshandikappade. År 2001 är det också endast en länsarbetsnämnd som uppnått målet om långtidsinskrivna.

5.2 Regeringens uppföljning av målen

Regeringens uppföljning av verksamheten har delats in i två delar. Dessa avser uppföljningen av målen eller resultatredovisningen samt mål- och resultatdialogen.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Uppföljningen av målen

Enligt 2 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten ska regeringen för riksdagen redovisa de mål som åsyftas och de mål som uppnåtts på olika verksamhetsområden. Budgetpropositionen är det normala dokumentet för den löpande redovisningen av mål och resultat.

Resultatinformation och regeringens resultatbedömningar lämnas normalt under respektive politikområde i statsbudgeten. Information redovisas också i årsredovisningen för staten och i andra propositioner eller skrivelser till riksdagen.

För politikområdet redovisas normalt omfattning, utgiftsutveckling, mål, politikens inriktning, insatser, resultatbedömning och revisionens iakttagelser. Resultatbedömningen, som främst är av intresse i detta sammanhang, består av två avsnitt som behandlar resultat samt analys och slutsatser.

Regeringens senaste bedömning redovisas i budgetpropositionen för 2002 och avser verksamheten för 2000. Bedömningen avser därmed i vissa fall andra mål och en något annorlunda struktur än den som redovisats i avsnitt 3.2. Målen framgår i detalj av bilaga 4.

Regeringens redovisning och uppföljning baseras främst på AMV:s årsredovisning och de åiterrapporteringskrav och uppdrag som anges i regleringsbrevet. De åiterrapporteringskrav som anges i regleringsbrevet ska dels utgöra ett underlag för resultatredovisningen till riksdagen i budgetpropositionen och i resultatskrivelser på våren, dels ett underlag för att bedöma myndighetens insatser. Åiterrapporteringen ska avse tre år bakåt i tiden och redovisas normalt i myndighetens årsredovisning. Kraven är som framgår av bilaga 3 av betydande omfattning.

Verksamhetsmålen prioriteras i uppföljningen

I resultatbedömningen redovisas att det angavs fyra övergripande effektmål och att regeringen angav sju verksamhetsmål som ansluter till de övergripande målen. Regeringen gör följande bedömning.

Tablå 5.1 Regeringens övergripande bedömning

Av dessa sju verksamhetsmål har fyra uppnåtts. Regeringens bedömning är att det råder en viss obalans i AMV:s måluppfyllelse i förhållande till de tre övergripande målen för arbetsmarknadspolitiken. Sammantaget är emellertid slutsatsen att arbetsmarknadspolitiken har fungerat väl och att AMV har utfört sitt uppdrag tillfredsställande, flertalet mål har uppnåtts. Det finns dock utrymme för förbättringar. Det gäller främst de resultat som AMV presenterat i förhållande till det övergripande målet att hålla vakanstiderna nere för lediga platser som kan förbättras och som ligger till grund för regeringens bedömning.

En mer utförlig analys av måluppfyllelsen presenteras under respektive rubrik för de övergripande målen i budgetpropositionen. För de enskilda verksamhetsmålen görs de bedömningar som sammanfattats i Tablå 5.2.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

Tablå 5.2 Regeringens bedömning av AMV:s måluppfyllelse

Mål	Målet uppfyllt	Regeringens bedömning
80 % av arbetsgivarna har fått tillräckligt med sökande i tid	Nej	Konstaterar att målet inte uppnåts. Ej någon konkret resultatbedömning. Pekar på vikten av goda företagskontakter.
70 % i arbete efter yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning	Nej	Målet har inte uppnåts, men resultaten har avsevärt förbättrats under de senaste åren. Det torde finnas möjligheter att ta till vara kunskaper och erfarenheter inom organisationen för att uppnå bättre resultat.
Antalet långtidsinskrivna ska vara mindre än 62 000 i slutet av året	Ja	AMV har mer än väl uppnått målet.
Antalet långtidsarbetslösa ska vara mindre än 48 000 i slutet av året	Ja	Målet har uppnåts genom en stark efterfrågan på arbetskraft i kombination med att de som är eller riskerar att bli långtidsarbetslösa har prioriterats till de arbetsmarknadspolitiska programmen.
Alla ungdomar ska erbjudas arbete eller åtgärd inom 100 dagar	Ja	Bedömningen är att resultatet är fullt tillfredsställande och målet måste anses vara uppfyllt då det operationellt inte är möjligt att nå 100 procent på grund av bl.a. eftersläpningar i registreringen.
Minst 56 000 arbetshandikappade ska ges lämplig sysselsättning genom anslaget Särskilda åtgärder för arbetshandikappade	Nej	AMV har inte uppnått målet och inte använt tilldelade resurser i tillräcklig omfattning. AMS har inte lämnat någon förklaring i årsredovisningen till varför målet inte uppnåts. En förklaring som framkommit i den kontinuerliga resultatdialogen med AMS är bl.a. att beloppet för den lönebidragsgrundande lönekostnaden är för lågt för att vissa arbetsgivarkategorier ska vilja anställa, men också att arbetshandikappade har fått anställning med andra stöd än lönebidrag.
Den genomsnittliga bidragsnivån i lönebidrag ska uppgå till högst 60 %	Ja	I samband med bedömningen ovan konstateras att AMV dock har uppnått målsättningen för den genomsnittliga lönebidragsnivån.

Källa: Prop. 2001/02:1.

I budgetpropositionen görs egentligen ingen analys om vilka faktorer som kan tänkas påverka måluppfyllelsen. Det saknas t.ex. en ordentlig omvärldsanalys som försöker tydliggöra vilka externa faktorer som påverkar resultatet. Vid några tillfällen nämns dock att förändringar i efterfrågan kan ha påverkat utfallet.

Ingen analys av övergripande mål och effekter

I resultatbedömningen görs ingen analys av hur verksamhetsmålen eller arbetsmarknadspolitiken bidragit till uppfyllelsen av de fyra övergripande effektmålen, dvs. de mål som riksdagen vid denna tidpunkt ställt upp för

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

verksamheten. Det görs inte heller någon analys av måluppfyllelsen för de mer överordnade målen för arbetsmarknadspolitiken (se kapitel 3). Med andra ord analyseras inte effekterna av arbetsmarknadspolitiken.

I kraven på återrapportering begärs dock en mer sofistikerad analys av AMS. I regleringsbrevet för 2000 sägs att AMS kvartalsrapporter ska innehålla en analys av de uppnådda resultaten i förhållande till bl.a. effektmålen (motsvarande krav finns inte i regleringsbrevet för 2002). Någon sådan redovisning lämnas dock varken i budgetpropositionen eller i AMS årsredovisning.

Statskontoret (2000b) pekar på liknande förhållanden i en genomgång av resultatredovisning och resultatbedömning i budgetpropositionen 2000. Statskontoret menar att:

Regeringen gör bedömningen att dess arbetsmarknadspolitik – arbets- och kompetenslinjen – har ”Visat sig ge positiva resultat” utan skymten av belegg. Inga hänvisningar görs till gjorda utvärderingar. Ingenstans ges ett omdöme av typen ”resultaten svarar mot de uppställda målen och kostnaderna är rimliga i förhållande till det uppnådda resultatet”.

Det bör betonas att Statskontorets värdering avsåg budgetpropositionen för 2000. Som framgått ovan redovisas dock inte heller någon evaluering av politiken i budgetpropositionen för 2002.

En bedömning av målet att halvera arbetslösheten görs emellertid. I en bilaga till budgetpropositionen och vårpropositionen har det sedan 1997 skett en avstämning av målet att halvera arbetslösheten till 2000. Utifrån dessa redogörelser går det dock inte att bedöma hur arbetsmarknadspolitiken bidragit till måluppfyllelsen.

Det material som redovisas i budgetpropositionen är inte av den karaktären att det går att dra några slutsatser om arbetsmarknadspolitikens effektivitet. De återrapporteringskrav som ställs på AMS är inte heller utformade för att kunna göra en sådan bedömning. I resultatbedömningen refereras till sju olika rapporter eller utredningar: tre från AMS, två från IFAU, en från RRV och en från Statskontoret. Endast en av dessa kan karakteriseras som en egentlig utvärdering (en rapport från IFAU som behandlar arbetsmarknadsprogrammets effekt på anställningssannolikheten). IFAU, som är en myndighet under Näringsdepartementet, och vars uppgift bl.a. är att främja, stödja och genomföra utvärderingsstudier av arbetsmarknadspolitiskt motiverade åtgärder, utnyttjas således i relativt begränsad omfattning i budgetpropositionens resultatredovisning.

Bristen på egentliga utvärderingar förefaller vara ett allmänt problem. Statskontoret (2000c) har på uppdrag av regeringen genomfört en översiktlig kartläggning och bedömning av det samlade utvärderingsarbete som bedrivs inom de olika utgiftsområdena. Enligt Statskontoret behöver departementen utveckla strategier för utvärdering. Statskontoret menar vidare att utvärderingarnas roll i beslutsfattandet behöver stärkas och att återkommande översikter behöver göras.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

I samband med resultatredovisningen förefaller det rimligt att det också sker en analys av politikens inriktning. I bl.a. budgetpropositionerna görs ett antal prioriteringar som borde vara viktiga att följa upp.

I avsnittet Analys och slutsatser görs en form av sådan analys. Regeringen pekar där åter på att det finns en viss oönskad obalans i resultaten mellan den tillväxt- och den fördelningsinriktade verksamheten inom arbetsmarknadspolitiken. Det konstateras att de arbetsmarknadspolitiska insatserna ska koncentreras till att förhindra och motverka s.k. flaskhalsar på arbetsmarknaden och hjälpa dem som har det svårast att få ett arbete. Det viktigaste instrumentet är platsförmedling genom personlig service eller självservice. Arbetsmarknadspolitiken viktigaste uppgift är att medverka till att arbetssökande sammanförs med vakanta platser. Genom en snabb vakanställning kommer arbetsmarknaden att fungera bättre och friktionsarbetslösheten att minimeras. Arbetsmarknadspolitiken ska också stödja dem som har det svårast att få ett arbete. För att lyckas med dessa uppgifter måste arbetsförmedlingarna ha goda kontakter med både arbetssökande och arbetsgivare.

En slutsats av denna analys är, enligt regeringen, att arbetsförmedlingen inte har tillräckligt med personalresurser. Regeringen föreslår därför att medlen för tillfälliga personalförstärkningar om 700 miljoner kronor bör permanentas fr.o.m. den 1 januari 2002. Det sker ingen analys av om resultaten kan förbättras utan att resurserna utökas. Det finns dock flera studier som indikerar att matchningseffektiviteten varierar kraftigt mellan olika arbetsförmedlingar (se kapitel 6).

Regeringens analys av politikens inriktning förefaller således göras i en mer indirekt form utifrån måluppfyllelsen. Utgångspunkten synes vara att verksamhetsmålen och måluppfyllelsen avspeglar politikens inriktning. I regleringsbrevet prioriteras eller betonas dock inte något av verksamhetsmålen utan alla mål är lika viktiga. Det kan nämnas att RRV i ett par granskningar pekat på att verksamhetsmålen inte fullt ut avspeglar den tillväxtpolitiska inriktning som statsmakterna betonat. Verksamhetsmålen är i alltför hög utsträckning inriktade mot arbetet med de sökande (granskningarna redovisas mer i detalj i kapitel 6).

Det finns flera alternativ som kan utnyttjas för att analysera om det skett någon tyngdpunktsförskjutning i politiken. En vanlig metod, som inte utnyttjas av regeringen, är att fördela utgifterna på ett antal områden som avspeglar politikens inriktning. OECD publicerar löpande sådana uppgifter. Som framgår av Tabell 5.4 har utgiftsandelen för förmedling och utbildning ökat relativt marginellt. De stora förskjutningarna har skett för subventionerad sysselsättning och åtgärder för arbetshandikappade.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Tabell 5.4 Offentliga utgifter för arbetsmarknadspolitik

Andel av totala utgifter

	1997	1998	1999	2000
Förmedling	7,0	7,2	8,0	9,6
Utbildning	10,0	11,5	13,8	11,4
Ungdomsinsatser	0,5	0,8	0,8	0,7
Subventionerad sysselsättning	17,2	15,7	12,9	9,9
Åtgärder för arbetshandikappade	14,3	15,2	16,3	19,1
Arbetslöshetsersättning	50,0	46,5	45,6	49,3
Förtidspension av arbetsmarknadsskäl	1,0	3,1	2,6	-
Summa	100	100	100	100

Källa: OECD (2001).

Ett annat sätt är att analysera förändringar i antalet deltagare i de arbetsmarknadspolitiska programmen. Det redovisas egentligen inte heller någon sådan analys i budgetpropositionen. Exempelvis har den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen betonats starkt, men utvecklingen i förhållande till andra åtgärder analyseras inte. En enkel analys som redovisades i avsnitt 4.2 visar att den yrkesinriktade utbildningens andel av den totala utbildningsvolymen successivt sjunkit och att antalet deltagare i yrkesinriktad utbildning periodvis t.o.m. varit lägre än i den förberedande utbildningen. Det är en utveckling som snarast går i en annan riktning än den prioritering som redovisas i budgetpropositionerna.

Det förs vidare inte någon diskussion i budgetpropositionen om vilka faktorer som bestämmer arbetslöshetens nivå. Begrepp som t.ex. jämviktsarbetslöshet²⁶ nämns inte. En analys av arbetslöshetens förklaringsfaktorer kan dock ha stor betydelse för politikens inriktning.

Mål- och resultatdialogen

En regelbundet återkommande mål- och resultatdialog mellan departementsledning och myndighetschef är ett viktigt styrinstrument för regeringen inom ramen för den normala budgetprocessen. Det grundläggande syftet med mål- och resultatdialogen är att följa upp myndighetens verksamhet för det gångna året och utifrån denna kunskap diskutera verksamheten i ett framåtriktat perspektiv. Årliga mål- och resultatdialoger är en förutsättning för såväl styrning av verksamheten som planering av utvecklingsinsatser för myndighetscheferna (Justitiedepartementet och Finansdepartementet, 2001).

Mål- och resultatdialogen består av två delar, verksamhetsdiskussion och planeringssamtal. *Verksamhetsdiskussionen* utgör en återkoppling och avstämning av verksamhetens mål, resultat och effekter, kompetensförsörjning,

²⁶ Jämviktsarbetslöshet kallas den nivå på arbetslösheten som är förenlig med samhällsekonomisk balans eller jämvikt. Med jämvikt avses vanligen stabil prisnivå eller åtminstone konstant inflation, dvs. inflationstakten varken tilltar eller avtar (SOU 2000:7).

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

jämställdhet, kvalitetsarbete och organisation m.m. I *planeringssamtalet* ges myndighetschefen tillfälle att direkt med departementsledningen diskutera sin arbetssituation och sitt behov av att utveckla och förändra sitt ledarskap.

Enligt uppgifter från Näringsdepartementet sker det en mycket nära dialog med AMS. Statssekreteraren och verksledningen träffas minst en gång per kvartal. Vid denna dialog behandlas bl.a. mål och resultat och vilka insatser AMV behöver göra för att uppfylla målen. Regleringsbrevet diskuteras också i nära dialog med AMS. Företrädare för departementet besöker vidare ett antal länsarbetsnämnder per år. Syftet är främst att diskutera målen, hur de uppfattas och styrsignalerna från regeringen och AMS.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

5.3 Vad har resultatet blivit?

Vid de intervjuer som genomförts vid länsarbetsnämnderna har det framkommit att Näringsdepartementet följer måluppfyllelsen frekvent och på en mycket detaljerad nivå. Departementet följer veckovis, och t.o.m. på kontornivå, de uppgifter som redovisas på AMV:s intranät (se kapitel 6). Kontakter tas sedan med AMS för att analysera eventuella avvikelser.

För den regering som bedömer att något av målen inte uppnås finns i princip fem handlingsvägar²⁷ (Brunsson, 1997).

- Upprepa målet och säga till den berörda myndigheten att nu är det särskilt viktigt att just detta mål nås.
- Sänka ambitionerna.
- Ta bort målet.
- Ignorera den bristande måluppfyllelsen och utan kommentarer hålla fast vid det tidigare målet.
- Anvisa medel särskilt för ett visst mål.

Det kan mot bakgrund av detta vara av intresse att analysera målutvecklingen. Ett rimligt antagande är att uppföljningsprocessen utnyttjas för att justera mål, målnivåer eller andra former av krav.

Utvecklingen av målen

Antalet mål som kan härledas från regleringsbrev har minskat relativt kraftigt sedan mitten av 1990-talet (Tabell 5.5). Det gäller såväl mer övergripande mål som verksamhetsmål. En orsak till detta är det utvecklingsarbete som redovisats i kapitel 3 och som på ett mer allmänt plan syftat till att öka tydligheten i de formella budget- och styrdokumenterna.

²⁷ Här utesluts mer drastiska förändringar som omorganisation, nedläggning av hela myndigheter eller utnämning av nya chefer.

Tabell 5.5 Antal mål, uppdrag etc. i regleringsbrev

	1995/ 96	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Antal övergripande mål, effektmål eller mål för politikområde	5	3	3	3	3	1 ¹	1
Antal nya mål jämfört med året tidigare	-	1	0	0	0	-	0
Antal verksamhetsmål eller mål för verksamhetsgrenar	13	8	8	8	7	6	6
Antal nya mål jämfört med året tidigare	-	4	2	3	0	1	1
Resultatindikatorer	-	-	-	-	-	22	25
Uppdrag	3	7	28	21	21	13	10
Övriga återrapporteringskrav	12	19	15	21	19	16	19

¹Fr.o.m. 2001 har indelningen förändrats och det anges endast ett mål per politikområde.

Källor: Regleringsbrev för 1995/96–2002.

En annan, och kanske viktigare, orsak är att den arbetsmarknadspolitiska kommittén pekade på att arbetsmarknadspolitiken bör ha tydliga och avgränsade mål (SOU 1996:34). Regeringen anslöt sig till kommitténs förslag och reducerade och förtydligade de övergripande målen för 1997 (prop. 1995/96:222). Regeringen redovisade också att antalet verksamhetsmål skulle minska samtidigt som de skulle vara enkla, tydliga och uppföljningsbara samt kunna ställas i relation till arbetsmarknadsutvecklingen. Det aviserades också skärpta krav på uppföljning i regleringsbrevet.

Revisorernas enkätundersökning visar dock att många anställda, ungefär 45 procent, vid förmedlingarna fortfarande anser att det finns för många verksamhetsmål. Det är framför allt handläggarna som anser att målen är för många. Chefer anser i betydligt högre utsträckning än handläggare att antalet mål är lagom många.

Tabell 5.6 Vad tycker du om antalet verksamhetsmål ni jobbar efter?

Procent

	Chefer	Handläggare	Samtliga
För många	31,8	47,4	45,2
Lagom	65,9	42,2	45,1
För få	0,8	0,9	0,9
Vet inte	1,5	9,5	8,8
Totalt	100,0	100,0	100,0

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

Förändringar av målen

Det har skett relativt frekventa ändringar av framför allt verksamhetsmålen (Tabell 5.5). Vissa år har närmare 40 procent av målen förnyats. Under senare år har emellertid förändringarna varit modesta och målen har fått en fastare struktur.

Totalt under perioden har det funnits 24 verksamhetsmål. Det är svårt att hitta något speciellt mönster i omsättningen av målen. Mål som fallit bort avser t.ex. arbetslöshets- och vakanstider. Målen har också blivit mindre åtgärdsspecifika. Det finns i stället en tendens till att målen mer formuleras i termer av målgrupper (t.ex. arbetshandikappade) eller utfall (t.ex. långtidsinskrivna) som indirekt kan påverkas av alla arbetsmarknadspolitiska program.

Det förekommer att verksamhetsmål revideras under ett budgetår. Det skedde senast under 1998 och avsåg antalet personer i konjunkturberoende åtgärder. Målet reviderades ned utifrån bedömningen att AMV inte skulle nå upp till volymkravet. Det skedde också en indragning av anslagsmedel. Tidigare har målen om långtidsarbetslösa och långtidsinskrivna reviderats. Någon motsvarande uppjustering av målen tycks inte ske när anslagen ökas. Under 2002 har anslagen till AMS ökats med ca 1,7 miljarder kronor utan att verksamhetsmålen reviderats.

Det förekommer även att verksamhetsmål tas bort under ett budgetår. 1997 togs t.ex. målet om individuella handlingsplaner bort. Målet återinfördes i modifierad form 2001.

Vid några tillfällen har även definitionerna av målen eller indikatorerna för måluppfyllelse förändrats. En sådan förändring skedde 2001 för målet om arbetsgivarna fått tillräckligt med sökande i tid. Den nya definitionen har medfört att målet blivit lättare att uppfylla.

Kraven på återrapportering

Antalet återrapporteringskrav har ökat kraftigt. Det hänger bl.a. samman med omläggningen av myndigheternas årsredovisningar. Samtidigt har kraven på information ökat.

Det förefaller dock inte som om den utökade informationen och resultatredovisningen lett fram till ökade krav på AMS om effektanalyser. Bilden är snarare den motsatta. Som framgått av avsnitt 5.2 fanns inslag av sådana krav i regleringsbrevet för 2000 (någon redovisning lämnades dock inte). I regleringsbrevet för 2001 och 2002 ställs inga sådana krav.

De återrapporteringskrav som åläggs AMS i regleringsbrevet löser således inte problemet med bristen på effektanalyser. Kraven är inte av den karaktären att de kan bidra till att belysa effekterna av arbetsmarknadspolitiken.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis förefaller regeringen ha utnyttjat flertalet av de handlingsvägar som nämndes inledningsvis i avsnittet.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

5.4 Riksdagens bedömning

Arbetsmarknadsutskottet gör ingen bedömning av måluppfyllelsen i samband med behandlingen av budgetpropositionen. Det gäller både effektmålen och verksamhetsmålen. Arbetsmarknadspolitikens bidrag till målen analyseras således inte.

Det förs dock en diskussion om målen för sysselsättningen. I samband med behandlingen av budgetpropositionen för 2002 anför utskottet att det finns en risk för att delmålet för sysselsättningen inte kommer att uppnås (2001/02:AU1).

Utskottet pekar också på att det är viktigt att det finns relevanta och uppföljningsbara mål för arbetsmarknadspolitikerna och AMV. Enligt utskottets mening är det angeläget att det arbete som pågår inom Regeringskansliet så långt det är möjligt resulterar i mät- och uppföljningsbara mål såsom riksdagen beslutat (se kapitel 3), så att det blir meningsfullt att ställa dessa i relation till kostnaderna.

Utskottet instämmer vidare i regeringens uppfattning att analysen av måluppfyllelsen i många fall är bristfällig och svårtolkad. Större ansträngningar bör göras för att få till stånd en mer relevant målstruktur och att belysa varför flera mål inte har uppnåtts samt vad som krävs för att målen ska uppnås. Ett sådant översynsarbete pågår enligt utskottet inom Regeringskansliet.

I samband med behandlingen av budgetpropositionen för 2001 pekade utskottet på att målet om att halvera arbetslösheten uppnåtts i oktober 2000 (2001/01:AU1). Också sysselsättningsmålet låg inom räckhåll. Utskottet betonade dock att arbetslöshets- och sysselsättningsmålen endast ska ses som delmål. Målet ska vara full sysselsättning. Enligt utskottet fanns det all anledning att ta krafttag för att målet om full sysselsättning på sikt ska kunna uppnås.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

6 Styrning och uppföljning inom AMV

AMV:s insatser styrs av de mål, riktlinjer, regelsystem och finansiella förutsättningar för de arbetsmarknadspolitiska insatserna som har beslutats av riksdag och regering. Riksdagens och regeringens styrning på kort sikt sker genom den statliga budgetprocessen där inriktning, verksamhetsmål och medelstillelse fastslås.

AMV kan betraktas som en mål- och resultatstyrd organisation. De mål som är satta av riksdag och regering verkställs i det yttersta ledet av den lokala organisationen, dvs. av tjänstemännen på arbetsförmedlingarna. Dessa mål måste i vissa fall, för att kunna verkställas, brytas ned till operationella mål av AMS, vilket görs i samverkan mellan den centrala, regionala och lokala nivån. Planering, budgetering, uppföljning och kontroll är andra viktiga begrepp inom styrningen.

Styrning är ett komplext begrepp som kan innehålla många olika former av styrmedel. I likhet med i de föregående kapitlen avgränsas analysen i detta kapitel till den ekonomiska styrningen, dvs. resultatstyrning och finansiell styrning. Analysen av resultatstyrningen koncentreras till hur riksdagens och regeringens mål implementeras i organisationen och hur verksamheten följs upp. Genomgången av den finansiella styrningen koncentreras till planering och fördelning av resurser.

Redovisningen avser AMS och de fyra länsarbetsnämnder som ingår i granskningen (se kapitel 1). De fyra länsarbetsnämnderna benämns Lan 1, Lan 2, Lan 3 och Lan 4.

6.1 Verksamhetsplanering och andra styrformer

AMS är chefsmyndighet för länsarbetsnämnderna och har enligt instruktionen tre uppgifter som är väsentliga för planeringen och uppföljningen av verksamheten. Dessa är:

- Sätta upp mål och riktlinjer för verksamheten inom respektive länsarbetsnämnd.
- Fördela de ekonomiska och andra resurser som står till AMV:s förfogande.
- Följa upp och utvärdera resultatet av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Uppgifterna är viktiga inslag i ekonomistyrningen.²⁸ AMS ansvarar för att ekonomistyrningen fungerar på ett ändamålsenligt sätt. Till stöd för styrningen inom verket ska AMS upprätta en verksamhetsplan. Av planen ska bl.a. framgå vilken verksamhet som ska bedrivas, vilka prioriteringar som ska göras, vilka resultat som ska uppnås etc.

Verksamhetsplaneringen består av fyra delar: riktlinjer, resursfördelning, planering av åtgärder och anslag samt uppföljning. Inledningsvis ges en

²⁸ Inslag som reaktion, ansvarstagande och incitament ingår inte i instruktionen. Sådana inslag diskuteras dock i de avsnitt där de kan anses aktuella och relevanta.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

kortfattad beskrivning av de olika inslagen i processen. Syftet är att ge en viss överblick över de delar av planeringssystemet som diskuteras i kapitlet. En mer detaljerad analys redovisas i avsnitten 6.2–6.6.

Verksamhetsplan

Riktlinjer

Verksamhetsplanen benämns inom AMS för riktlinjer. AMS styrelse beslutar varje år om inriktning och mål för länsarbetsnämndernas verksamhet. Riktlinjerna bygger på de förutsättningar som beslutats av riksdag och regering i budgetproposition, regleringsbrev etc. Målen kompletteras med vilka resultatindikatorer som kommer att användas för att mäta måluppfyllelsen samt formerna för länsarbetsnämndernas återrapportering till AMS.

Länsarbetsnämnderna ska utifrån AMS riktlinjer fastställa en verksamhetsplan för länet. På ett liknande sätt ger länsarbetsnämnderna varje arbetsförmedlingskontor specifika verksamhetsmål och uppgifter om hur måluppfyllelsen ska mätas. Riktlinjerna analyseras närmare i avsnitten 6.2 och 6.3.

Resursfördelning

En viktig del av styrningen och planeringen är fördelningen av resurser. AMV har stor frihet att fördela resurserna på det sätt man anser effektivast. AMS fördelar inledningsvis resurser till länen. Varje län fördelar därefter resurserna efter principer som fastställs på länsnivå. De modeller som utnyttjas för resursfördelning redovisas och analyseras i avsnitt 6.4 och i bilaga 8.

Planering av åtgärder och anslag

Länsarbetsnämnderna ska planera åtgärdsvolym och medelsförbrukning. AMS ansvarar för att länsarbetsnämndernas planering och prognoser håller god kvalitet. Processen redovisas närmare i avsnitt 6.5.

Uppföljning

Ett decentraliserat styrsystem som utgår från fastställda verksamhetsmål förutsätter en resultatuppföljning för att måluppfyllelsen ska kunna följas och för att kunna bedöma hur verksamheten utvecklas. AMV utnyttjar ett flertal olika uppföljningssystem. Resultaten sammanställs i t.ex. årsredovisning och andra rapporter till regeringen. Det genomförs också olika former av genomgångar av länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingskontor, dvs. mål- och resultatdialoger. Dessa resultatanalyser granskas närmare i avsnitt 6.6.

Planeringsprocessen

Verksamhetsplaneringen inom AMV följer en ordning som är starkt beroende av tidpunkterna för budgetpropositionen och regleringsbrevet. En över-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

·
Bilaga 1

siktlig bild av planeringsprocessen framgår av bilaga 5 där tidsplanen för AMS och en utvald länsarbetsnämnd redovisas.

Uppläggningsprocessen av den regionala och lokala planeringsprocessen varierar mellan olika länsarbetsnämnder i landet. Den valda länsarbetsnämnden i bilagan utgör således endast ett exempel på hur processen kan se ut. Det bör också betonas att det bedrivs ett omfattande arbete på arbetsförmedlingskontoren som inte framgår av bilagan.

Av bilagan framgår att tidsschemat är mycket snävt. Det gäller framför allt perioden mellan regleringsbrev och det nya budgetåret. Verksamhetsmålen fastställs definitivt av regeringen kring den 20 december och ska sedan börja tillämpas fr.o.m. den 1 januari. AMS erhåller i och för sig preliminära verksamhetsmål tidigare, och det förs en diskussion mellan departementet och AMS om den närmare utformningen av målen. Det är dock inte möjligt att förankra målen i organisationen förrän de är definitivt beslutade. Definitiva beslut vid länsarbetsnämnderna sker ofta i slutet av januari eller i februari.

Stora förändringar av målen kan naturligtvis innebära avsevärda påfrestningar för planeringsprocessen. Ett exempel på detta är verksamhetsmålet om övergångar från lönebidrag. Målet blev känt så pass sent att det inte var möjligt att ta fram underlag för en länsfördelning av målet. Revisorernas enkätundersökning visar att endast hälften av de tillfrågade vid förmedlingarna känner till detta mål.

Regeringen har vid vissa tillfällen beslutat om preliminära riktlinjer för AMV. Detta skedde senast 1996 och dessa beslutades i slutet av november, dvs. nästan en månad tidigare än i dag.

Andra styrmedel

Det finns även ett flertal andra styrinstrument. Här kan t.ex. nämnas:

- Lagar, förordningar, AMS författningssamling etc. (regelsystemet finns samlat i AMV:s regelbok).
- Direktörskonferenser.
- Arbetsmarknadsdagarna.
- Informations- och utbildningsinsatser.
- Metodutveckling.

Dessa styrmedel redovisas när de är aktuella, och samlas därför inte i något särskilt avsnitt.

6.2 Riktlinjer

Det finns inga centrala direktiv inom AMV för hur riktlinjerna ska utformas på olika nivåer. Utformningen varierar mellan AMS, länsarbetsnämnderna och arbetsförmedlingarna. Det förekommer också att riktlinjerna benämns olika. Det finns dock ett flertal gemensamma drag som t.ex. mål, inriktning och prioriteringar. I det följande redovisas och analyseras hur arbetsmark-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

nadspolitikens inriktning betonas i de olika dokumenten och vilka prioriteringar som görs.

AMS riktlinjer – utformning och innehåll 2002

AMS riktlinjer är ett kortfattat dokument (sju sidor) som består av sex delar eller rubriker (AMS, 2001d). Dessa sammanfattas i bilaga 6 och redovisas översiktligt nedan.

Utvecklingen på arbetsmarknaden

Avsnittet om utvecklingen på arbetsmarknaden innehåller en mycket kortfattad konjunkturbedömning. Det som kan vara av intresse ur planeringssynpunkt är att risken för ökad arbetslöshet under första halvåret bedöms som stor (för helåret bedöms den ligga något högre än 2001). Det pekas på att individer med svag ställning på arbetsmarknaden drabbas först och hårdast av konjunkturförsämringar och varsel. Behovet av arbetsmarknadspolitiska åtgärder kommer därför att öka, inte minst för sökande som närmar sig slutet av sin ordinarie eller sin förlängda ersättningsperiod från arbetslöshetskassan (planeringen utvecklas närmare i avsnitt 6.5).

Det övergripande målet

I avsnittet om arbetsmarknadspolitikens mål redovisas regeringens övergripande mål och hur detta ska uppnås.

Kärnuppgifterna

Avsnittet om kärnuppgifterna innehåller en redovisning av vilka dessa är och något om innehållet i varje uppgift. Det finns även inslag som kan tolkas som prioriteringar. Det gäller då matchning, utbildning och aktivering.

Det betonas att länsarbetsnämndernas verksamhetsplanering ska säkerställa att arbetslösa tillförsäkras aktiva insatser utifrån sina behov och att tilldelade anslag för verksamheten nyttjas fullt ut och på ett planerat sätt över hela året.

5-punktsprogrammet

Under denna punkt sägs att AMV på ett kraftfullt sätt ska ta sig an kärnuppgifterna. Detta ska göras utifrån kvantitet, kvalitet och ordning och reda. Resterande delen av avsnittet innehåller en kortfattad redovisning av det s.k. 5-punktsprogrammet (se avsnitt 6.7).

Andra angelägna uppgifter för länsarbetsnämndernas verksamhet

Avsnittet innehåller fem uppgifter. Dessa är att fokusera aktivitetsgarantin som en särskilt sammanhållen verksamhet, att stärka kontrollen av arbetslöshetsförsäkringen, att minska deltidsarbetslösheten inom flera branscher, att

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

·
Bilaga 1

arbete för mångfald på arbetsmarknaden och att ungdomar ska garanteras en löpande kontakt med förmedlingen.

Uppdrag till länsarbetsnämnderna

I avsnittet redovisas regeringens verksamhetsmål. Det innehåller även en precisering av ett mål och en målnivå. Dessa redovisas närmare i avsnitt 6.3 om fördelningen av målen.

Länsarbetsnämndernas riktlinjer

Enligt AMS föreskrifter ska länsarbetsnämnden utifrån AMS riktlinjer fastställa en verksamhetsplan för länet. De mål för verksamheten som nämnden fastställer ska utgå från den marknadsbedömning nämnden gör för länet och kopplas till tillgängliga resurser. Mål för verksamheten ska sättas upp både på kortare och längre sikt. Verksamhetsplaneringen ska göras i samspel med arbetsförmedlingen och vara integrerad med resursfördelningsprocessen.

Detta är de enda centrala föreskrifter som finns för länens verksamhetsplanering. Det förtjänar att nämnas att de beslutades 1991, och de finns fortfarande kvar i AMV:s regelbok.

De fyra länens verksamhetsplaner är relativt olika. Lan 1 och 4 har relativt omfattande verksamhetsplaner som förutom arbetsmarknadspolitik bl.a. innehåller inslag om jämställdhet, mångfald och personal. I Lan 2 och 3 är planerna mer koncentrerade till det arbetsmarknadspolitiska området. Planer om jämställdhet, personal etc. finns naturligtvis även i dessa län, men de ges ut i andra sammanhang.

Planernas övergripande innehåll redovisas i bilaga 7. Av bilagan framgår att nämndernas verksamhetsplaner väl överensstämmer med AMS. Samtliga väsentliga punkter finns med. Riktlinjerna har kompletterats med lokala lösningar för att uppnå verksamhetsmålen och andra angelägna uppgifter. Dessutom finns t.ex. specifika uppgifter för länen och i många fall anvisningar om hur verksamheten ska följas upp.

Uppgifter om arbetsmarknadspolitikens inriktning och olika former av prioriteringar spelar en relativt undanskymd roll. I huvudsak anges de prioriteringar som redovisas i AMS riktlinjer.

Det förekommer dock att nämnderna mer explicit anger hur politiken eller resurserna ska inriktas. Som framgår av Tabell 6.1 finns det vissa variationer mellan länen. Exempelvis förefaller Lan 1 prioritera det fördelningspolitiska målet högre än de övriga tre länen. Lan 1 har också i samband med fastställandet av budgeten för 2002 utnyttjat hela möjligheten att föra över medel från anslaget Köp av arbetsmarknadsutbildning till anslaget Aktivitetsstöd.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Tabell 6.1 Länsarbetsnämndernas prioriteringar

Lan 1	Lan 2	Lan 3	Lan 4
Huvuddelen av resurserna på arbetsförmedlingen ska inriktas mot kärnuppgiften aktivering.	Arbetsförmedlingens arbete ska i första hand inriktas på matchning och utbildning.	Huvudinriktningen på programmedlen är att öka de arbetslösas kompetens och det faktiska utbudet av arbetskraft.	En av nyckeluppgifterna under kommande år blir att bidra till arbetskrafts- och kompetensbehovet genom att rusta arbetssökande mot de kompetenskrav som gäller på dagens arbetsmarknad.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

· Bilaga 1

Analys av riktlinjerna

AMS

AMS riktlinjer är förhållandevis allmänt formulerade. De innehåller få preciseringar av politikens inriktning. Däremot betonas den inre effektiviteten (5-punktsprogrammet) starkt.

I en målstyrd organisation är det naturligt att inte alltför hårt precisera hur politiken ska inriktas. Hur politiken ska inriktas för att uppfylla målen avgörs på den regionala och lokala nivån. Samtidigt har riksdag och regering ett övergripande ansvar för att vissa problem uppmärksammas och att politiken försöker lösa dessa. Inte minst gäller det hur arbetsmarknadspolitikerna ska samspela med andra politikområden. Riksdag och regering förutsätts ha en viss överblick och det är naturligtvis utifrån politiska beslut som denna inriktning ska avgöras.

Riktlinjerna tar också upp det övergripande målet för arbetsmarknadspolitikerna. Däremot berörs ej sysselsättningsmålet på 80 procent eller målet om att halvera arbetslösheten.

Riktlinjerna betonar att det övergripande målet för arbetsmarknadspolitikerna ska uppnås genom bl.a.

- tillväxt och ett konkurrenskraftigt näringsliv i alla delar av landet,
- ett arbetsliv som är flexibelt och tryggt, där människor känner delaktighet, där jämställdhet råder mellan kvinnor och män och där könsuppdelningen på arbetsmarknaden motverkas.

Mot bakgrund av den diskussion som förts i kapitel 4 kan det naturligtvis diskuteras om arbetsmarknadspolitikerna ska ha dessa uppgifter och om den överhuvudtaget kan påverka dessa variabler. AMS formuleringar är betydligt skarpare än de som återfinns i budgetpropositionen.

I riktlinjerna behandlas arbetsmarknadspolitikens inriktning och prioriteringar i huvudsak i avsnittet om kärnuppgifter och i det avsnitt som behandlar andra angelägna uppgifter. Totalt prioriteras åtta uppgifter. Alla dessa uppgifter diskuteras också i varierande omfattning i budgetpropositionen. Det är dock tveksamt om riktlinjerna återspeglar de prioriteringar som görs i

propositionen. I budgetpropositionen betonas att förstärkta arbetsgivarkontakter är viktiga. Detta nämns inte i riktlinjerna. Arbetsmarknadsutbildningens mycket viktiga uppgift har vidare fått ett relativt svagt genomslag i riktlinjerna. Detta är något förvånande mot bakgrund av den neddragning av volymen som redovisats i avsnitt 4.2. Sammantaget har de tillväxtpolitiska ambitionerna en relativt undanskymd roll.

I riktlinjerna finns inga egentliga förklaringar till verksamhetsmålen och hur dessa hänger samman eller är kopplade till de mer överordnade målen. En aspekt som ytterligare förstärker detta är att det inte redovisas någon koppling mellan målen och resursfördelningen (se avsnitten 6.3 och 6.4).

I AMS riktlinjer saknas också en analys av problemen på arbetsmarknaden. Det finns inga analyser av t.ex. arbetslöshetens bakgrund, hur arbetsmarknaden fungerar, varför AMV:s marknadsandelar är så låga etc. Riktlinjerna utnyttjas således i huvudsak inte för att föra över kunskaper till nämnderna.

Länsarbetsnämnderna

De fyra länsarbetsnämndernas verksamhetsplaner är i flertalet fall mer detaljerade än AMS riktlinjer. Det gäller framför allt hur verksamhetsmålen ska uppnås och hur olika angelägna uppgifter ska lösas. Detta är naturligt mot bakgrund av den information som nämnderna kan antas ha.

Samtliga fyra nämnder redovisar i likhet med AMS det överordnade målet för arbetsmarknadspolitik och verksamhetsmålen. I två av länen redovisas inte de bägge mellanliggande målen om ökad sysselsättningsgrad och halverad öppen arbetslöshet. I de två återstående länen redovisas sysselsättningsmålet på 80 procent, men inte målet om att halvera den öppna arbetslösheten.

En skillnad jämfört med 2001 är att respektive länsarbetsdirektör fastställt riktlinjerna. Tidigare fastställdes riktlinjerna av respektive styrelse. När det gäller t.ex. utformning och innehåll förekommer inga större skillnader jämfört med tidigare år.

En fråga är hur den regionala eller lokala informationen utnyttjas. En viktig utgångspunkt borde vara de prognoser för det kommande året som görs av länsarbetsnämnderna. Prognosavsnitten i verksamhetsplanerna är dock i flertalet fall mycket kortfattade och relativt allmänt utformade. Normalt publiceras länsarbetsnämndernas prognoser i slutet av oktober och under våren. Det sker i och för sig en viss uppdatering av prognoserna i samband med verksamhetsplanerna, men publiceringen av huvudprognoserna sker inte i något direkt tidsmässigt samband med verksamhetsplaneringen.

I likhet med AMS riktlinjer saknas det i många fall en analys av problemen på arbetsmarknaden. Utsatta grupper redovisas i och för sig, men det sker ingen egentlig analys av hur bilden ser ut regionalt eller lokalt.

Arbetsmarknadspolitikens inriktning betonas lite olika i de fyra länen. Det är rimligt mot bakgrund av att problemen till viss del är olikartade. Samtidigt kan en ensidig betoning av en viss uppgift få den effekten att inriktningen ganska klart avviker från den som fastställts av riksdag och regering. Exempelvis har Lan 1 en inriktning som relativt klart avviker från de övriga länen.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

I ett par fall innehåller verksamhetsplanerna omfattande planer om jämställdhet, miljö, personal etc. Det kan diskuteras om alltför omfattande dokument reducerar fokuseringen på det arbetsmarknadspolitiska området. Därmed är inte sagt att sådana planer inte är av intresse. I två av länen ges exempelvis denna typ av planer ut separat.

Genomslagskraften

En viktig uppgift för regeringen är att via AMS tillse att genomförandet av arbetsmarknadspolitiken ligger i linje med riksdagens och regeringens intentioner. Det som händer längst ut i organisationen bör stå i överensstämmelse med den verklighetsbild och de föreställningar om ekonomins och arbetsmarknadens funktionssätt som ligger bakom utformningen av den allmänna ekonomiska politiken.

En effektiv målstyrning förutsätter också att målen för verksamheten längst ut i organisationen är konsistenta med de synsätt som vägleder besluten på den centrala nivån. Synsätten på den centrala nivån måste därför tydliggöras och via målstyrningsprocessen föras ut i organisationen. Dessa synsätt måste vara kända av alla som på olika nivåer arbetar med utformningen och genomförandet av arbetsmarknadspolitiken.

Det är därför viktigt att riktlinjerna är klara och enkla. De ska kunna förstås av samtliga ca 9 000 anställda inom verket. Den pedagogiska framtoningen kan dock diskuteras. De inleds med riksdagens övergripande mål och avslutas med regeringens verksamhetsmål. Däremellan redovisas ett antal uppgifter och ett program för att öka den inre effektiviteten. I många organisationer är det vanligt att utgå från de övergripande målen och verksamhetsmålen och därefter diskutera olika prioriteringar och uppgifter för att nå målen. Det är därför också svårt att få en klar uppfattning om vilka prioriteringar och betoningar som egentligen görs och hur de kan komma att påverka måluppfyllelsen.

Revisorernas enkätundersökning visar att riktlinjerna inte förefaller få ett alltför starkt genomslag bland de anställda vid arbetsförmedlingarna. Uppfattningarna om vilka mål som gäller är relativt diffusa och begränsade.

När det gäller målet för politikområdet är det en mycket begränsad andel, cirka 1,5 procent, som kan ange det fullständiga målet. Närmare hälften anger någon variant på en väl fungerande arbetsmarknad som är en begränsad del av målet. Påfallande få anger full sysselsättning och/eller god ekonomisk tillväxt.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

·
Bilaga 1

Tabell 6.2 Vilket anser du vara det övergripande målet för arbetsmarknadspolitiken?

Procent

	%		%
En väl fungerande arbetsmarknad	45	Aktivera	4
Stödja, rusta och utbilda	18	Minskad långtidsarbetslöshet	4
Få ut folk i arbete	7	Hög/ökad sysselsättning	3
Låg/minskad arbetslöshet	6	God ekonomisk tillväxt	2
Full sysselsättning	4	Övrigt	8

Kunskaperna om verksamhetsmålen förefaller också vara begränsade (Tabell 6.3). I och för sig är kunskaperna om fem av de sex verksamhetsmål som gäller för 2002 relativt goda. Mellan 80 och 97 procent anger att dessa mål gäller. Problemet är att så pass stora andelar även anger mål som inte gäller (mål 7–13). Dessa mål har tidigare varit verksamhetsmål för AMV, men gäller inte för 2002. Cheferna har bättre kunskaper om målen än handläggarna. En relativt stor andel av cheferna anger dock mål som inte gäller (mellan 12 och 49 procent).

När det gäller prioriteringar är bilden mer splittrad. Enligt regleringsbrevet och riktlinjerna prioriteras inte något av verksamhetsmålen. De anställda vid förmedlingarna förefaller dock i hög grad prioritera målet om att arbetsgivarna ska få tillräckligt med sökande (Tabell 6.3). I övrigt prioriteras framför allt mål 1, 7 och 8. De senare två målen, som inte gäller för 2002, prioriteras således högre än fyra gällande mål. Även i detta fall har cheferna bättre kunskaper om målen än handläggarna.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Tabell 6.3 Vilka av följande verksamhetsmål gäller för 2002 inom hela AMV samt verksamhetsmål som anses som högst prioriterade

Procent

	Angett att målet gäller	Angett att målet har högst prioritet
Mål som gäller 2002		
1. Andelen personer som fått arbete efter avslutad arbetsmarknadsutbildning ska uppgå till minst 70 procent	97,0	16,6
2. Arbetsgivaren ska få tillräckligt med sökande	94,9	58,2
3. En viss andel av de sökande ska uppge att de har en handlingsplan	87,7	8,7
4. Antalet långtidsinskrivna ska uppgå till högst ett visst antal personer i genomsnitt per månad	85,7	8,7
5. I genomsnitt ska ett visst antal arbetshandikappade personer per månad ha lämplig sysselsättning för beloppet som tilldelats under anslaget Särskilda insatser för arbetshandikappade	79,5	6,1
6. Andelen övergångar från lönebidrag till osubventionerat arbete ska öka jämfört med föregående år och omprövningsbeslut ska i genomsnitt ha en lägre bidragsnivå än föregående beslut	51,9	1,8
Mål som inte gäller 2002		
7. Alla ungdomar yngre än 25 år ska erbjudas arbete, utbildning eller åtgärd inom 100 dagars arbetslöshet	67,7	10,2
8. Antalet långtidsarbetslösa ska minska	66,7	14,4
9. Vakanstiderna för lediga platser ska minska	52,8	6,0
10. Den genomsnittliga bidragsnivån i lönebidrag ska minska jämfört med föregående år	46,5	1,2
11. De arbetsmarknadspolitiska programmen ska nå en viss volym	44,7	2,5
12. Inskrivningstiderna för arbetslösa ska minska jämfört med föregående år	40,3	2,9
13. Andelen som får arbete efter de arbetsmarknadspolitiska programmen ska öka jämfört med föregående år	36,7	2,0
14. Annat mål	5,8	1,0

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
 Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

Inflytande

Verksamhetsmålen för AMV fastställs av regeringen. Regeringen är också det organ som anses ha störst inflytande över målutformningen. Majoriteten av dem som har besvarat enkäten anser dock att det är olika nivåer inom AMV som sammantaget har störst inflytande över hur verksamhetsmålen vid kontoret utformas. Det fanns vissa skillnader mellan chefer och handläggare. Cheferna betonar i högre grad regeringens roll och i mindre grad sin egen roll.

Regeringens och AMS inflytande över målutformningen bör, enligt de svarande, minska. I stället förespråkas ett starkt regionalt och lokalt inflytande. Chefer förespråkar i högre utsträckning än handläggare regeringens och länsarbetsnämndens roll, medan de själva vill ha en lägre grad av inflytande.

Tabell 6.4 Inflytande över hur verksamhetsmålen utformas vid kontoret
Procent

	Vilka tycker du har störst inflytande över hur verksamhetsmålen utformas vid ditt kontor?	Vilka tycker du ska ha störst inflytande på utformningen av verksamhetsmålen på ditt kontor?
Regeringen	51,4	23,8
AMS	26,9	18,2
Länsarbetsnämnden	15,8	18,7
Din arbetsförmedlingschef	10,5	22,2
Ditt arbetslag	4,6	23,0
Du personligen	2,0	3,7
Annat	0,6	2,3

Anm.: Ett antal personer har angett två alternativ som högsta prioritet. Summorna i kolumnerna överstiger därför 100 procent.

När det gäller inflytandet över prioriteringen av åtgärderna anser ca en tredjedel att regeringen har störst inflytande. Merparten av de svarande anser dock att det är olika nivåer inom AMV som sammantaget har det största inflytandet. Framför allt anses AMS och länsarbetsnämnden ha ett stort inflytande över prioriteringen. Det senare är något överraskande i en den här typen av resultatstyrd organisation.

Tabell 6.5 Vilka anser du har störst inflytande över hur de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna prioriteras på ditt kontor?
Procent

Regeringen	33,4
AMS	29,0
Länsarbetsnämnden	24,1
Din arbetsförmedlingschef	14,8
Ditt arbetslag	4,1
Du personligen	3,1
Annat	0,8

Anm.: Ett antal personer har angett två alternativ som högsta prioritet. Summorna i kolumnerna överstiger därför 100 procent.

6.3 Precisering och fördelning av verksamhetsmål

Regeringens verksamhetsmål för AMV anges i regleringsbrevet. I samband med verksamhetsplaneringen bryts målen ned på olika nivåer. Nedan redovisas hur denna fördelning hanteras av AMS och de fyra länsarbetsnämnderna. Därefter förs en diskussion om denna process.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

AMS fördelning av verksamhetsmålen

AMS riktlinjer innehåller en länsvis fördelning av regeringens verksamhetsmål. Målen och fördelningsprinciperna framgår av Tabell 6.6.

Tabell 6.6 Principer för länsvis fördelning av verksamhetsmålen

1. Arbetsgivare har fått tillräckligt med sökande.	Målnivån för respektive län är beräknad utifrån resultaten 2001. Län med lägre resultat under 2001 ska förbättra resultatet mer.
2. Andel sökande som uppger att de har en handlingsplan.	Målnivån för respektive län är beräknad så att alla län ska förbättra sitt resultat jämfört med kvartal tre 2001. Län med ett lägre resultat 2001 ska förbättra resultatet mer.
3. Andel i arbete efter arbetsmarknadsutbildning.	Nationell nivå. I samtliga län ska 70 procent av deltagarna vara i arbete 90 dagar efter avslutad arbetsmarknadsutbildning.
4. Antalet långtidsinskrivna ska uppgå till högst 42 000 personer i genomsnitt per månad.	Utgångspunkt är läget sista december 2001. Hänsyn har sedan tagits till beräknat in- och utflöde för respektive län och dess trendförändring samt till inskrivningstidens längd.
5. I genomsnitt ska minst 59 000 arbetshandikappade personer per månad ha lämplig sysselsättning för medel under anslaget 22:4.	Utgångspunkten för läns mål är respektive läns andel av antalet i handikappprogram augusti-oktober. Länen ska ha motsvarande andel av riksmålet för 2002.
6. Andelen övergångar från lönebidrag till osubventionerat arbete ska öka jämfört med föregående år och omprövningsbeslut ska i genomsnitt ha en lägre bidragsnivå än föregående beslut.	Ej länsfördelat. Lämplig statistik och värden saknas. Resultatredovisning kommer att ske i samband med kvartalsrapporterna till regeringen.

Källor: AMS (2002c) samt muntliga uppgifter från AMS.

Riktlinjerna innehåller också AMS tolkning och precisering av vissa av målen. Målnivån för riket för mål 1 sätts fr.o.m. 2001 av AMS. Den har preciserats till att i genomsnitt minst 80 procent av arbetsgivarna ska få tillräckligt med sökande för att kunna anställa inom rimlig tid.

En nyhet för 2002 är att AMS getts möjlighet att formulera den mer explicita utformningen av mål 2. Regeringens mål att korta arbetslöshetstiderna genom en effektiv sökprocess har då utformats som att andelen sökande som uppger att man har en handlingsplan ska uppgå till 75 procent. Övriga mål är utformade enligt regleringsbrevet.

En annan nyhet för 2002 är att mål 1 och 2 har länsfördelats. Tidigare var målen nationella, dvs. samtliga län hade samma målnivå. AMS har dock valt att inte länsfördela mål 3, dvs. samtliga län har samma målnivå. Motivet till detta är, enligt AMS, att målnivån upplevs som orealistisk. Mål 4 och 5 har redan tidigare länsfördelats efter olika modeller.

Målnivåerna för 2002 har i högre utsträckning än tidigare formulerats i dialog med länsarbetsnämnderna. Ett första förslag till målnivåer skickades

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

ut i slutet av december 2001. Länsarbetsnämnderna fick återkomma i mitten av januari med synpunkter. Efter behandling i AMS ledningsgrupp reviderades målnivåerna för vissa län. Fördelningsmodellen för mål 4 omarbetades också.

Länsarbetsnämndernas fördelning av verksamhetsmålen²⁹

De modeller som utnyttjas av de fyra länsarbetsnämnderna för att fördela verksamhetsmålen till kontoren avviker i hög grad från de som tillämpas av AMS. Framför allt gäller detta mål 1, 2 och 4 (Tabell 6.7).

Mål 1 och 2 har i huvudsak inte differentierats. I Lan 2, 3 och 4 har alla kontor samma målnivå som länen. Det är endast Lan 1 som infört en liknande differentiering som AMS.

När det gäller mål 4 tillämpas betydligt enklare modeller än AMS. I huvudsak sker fördelningen genom bud eller med utgångspunkt från utvecklingen av antalet långtidsinskrivna.

Tre av länen tillämpar samma fördelningsmetod som AMS för mål 3, dvs. ingen ytterligare fördelning. I Lan 1 har däremot kontoren fått ge bud som aggregerat motsvarar läns målet.

Fördelningen av mål 5 har i samtliga fyra län stora likheter med den modell som tillämpas av AMS.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 1

²⁹ Avsnittet bygger på kontakter med tjänstemän vid respektive länsarbetsnämnd samt Länsarbetsnämnden i Stockholms län (2002), Länsarbetsnämnden i Jönköpings län (2002), Länsarbetsnämnden i Skåne län (2002) och Länsarbetsnämnden i Västerbotens län (2002).

Tabell 6.7 Länsarbetsnämndernas fördelning av verksamhetsmålen

Mål	Lan 1	Lan 2	Lan 3	Lan 4
1. Tillräckligt med sökande	Kontor med ett lägre resultat ska uppvisa en större förbättring.	Kontoren har samma målnivå som länet	Kontoren har samma målnivå som länet	Kontoren har samma målnivå som länet
2. Handlingsplaner	Kontor med ett lägre resultat ska uppvisa en större förbättring.	Kontoren har samma målnivå som länet	Kontoren har samma målnivå som länet	Kontoren har samma målnivå som länet
3. Arbete efter AMU	Kontor med ett lägre resultat ska uppvisa en större förbättring.	Kontoren har samma målnivå som länet	Kontoren har samma målnivå som länet	Kontoren har samma målnivå som länet
4. Långtidsinskrivna	Kontoren har fått ge bud som varit utgångspunkt för dialog så att länet har ett aggregerat kontorssnitt som motsvarar länsmålet	Utgångspunkten är nuläget (dec). Justeringar har sedan skett efter arbetsmarknadsläget för resp. kontor.	- Andel långtidsinskrivna av obalansen - Anmälda mer än 8 år - Utomnordiska medborgare - Långtidsinskrivna över 57 år - Olika spärrar	Fördelningen baseras dels på utvecklingen under föregående år, dels på slutvärdet föregående år.
5. Arbetshandikappade	I huvudsak är utgångspunkten nivån i slutet av 2001	Utgångspunkten är nuläget (dec). Justeringar har sedan skett efter arbetsmarknadsläget för resp. kontor.	Volymmålen är beräknade utifrån resp. kontors medelstilldelning med en schablonkostnad per lönebidrag/O.S.A.	Enligt den fördelningsmodell som utnyttjas vid fördelningen av anslaget
6. Lönebidrag	Ej fördelat.	Ej fördelat.	Ej fördelat.	Ej fördelat.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

Analys av fördelningen av verksamhetsmål

AMS modeller försvårar en analys av måluppfyllelsen

Införandet och utformningen av modeller för att fördela verksamhetsmål kan få avsevärda konsekvenser. Den länsvisa fördelningen av mål 1 är en nyhet för 2002.³⁰ Fördelningsmodellen baseras endast på tidigare uppnådda resultat. Modellen innebär skärpta resultatkrav för vissa län. Exempelvis måste ett län förbättra sitt resultat från 71 till 78 procent. För andra län blir kraven på resultatförbättringar marginella och i vissa fall oförändrade. Förändringarna

³⁰ Det är även första gången som mål 2 länsfördelas. Mål 2 kan dock mer ses som ett mått eller indikator på den inre effektiviteten och påverkas inte på samma sätt av de faktorer som diskuteras i delavsnittet.

orsakas av att fördelningsmodellen endast baseras på tidigare resultat och inte tar hänsyn till faktorer som kan påverka möjligheten till måluppfyllelse och som de enskilda länen inte har något inflytande över. Det gäller t.ex. arbetsmarknadsläget som är en faktor som länen själva inte kan påverka, men som har ett stort inflytande på måluppfyllelsen (se avsnitt 6.4).

Frånvaron av fördelningsmodeller kan även få liknande konsekvenser. Mål 3 har inte länsfördelats utan alla län har samma resultatkrav. Det innebär att vissa län måste förbättra sitt resultat från ca 50 till 70 procent, medan kraven på resultatförbättringar för andra län blir väldigt låga. På ett liknande sätt som för mål 1 tas ingen hänsyn till faktorer som länen inte själva kan påverka. Orsaken till att målet inte har länsfördelats är som tidigare framgått att nivån upplevs som orealistisk.

De modeller som utnyttjas för att fördela mål 1 och 3 innebär att det inte är speciellt meningsfullt att analysera länen måluppfyllelse. Den påverkas av ett antal faktorer som länen inte kan påverka och som inte finns med i modellerna.

En faktor som ytterligare starkt försvårar en analys av måluppfyllelsen och en jämförelse mellan länen är att resultatmätningen i vissa fall baseras på urvalsundersökningar. Detta diskuteras mer i detalj i avsnitt 6.6.

Svårt att förutse utfallet

En rimlig utgångspunkt är att modellerna bör präglas av en viss stabilitet och inte vara alltför komplexa. Fördelningsmodellen för mål 4 har förändrats inför 2002. Den är numera så pass komplicerad att det är högst osäkert om det på något enkelt sätt går att förutse utfallet. Det kan därmed också vara svårt att förutse hur arbetet med långtidsinskrivna under året kan komma att påverka nästa års fördelning. Den senare aspekten förstärks naturligtvis om modellerna förändras alltför ofta.

Mål, medel och skyldigheter

En annan aspekt rör utformningen av mål 2 som är det enda mål som AMS har getts möjlighet att formulera. AMS har formulerat målet som så att andelen sökande som uppger att de har en handlingsplan ska uppgå till minst 75 procent. Som framgår av kapitel 4 är det redan angett i förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten att arbetssökande ska ha en individuell handlingsplan, dvs. det förutsätts ingå i förmedlingens arbetssätt. Enligt AMS motiveras målet med att förmedlingarna hittills inte klarat skyldigheten enligt förordningen. Det används för att målgruppen många gånger inte upplever sig ha en plan. Som målet utformats innebär det dock en ambitions-sänkning gentemot förordningen. Det förutsätter naturligtvis också att det finns ett mer eller mindre direkt samband mellan handlingsplaner och en effektiv sökprocess (se avsnitt 4.2). Som redan diskuterats i kapitel 4 kan handlingsplaner vidare mer ses som ett medel än ett mål.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Det kan diskuteras varför mål 2 har länsfördelats och inte är ett nationellt mål, dvs. lika för samtliga län. Målet kan mer ses som en indikator på den inre effektiviteten och den bör i möjligaste mån vara likartad mellan länen.³¹ Det torde också vara en strävan i det s.k. 5-punktsprogrammet. Ett naturligt alternativ är annars att eventuella skillnader i produktivitet avspeglas i resursfördelningen. Detta diskuteras mer i detalj i avsnitt 6.4.

Länsarbetsnämnderna differentierar målen i liten utsträckning

De fyra län som granskningen avser har i samtliga fall samma verksamhetsmål som angetts i AMS riktlinjer. Regleringsbrevets och AMS verksamhetsmål har således fått fullt genomslag.

Vid de intervjuer som genomförts vid länsarbetsnämnderna har det i flera fall framförts önskemål om att i högre grad kunna sätta lokala mål eller göra lokala anpassningar. En sådan möjlighet finns redan nu inom ramen för de verksamhetsmål som sätts av AMS. Som framgår av Tabell 6.7 har dock denna möjlighet utnyttjats i begränsad omfattning för mål 1 och 3. Tre av länen har valt samma målnivå för samtliga kontor, dvs. det sker ingen anpassning efter förutsättningarna på den lokala arbetsmarknaden. I många fall varierar dock resultaten kraftigt inom länen. I ett av länen varierade exempelvis andelen i arbete efter arbetsmarknadsutbildning mellan 18 och 65 procent. Trots detta har samtliga kontor i länet samma målnivå. Det kan naturligtvis diskuteras hur ett kontor med ett utfall på 18 procent upplever ett mål på 70 procent och vilken tilltro till resultatstyrningsprocessen det får. Motivet till denna form av resultatstyrning har bl.a. angetts vara rättviseskäl och att det upplevs som svårt att fördela mål till kommuner som t.ex. gränsar till varandra. Mål 4 och 5 upplevs däremot inte som problematiska att fördela till kontoren.

Till skillnad från AMS har tre av länen inte valt att fördela mål 2 vidare. Detta förefaller också naturligt mot bakgrund av den tidigare diskussionen. Om detta är medvetet eller omedvetet är svårt att bedöma.

Liten koppling till prognoserna

En ytterligare aspekt rör kopplingen till arbetsmarknadsprognoserna. I AMS föreskrifter anges att de mål för verksamheten som fastställs ska utgå från den marknadsbedömning som nämnden gör för länet. Denna bedömning förefaller dock spela en liten roll. Som framgått sker i flertalet fall ingen nedbrytning av mål 1 och 3 och övriga nedbrytningar baseras på historiska data.

³¹ Utfallet styrs dock även till viss del av arbetsmarknadsläget. Förmedlingarna måste producera fler handlingsplaner i en lågkonjunktur än i en högkonjunktur och vice versa.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

AMS intentioner får inte genomslag hos nämnderna

En viktig sammanfattande aspekt rör vilka intentioner AMS har i samband med fördelningen och vilken genomslagskraft dessa får. En rimlig utgångspunkt är att AMS fördelning bör avspegla regionala variationer i arbetsmarknadsläget och andra faktorer som bedöms som betydelsefulla. Fördelningen inom länen bör på ett liknande sätt anpassas till lokala variationer. Som redan framgått är det knappast fallet för mål 1–3. AMS har utnyttjat modeller som inte avspeglar efterfrågeläget och nämnderna har i huvudsak valt att inte ta hänsyn till några fördelningsfaktorer alls. Oberoende av vad som styrts utformningen av modellerna har dock AMS intentioner bakom fördelningen i huvudsak inte överförts till länen. I huvudsak fundamentalt olika system används således inom samma organisation för att fördela mål. Det kan därför ifrågasättas om mål 1–3 längre kan betraktas som styrinstrument.

På ett liknande sätt har AMS valt att utnyttja en mycket komplicerad modell vid fördelningen av mål 4. Länsarbetsnämnderna använder betydligt enklare modeller. Ett antal olika modeller utnyttjas således för att ta hänsyn till i princip samma sak, nämligen regionala eller lokala variationer i antalet långtidsinskrivna.

Hur accepterade är målen inom AMS?

Det kan diskuteras hur accepterade målen är inom AMS. Under 2001 uppnåddes inget av målen och vissa mål har varit svåra att uppfylla under en längre tid. Som framgått av kapitel 3 har vissa av verksamhetsmålen skärpts för 2002, medan andra är oförändrade. Samtidigt förväntades en viss, dock mycket begränsad, ökning av arbetslösheten 2002. Enligt AMS generaldirektörs rapport från ledningsgruppens möte den 21–22 januari upplevdes verksamhetsmålen för 2002 som tuffa. Framför allt målet om arbete efter arbetsmarknadsutbildning och antalet långtidsinskrivna ansågs som tuffa mål i dagens vikande konjunktur. En alltför långvarig och djup konjunkturavmattning skulle innebära en stor risk att målen inte uppnås (AMS, 2002d). I tidningen Arbetsmarknaden (2002) menar AMS generaldirektör att det kan bli nödvändigt med såväl nya åtgärder som att äska nya medel för att klara målen. AMS generaldirektör förtydligar: ”Målen är nästintill omöjliga att uppnå i dagens konjunkturläge. Men eftersom regeringen har gett oss det här uppdraget är det upp till oss att se över hela vår arsenal av instrument och sedan återkomma till regeringen med konkreta förslag.” Samtidigt sägs: ”Detta är ett regleringsbrev som betonar långsiktighet och kontinuitet i arbetsmarknadspolitiken, vilket är i linje med AMS egen skrivelse.”

I takt med att anslagen utökats har dock AMS uppfattning förändrats. I generaldirektörens rapport från ledningsgruppens möte i augusti sägs följande (AMS, 2002i). ”Arbetsförmedlingen gör fortsatta förbättringar och resultaten har utvecklats positivt under sommaren. Resultatet i juli är 63 gröna, klarade, mål och 47 röda, ännu ej uppnådda mål ... Det är ett bra utfall i år! Även om det förstås finns fortsatta utvecklingsmöjligheter.”

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

·
Bilaga 1

6.4 Resursfördelning

Regeringen tilldelar AMS medel för hela verksamheten inom AMV, dvs. anslagen disponeras av AMS. AMS ska därefter fördela de resurser som står till verkets förfogande vidare till länsarbetsnämnderna. Varje län fördelar därefter resurserna efter principer som fastställs på länsnivå.

AMV:s verksamhet är i huvudsak kopplad till fyra anslag. Anslagen är 22:1 Arbetsmarknadsverkets förvaltningskostnader, 22:2 Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd, 22:3 Köp av arbetsmarknadsutbildning och övriga kostnader samt 22:4 Särskilda insatser för arbetshandikappade. Dessa anslag fördelas separat och det utnyttjas ett antal olika modeller, centralt och regionalt, i samband med fördelningen.

I detta avsnitt redovisas de modeller som utnyttjas vid fördelningen av förvaltningsanslaget.³² De kan sägas utgöra principiella exempel på de modeller som utnyttjas i samband med resursfördelningen.³³ Övriga modeller som utnyttjas vid fördelningen av resurser redovisas och analyseras i bilaga 8.

Arbetsmarknadsverkets förvaltningskostnader

AMS fördelningsmodell

AMS modell för fördelning av förvaltningsanslaget bygger på tre delar: uppdrag, service och tröghet.

Tabell 6.8 Fördelningsmodeller för förvaltningsanslaget

Uppdrag 50 %	Service 20 %	Tröghet 30 %
- Platser 0,3 - Sökande 0,4 - Åtgärder 0,3	- Länsyta 1/6 - Antal kommuner 1/6 - Antal företag 1/6 - Befolkning 1/4 - Regionalt grundanslag 1/4	- Nuvarande fördelning

Den dominerande delen är uppdrag som ska avspegla vilka arbetsinsatser som krävs inom respektive län. Den består av tre delar som beskriver förmedlingens huvudsakliga arbetsuppgifter.³⁴

- Platser. Kriteriet ska avspegla insatserna som riktas mot arbetsgivare.

³² De fördelningsmodeller som redovisas bygger på AMS (1998b), AMS (2001e), AMS (2002), Länsarbetsnämnden i Stockholms län (2001), Länsarbetsnämnden i Jönköpings län (2001), Länsarbetsnämnden i Skåne län (2001) och Länsarbetsnämnden i Västerbottens län (2000).

³³ En mindre del av anslagen fördelas med hjälp av andra kriterier. Dessa diskuteras dock inte i denna granskning. Det finns även möjligheter att omfördela medel under året.

³⁴ I fördelningsmodellen används ett volymmått för uppdragen som är en kombination av flöden och stockar per kvartal.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

- Arbetssökande. Kriteriet ska ge en uppfattning om uppgifterna för platsförmedling, vägledning, kontrollrutiner etc.
- Åtgärder. Kriteriet ska återspegla åtgärdsplaceringar och annat kringarbete.

Service delen ska avspegla att AMV, som offentlig och rikstäckande verksamhet, har ett ansvar för att servicen från arbetsförmedlingen är rimligt tillgänglig i hela landet, dvs. även i de delar som inte är så tätt befolkade. Fördelningskriterierna framgår av Tabell 6.8.

Tröghetsfaktorn består av föregående års förvaltningsanslag, dvs. vid fördelningen av 2002 års anslag vägs anslaget för 2001 in. Syftet är att detta ska utgöra en spärr mot alltför stora förändringar mellan två år.

AMS har i beräkningen av grundtilldelningen infört ytterligare spärrar som innebär att den modellfördelade grundtilldelningen, jämförd med tilldelningen 2001, inte får öka eller minska med mer än högst 4 procent.

Länsarbetsnämndernas fördelningsmodeller

I avsnittet redovisas de grundmodeller som utnyttjas av de fyra länsarbetsnämnderna. I likhet med AMS fördelar även nämnderna vissa medel efter andra principer, men dessa berörs inte här. Det finns även möjligheter att omfördela under året.

De fyra länsarbetsnämndernas fördelningsmodeller framgår av Tabell 6.9. I huvudsak förefaller varje län ha en del som ska avspegla någon form av grundtilldelning eller uppdrag. Ett annat gemensamt drag, liksom med AMS modell, är att platserna har en låg vikt i modellerna. I övrigt är modellerna relativt olika. Det är endast Lan 2 som har en modell som kan sägas ha en liknande konstruktion som AMS.

Lan 3 fäster stor vikt vid olika grupper av arbetssökande. Dessa grupper ligger till grund för nästan 60 procent av fördelningen av anslaget. Lan 4 prioriterar däremot underlaget till program som baseras på sökandes uppskattade servicebehov. Syftet är att säkerställa att det finns personal vid förmedlingarna som kan hantera anslagen. Marknadsdelen i Lan 4 syftar till att lyfta fram förmedlingens arbete med en presumtiv marknad. Komponenten arbetssökande syftar till att göra det möjligt att resurser – personella och tekniska – finns tillgängliga för de grupper som bedöms kunna hantera sitt arbetssökande på egen hand.

Den kanske mest avvikande modellen har Lan 1. Den tyngsta delen i modellen rör sysselsättningsgraden. Utgångspunkten är hur mycket sysselsättningen i länet behöver öka för att sysselsättningsmålet för riket ska uppnås 2004. Varje kontor får sedan sin andel som det ska arbeta för. Underlaget är SCB:s uppgifter om antalet förvärvsarbetande och befolkning för 1999. Dessa siffror publiceras således med ett par års eftersläpning. En liknande ansats finns även i Lan 4. Sysselsättningsgraden har dock betydligt lägre vikt i detta län.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Tabell 6.9 Fördelningsmodeller för förvaltningsanslaget

Lan 1	Lan 2	Lan 3	Lan 4
<u>Del A 30 %</u> - Befolkning 16-64 år <u>Del B 32 %</u> - Obalansstalet <u>Del C 38 %</u> - Den ökning av förvärvsfrekvensen som krävs för att uppnå länets högsta i en kommun	<u>Uppdrag 60 %</u> - Platser 17 % - Olika grupper av arbetssökande 67 % - Sökande i program 17 % <u>Service 10 %</u> - Befolkning 16-64 år <u>Tröghet 30 %</u> - Nuvarande fördelning	<u>Grund</u> - 200 000 kr per arbetsställe utöver ett <u>Del A 30 %</u> - Befolkning 70 % - Arbetsgivare 30 % <u>Del B 70 %</u> - Obalans 60 % - Sökande till arbete 10 % - Arbetshandkappade 20 % - Nya platser 10 %	<u>Grund 20 %</u> - Grundanslag 40 % - Befolkning 50 % - Kommunnytta 10 % <u>Marknad 25 %</u> - Antal arbetsställen 40 % - Förvärvsfrekvens 20 % (inverterat värde) - Platser 40 % <u>Program 50 %</u> - Anslag 22:2-3 80 % - Anslag 22:4 20 % <u>Arbetssökande 5 %</u> - Kommunens andel av vissa arbetssökande

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap . Bilaga 1

Analys av modellerna

Det finns ingen lagstiftning eller förordning som stadgar hur resursfördelningen ska utföras inom AMV. I instruktionen sägs enbart att AMS ska fördela de ekonomiska och andra resurser som står till AMV:s förfogande. AMS har formell möjlighet att fördela resurserna till varje enskilt förmedlingskontor, men i praktiken har denna fördelning hanterats av länsarbetsnämnderna. Det kan också tyckas naturligt att fördelningen sker på nivåer som har tillgång till den mest relevanta informationen. I förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten stadgas också att verksamheten ska anpassas till skilda förutsättningar och behov i olika delar av landet.

Det statistiska underlaget kan leda fel

Inledningsvis finns det anledning att beröra det statistiska underlag som modellerna grundas på. Merparten av underlagen till fördelningsmodellerna hämtas ur de operativa förmedlingssystemen, dvs. AMS verksamhetsstatistik. Ett problem i sammanhanget är att det kan uppstå vissa dubbelräkningar som kan skapa incitament att t.ex. manipulera utfallet. Exempelvis kan en arbetssökande avaktualiseras från förmedlingen för att en tid senare skrivas in igen. Personen räknas då två gånger i underlaget. En arbetssökande kan också befinna sig i olika grupper, t.ex. långtidsarbetslösa eller arbetshan-

dikappade, under ett år, vilket innebär dubbelräkningar. Effekten av den här typen av dubbelräkningar förstärks för varje ny nivå som det fördelas resurser till. Ett sådant underlag kan ge incitament till manipulationer och också belöna mer kortsiktiga lösningar för de arbetssökande. Det är möjligt att undvika den här typen av problem om underlaget baseras på individdata, dvs. varje individ räknas enbart en gång.

Inga utvärderingar av modellerna

Det finns inte några egentliga analyser eller utvärderingar av AMS resursfördelningsmodell för förvaltningsanslaget. Det finns dock ett par tre studier som kan användas för att analysera modellen. Dessa redovisas närmare nedan.

Stora produktivitetsskillnader inom AMV

Althin och Behrenz (1997) har genomfört en effektivitets- och produktivitetsanalys av arbetsförmedlingskontoren. Studien avsåg 253 kontor under perioden 1992–1995. I studien har analysmetoden DEA (Data Envelopment Analysis) använts. Analysmetoden går ut på att mäta effektivitet i produktionen genom att beräkna skillnaden i resursinsats mellan ett visst förmedlingskontor och den teknologifront som utgör den bästa kombinationen av resurser för ett visst givet produktionsresultat. Analysen är uppbyggd på tre delmoment. Dessa är beräkning av effektivitet, förändring av effektivitet samt teknologiförändring. De två sistnämnda måtten ger tillsammans arbetsförmedlingens produktivitetsförändring.

Effektiviteten beräknades utifrån tillgängliga resurser och verksamhetsresultat. Effektivitetsanalyserna ger ett tal mellan 0 och 1 för varje arbetsförmedling, där 1 anger att aktuell förmedling producerar så effektivt som möjligt jämfört med de övriga kontoren. Variationerna var stora mellan kontoren. Resultaten visar att medelvärdet av effektiviteten är relativt konstant under perioden (mellan 0,74 och 0,78) och att det minst effektiva kontoret varje år är mycket ineffektivt (mellan 0,25 och 0,35). Omkring 40 kontor ligger på maxvärdet 1,0. Resultaten kan tolkas så att förmedlingarna i genomsnitt skulle kunna åstadkomma samma resultat med ungefär 25 procent mindre resurser. Det skulle åtminstone vid denna tidpunkt finnas utrymme för betydande rationaliseringar. Författarna testar även icke-påverkbara faktorer som kan tänkas påverka ett kontors grad av effektivitet. Analysen visar att antalet nyanmälda arbetslösa och antalet nyanmälda platser för vissa år har ett positivt samband med effektiviteten. Produktivitetmätningarna visar också på en stor variation mellan kontoren. Produktiviteten i genomsnitt minskade mellan 1992 och 1993 och ökade mellan perioderna 1993–1994 och 1994–1995.

Resultaten indikerar att de ineffektiva kontoren har använt onödigt mycket resurser i relation till de tjänster som blivit producerade och att de kontor som haft en låg eller negativ produktivitetsförändring inte anpassat sin resursanvändning till förändringen av arbetsuppgifterna över tiden. En hypotes i studien är att tilldelningen av resurser inte i tillräcklig utsträckning har av-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

·
Bilaga 1

speglat arbetssituationen och att resurstilldelningen inte förändrats lika snabbt som förhållandena på arbetsmarknaden.

Många variabler som förmedlingen inte kan påverka

I Sjöstrand (1997) presenteras resultaten från en studie inom AMS utredningsenhet. Studien är en traditionell regressionsanalys och avser 1994. Utgångspunkten är att det finns ett stort antal variabler som den enskilda förmedlingen inte kan påverka och som bestämmer förmedlingens resultat. Som resultat används andel sökande utan arbete som erhåller arbete under året. Sedan undersöks vilka variabler som kan förklara resultatet. Modellen visar att 70 procent av variationen i arbetsplaceringar beror på saker som arbetsförmedlingarna inte själva kan påverka. Följande variabler var signifikanta. De är här uppställda efter vilket inflytande de hade på skillnaderna mellan kontoren.³⁵ Inom parentes anges i vilken riktning variabeln påverkar resultatet.

- Relativ arbetslöshet (-)
- Andel utomnordiska medborgare (-)
- Vakanser per sökande (+)
- Avaktualiseringsgrad okänd (-)
- Kontorsstorlek (anslag) (-)
- Andel arbetshandikappade (-)

Skillnaderna såväl inom som mellan länen minskade när hänsyn togs till förutsättningarna på arbetsmarknaden. De återstående skillnaderna mellan kontoren tolkades delvis som skillnader i arbetssätt och effektivitet.

Sammanfattningsvis visar studien att resultaten i hög utsträckning påverkas av faktorer som den enskilda förmedlingen inte kan påverka. De modeller som utnyttjas av AMS tar hänsyn till ett antal sådana variabler. Däremot analyseras inte vad som kan påverka produktiviteten eller effektiviteten.

Arbetssättet har betydelse

RRV har i ett par granskningar analyserat effektiviteten i arbetsförmedlingen (RRV, 2000, 2001). Granskningarna bygger på parvisa jämförelser mellan kontors verksamhetsätt. Resultaten visar att det finns skillnader i effektivitet mellan kontoren och att det finns tydliga samband mellan skillnader i verksamhetsätt och arbetsplacerings- och tillsättningsresultat. RRV:s granskningar visar att ett tillväxtorienterat verksamhetsätt, vilket bl.a. förutsätter ett företagsinriktat arbetssätt hos förmedlingarna, ökar effektiviteten i verksamheten totalt, dvs. leder till fler arbetsplaceringar och platstillättningar. Detta förhållande gäller utan att de fördelningspolitiska målen om långtids-

³⁵ Variabler som personaltäthet och andel placerade i åtgärder visades sig vara icke-signifikanta.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

arbetslöshet och långtidsinskrivning påverkas negativt. Utformningen av de mål som regeringen satt för AMV och den modell för resursfördelning som används inom AMV premierar, enligt RRV, inte detta arbetssätt. Både verksamhetsmål och resursfördelningsmodell har mer koppling till arbetet med de sökande. Enligt RRV bör arbetsförmedlingarna ges bättre förutsättningar för att arbeta företagsinriktat. Det är därför angeläget att se över utformningen av verksamhetsstyrningen så att statsmakternas uttalade tillväxtambitioner får genomslag. Det gäller både de verksamhetsmål som regeringen sätter upp för AMV och AMV:s egna modeller för resursfördelning.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Några slutsatser

Genomgången ovan visar att det kan diskuteras om resursfördelningen inom AMV i tillräcklig utsträckning har avspeglat arbetssituationen och om resurstilldelningen förändrats lika snabbt som förhållandena på arbetsmarknaden.

Resultaten bygger på förhållanden som rådde under mitten av 1990-talet, men en analys av de variabler som numera ingår i modellerna visar också att det i dag saknas inslag som i någon mening mäter effektiviteten eller produktiviteten. Det saknas också variabler som är kopplade till hur verksamhetsmålen mäts, dvs. någon form av resultatmätt.

De nuvarande modellerna kan leda till att länsarbetsnämnder eller kontor som är effektiva får minskade resurser och vice versa. Orsaken till detta är bl.a. att mål 4 och 5 delvis står i konflikt med de modeller som utnyttjas i samband med resursfördelningen. Ett effektivt arbete med t.ex. långtidsinskrivna kan medföra minskade resurser. Detta kan, tillsammans med de tidigare beskrivna bristerna i det statistiska underlaget, påverka incitamenten att utföra ett effektivt arbete.

Det anknyter också till fördelningen av verksamhetsmålen. I dag finns det inget samband mellan resursfördelningen och fördelningen av flertalet verksamhetsmål. Vid fördelningen av t.ex. verksamhetsmål 1 och 3 tas ingen hänsyn till faktorer som länen inte själva kan påverka, men som har ett stort inflytande på måluppfyllelsen. I resursfördelningsmodellerna finns dock ett flertal sådana variabler.

En näraliggande aspekt är hur stor del av variablerna som ska avse faktorer som inte kan påverkas av AMV. Sådana faktorer har stor tyngd i de nuvarande modellerna och tycks som framgått ovan också i hög grad förklara resultaten.

Kopplingen till målen för arbetsmarknadspolitiken är inte heller alla gånger uppenbar. RRV har t.ex. pekat på att platser har en liten vikt, trots att de tillväxtinriktade insatserna betonats av både riksdag och regering.

Modellerna ger också sken av någon form av vetenskaplig exakthet i den meningen att de består av ett stort antal variabler som ska avspegla olika fördelningsmotiv. Den stora mängden variabler gör det dock svårt att analysera vad olika förändringar innebär för den slutliga fördelningen.

I samband med detta kan realismen i modellerna diskuteras. Det gäller då framför allt Lan 1 där en ökad sysselsättningsgrad per ansvarsområde eller kontor getts stor tyngd. Som framgått av kapitel 4 kan arbetsmarknadspolitiken inte direkt påverka den reguljära sysselsättningen på lång sikt. Att dessu-

tom bryta ned den på kontor gör inte saken lättare. Även om arbetsmarknadspolitiken skulle ha någon direkt effekt innebär det valda måttet att utfallet inte blir känt förrän efter två år. Sysselsättningsmålet för 2002 skulle därmed kunna bedömas först 2004.

Arbetsmarknadsutskottet har under senare tid berört resursfördelningen två gånger (2001/02:AU1, 2001/02:AU5). Enligt utskottet är det angeläget att AMV fortlöpande omprövar de resursfördelningsmodeller som tillämpas inom verket. Det åligger verket att fördela anslagna medel på ett sådant sätt att de riktlinjer och mål för arbetsmarknadspolitiken som ställs upp av riksdagen och regeringen beaktas. Utskottet anser dock inte att frågan om fördelningsmodellens operativa utformning bör avgöras av riksdagen, utan även fortsättningsvis enligt nuvarande decentraliserade modell.

6.5 Planering av åtgärder och anslag

Enligt AMS riktlinjer ska länsarbetsnämndernas verksamhetsplanering säkerställa att arbetslösa tillförsäkras aktiva insatser utifrån sina behov och att tilldelade anslag för verksamheten utnyttjas fullt ut och på ett planerat sätt över hela året. Mot bakgrund av den rådande konjunkturavmattningen och åtföljande risk för ökad öppen arbetslöshet är det, enligt riktlinjerna, av största betydelse att arbetsgivare och arbetssökande får del av programinsatser och på så sätt kommer i åtnjutande av de resurser och insatser som riksdag och regering har anvisat till AMV. Resursanvändningen ska anpassas till de specifika behov av arbetsmarknadspolitiska insatser som finns i varje län.

Ett viktigt led i planeringen är det s.k. Presto. Presto är AMV:s system för ekonomistyrning och beskrivs översiktligt i bilaga 9. Inom ramen för granskningen har det inte varit möjligt att närmare analysera för- och nackdelar med Presto. Analysen har i stället koncentrerats till den faktiska planeringen och utfallet av denna planering som redovisas i Presto. Under granskningen har det inte heller framkommit att Presto skulle vara förknippat med sådana problem att det skulle påverka planeringen i någon betydande omfattning. Liksom flertalet system är Presto i hög grad beroende av kvaliteten på indata.

Rapporteringen

Rapporteringen inom AMV är relativt hårt styrd av de krav som regeringen ställer i regleringsbrevet. De återrapporteringskrav som är aktuella i detta sammanhang är i grova drag följande.

- AMS ska månadsvis återrapportera utbetalda belopp per anslag, anslagspost och insatser under de anslag som disponeras av AMS.
- Redovisning av planering och utfall av anslagen 22:1, 22:2 (anslagspost 1 aktivitetsstöd), 22:3 och 22:4 samt en sammanfattande bedömning och analys av varje enskild länsarbetsnämnds redovisning av vidtagna åtgärder för att korrigera eventuella avvikelser mellan planering och utfall. Redovisning sker den 9 augusti 2002 (för 2001 redovisades dessa uppgifter varje kvartal).

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

- AMS ska fem gånger per år redovisa en månadsvis fördelad prognos för hur mycket som beräknas utbetalas under 2002 per anslag och anslagspost under anslag som disponeras av AMS. Redovisningen ska även innehålla uppgifter om personmånader per månad, antalet deltagare, genomsnittlig kostnad per personmånad etc.

I huvudsak bygger den följande redovisningen på dessa underlag. Till detta kommer också uppgifter från länsarbetsnämnderna som utgör underlag till rapporterna.

Kort om tidigare år

I bilaga 2 visas att regeringen har varit relativt aktiv vad gäller indragningar och tilläggsanslag under pågående budgetår. Under senare år finns det en tendens till att anslagen inte kunnat utnyttjas fullt ut. Orsakerna till detta förefaller vara bristande prognoser och en oförmåga från AMV:s sida att utnyttja anslagen fullt ut.

Det kan därför vara av intresse att analysera hur länsarbetsnämnderna utnyttjat anslagen. I Tabell 6.10 redovisas högsta och lägsta anslagsutfall för länsarbetsnämnderna. Variationerna mellan nämnderna har varit betydande. AMS har i och för sig gjort omfördelningar mellan länsarbetsnämnderna, men inte lyckats utjämna de stora skillnaderna. De stora variationerna väcker också ytterligare frågor om hur väl utformade AMS resursfördelningsmodeller är.

Tabell 6.10 Högsta och lägsta anslagsutfall för länsarbetsnämnderna
Procent

	2000	2001
Förvaltningskostnader	92-125	93-105
Aktivitetsstöd	-	78-108
Köp av AMU m.m.	-	75-109
Särskilda insatser för arbets- handikappade	86-97	82-98
Utbildningsbidrag	64-94	-
Bidrag till arbetsgivare m.m.	65-104	-

Källor: AMS (2001f) och (2002e).

Det bör nämnas att AMS numera betonar resursutnyttjandet i sina riktlinjer. Det framhålls, som framgått av avsnitt 6.2, att samstämmigheten mellan planering och utfall ska öka.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Planering och utfall 2002

Prognoser

Analysen av den faktiska planeringen har avgränsats till 2002. En naturlig utgångspunkt för att analysera planeringen är prognoserna över utvecklingen på arbetsmarknaden. Regeringens budgetproposition var relativt optimistisk och pekade på en nedgång av både arbetslösheten och behovet av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. AMS prognos, som kom ca 2,5 månader senare, visade på en viss uppgång av arbetslösheten för 2002, medan åtgärderna antogs ligga kvar på samma nivå som 2001. Regeringens prognos i vårpropositionen låg på samma nivå som AMS. Sammanfattningsvis förelåg inga stora förändringar vad gäller arbetslöshet och åtgärdsvolym.

Tabell 6.11 Några prognoser över arbetslöshet och arbetsmarknadspolitiska åtgärder (anges inom parentes)

Procent av arbetskraften

	2000 (utfall)	2001	2002
AMS (2001g)	4,7 (2,6)	4,0 (2,5)	4,3 (2,5)
Budgetpropositionen	4,7 (2,6)	3,9 (2,4)	3,8 (2,2)
Vårpropositionen	4,7 (2,6)	4,0 (2,5)	4,3 (2,5)

Planering

Den kurva som beskriver planeringen, och för den del utfallet, av åtgärderna brukar normalt ha ett ganska entydigt utseende. Under vintermånaderna ligger volymen på en hög nivå som sedan dras ned successivt under våren och sommaren. Under hösten dras volymen upp successivt.

I Figur 6.1 redovisas den ursprungliga planeringen av aktivitetsstödet inför 2002. Stödet utgör ersättning till deltagare i merparten av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Den kurva som beskriver planeringen för 2002 överensstämmer relativt väl med den gängse bilden för årets 6–7 första månader. Under andra halvåret avviker dock bilden markant. Det sker en mycket liten uppgång efter sommarmånaderna. Totalt sett planeras ca 60 procent av åtgärderna att förläggas under första halvåret (i den första planeringen som avsåg utgifter fördelades 65 procent till första halvåret). Det faktiska utfallet ligger dock på en ännu högre nivå, varför andelen kan stiga ytterligare.

Utifrån befintliga prognoser går det inte att se några markanta skillnader mellan de bägge halvåren 2002. Enligt AMS prognos förutsågs en viss förbättring av konjunkturen under andra halvåret, men den skulle inte få genomslag på arbetsmarknaden förrän under 2003. Osäkerheten var dock stor. Ett genomgående drag i prognoserna är att ökningen av antalet arbetslösa mellan 2001 och 2002 förväntas bli relativt marginell, eller ca 15 000 personer. I arbetskraftsundersökningarna, som utnyttjas för att mäta arbetslösheten, ligger detta inom felmarginalen.

Det kan nämnas att planeringen av andra åtgärder inte hade den profil som redovisats ovan. Således uppvisade t.ex. vissa ungdomsinsatser och anställ-

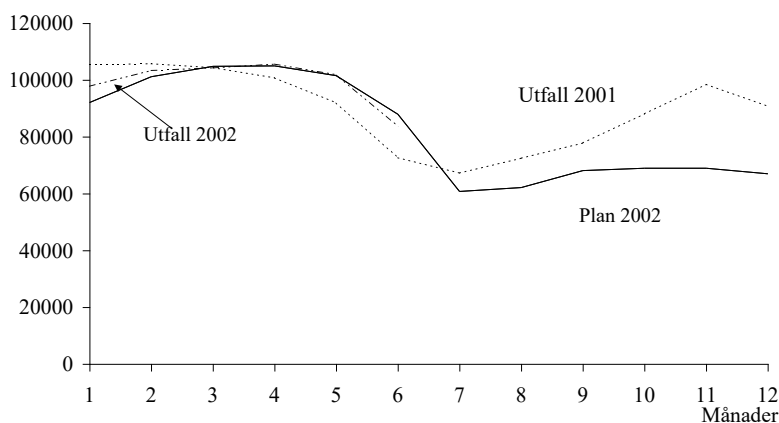
Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.

Bilaga 1

ningsstöden en mer traditionell profil. För åtgärderna som riktas mot arbetshandikappade förutsattes en kontinuerlig ökning under året.

Figur 6.1 Planering och utfall av aktivitetsstödet

Antal personer



Källor: AMS (2002f) och AMS verksamhetsstatistik.

I en rapport från mötet med AMV:s ledningsgrupp den 11–12 december 2001 förefaller en hög planeringsnivå att ha ingått i förutsättningarna (AMS, 2001h). AMS generaldirektör redovisar att regeringen följer utvecklingen vecka för vecka och att generaldirektören fått besked om att vid behov kommer ytterligare åtgärder att sättas in. Generaldirektörens slutsats är följande: ”Mot denna bakgrund har jag uppdragit till länsarbetsdirektörerna att planera för att 70–75 procent av nästa års programverksamhet ska genomföras under första halvåret”.

Uttalandet från AMS föranledde en debatt om att AMS försökte pressa ned arbetslösheten inför valet. AMS hänvisade bl.a. till befintliga konjunkturprognoser som enligt AMS talade om en vändning uppåt under andra halvåret (TT, 2002). I andra sammanhang avfärdades kritiken med att brevet aldrig utgjort något egentligt direktiv till länsarbetsnämnderna. AMS generaldirektör uttalade bl.a. följande: ”Men självklart kan det aldrig vara så att vi bränner 75 procent av våra resurser under våren och sitter med 25 procent kvar i höst. Det kommer aldrig att ske. Vi gick ut och begärde in beslutsunderlag från nämnderna för vår egen planering. Då skrev vi att vi tror att behovet av insatser är större under våren än under hösten. Men vi är ingen Gosplan, vi kan inte fatta beslut för nämndernas räkning” (Dagens industri, 2002).

Samtidigt är emellertid AMS chefsmyndighet för länsarbetsnämnderna, vilket markerats ytterligare i samband med omorganisationen av AMV. I uppdraget som chefsmyndighet ingår ett ansvar för hur planeringen fungerar inom verket. Ett viktigt inslag i 5-punktsprogrammet är också att renodla ledning och styrning och skapa en tydlig linjeorganisation (se avsnitt 6.7).

Som framgått av kapitel 5 har AMS erhållit ytterligare resurser. Vid två tillfällen har verket tillförts totalt 1,7 miljarder kronor. Planeringen har därför förändrats och den kurva som beskriver planeringen har fått en normal profil.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

De fyra länsarbetsnämndernas planering

Bilden av de fyra länsarbetsnämndernas planering överensstämmer med den som getts ovan (Tabell 6.12). I den första planeringen i december 2001, som baserades på en preliminär medelstildelning för 2002 enligt budgetpropositionen, planerades i tre fall ca 70 procent av åtgärderna att förläggas under det första halvåret.

I en andra planering i februari 2002 utökades åtgärdsvolymen och ungefär 60 procent av åtgärderna planerades i tre av länen att förläggas under första halvåret. Den baserades på AMS slutliga tilldelning av medel till länsarbetsnämnderna. Utöver tilldelade medel utnyttjades också den kreditram som beslutats av regeringen i januari 2002. Det sistnämnda förklarar den ökade volymen av åtgärder.

I den tredje planeringen i maj 2002 ökade åtgärdsvolymen igen och andelen åtgärder under första halvåret hade då sjunkit till drygt 50 procent. Denna planering byggde på att AMS fick tillstånd av regeringen i mars 2002 att ta i anspråk anslagssparandet från 2001. Det kan dock nämnas att AMS i sin första preliminära fördelning för 2002 uttryckligen inte räknade med att eventuellt anslagssparande från budgetåret 2001 skulle komma att föras över till 2002.

Tabell 6.12 Länsarbetsnämndernas planering av aktivitetsstödet

Andel som planerats för respektive halvår

	Planering i december 2001		Planering i maj 2002	
	1:a halvåret	2:a halvåret	1:a halvåret	2:a halvåret
Lan 1	56,9	43,1	53,6	46,4
Lan 2	73,5	26,5	54,8	45,2
Lan 3	67,7	32,3	51,3	48,7
Lan 4	70,2	29,8	52,6	47,4

Källor: Respektive läns månadsplanering.

Planeringen förefaller inte ha något direkt samband med länens arbetsmarknadsprognoser. Den ger snarare ett intryck av att bygga på förväntningar om ytterligare medel.

6.6 Uppföljning och utvärdering

Inom AMV genomförs ett stort antal uppföljningar och analyser av arbetsmarknaden och arbetsmarknadspolitiken. Det kan gälla allt från effektanalyser av arbetsmarknadspolitiska program till kundenkäter. I det följande avgränsas dock redovisningen till analyser som har ett direkt samband med målen, dvs. i huvudsak analyser av måluppfyllelse. En ytterligare avgränsning görs genom att enbart verksamhetsmålen behandlas. Skälet till detta är att det inte genomförs några analyser av de övergripande målen inom AMV.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

Merparten av analyserna baseras på uppgifter från det statistiska systemet LEDA.³⁶ I det s.k. LEDA Mål och resultat redovisas resultat i förhållande till målen. LEDA innehåller också definitioner av målen, hur resultaten ska mätas m.m. Verksamhetsresultaten redovisas på riks-, läns- och kontorsnivå och uppdateras en gång per månad. I de s.k. Kontors- och KommunLEDA redovisas relativt detaljerade uppgifter om platser, sökande, program, resultat etc. Redovisningen sker på riks-, läns-, kommun- och kontorsnivå och uppdateras varje vecka. Uppgifterna i de tre systemen finns tillgängliga på AMV:s intranät som varje anställd har tillgång till.

Alternativa uppföljningsmetoder används för verksamheter som inte kan mätas genom den datoriserade verksamhetsredovisningen. Det kan t.ex. vara fråga om löpande stickprovsundersökningar om servicen till arbetsgivare och arbetssökande.

Granskningen har i huvudsak avgränsats till att avse analyser som presenteras på intranätet, den officiella hemsidan och i publikationer. Till detta kommer material som erhållits från de fyra län som ingår i granskningen. Det förekommer naturligtvis analyser inom andra delar av verket (t.ex. på länsarbetsnämnder och kontor). Dessa har dock inte varit möjliga att täcka in i denna granskning.

AMS

Begränsningar i resultatmätningen

Inledningsvis finns det anledning att beröra att resultatmätningen för målen 1 och 2 sker genom kontinuerliga telefonintervjuer till ett urval arbetsgivare och sökande.³⁷ En urvalsundersökning är behäftad med viss osäkerhet på grund av olika felkällor. En betydelsefull felkälla är s.k. slumpmässiga fel. Den slumpmässiga osäkerheten beror på urvalsfel och slumpmässiga mätfel. Detta brukar normalt uttryckas genom ett 95-procentigt konfidensintervall.³⁸

I den undersökning som mäter resultatet för mål 1 uppgår konfidensintervallet till +/- 2 procent på riksnivå. På länsnivå varierar intervallet från +/- 4 procent till +/- 16 procent och på kontorsnivå är variationerna betydligt större. Den undersökning som utnyttjas för mål 2 har liknande intervall.

Den här typen av mätningar gör att informationsvärdet i resultaten blir lågt och i många fall obetydligt. Undersökningarna medger knappast någon jämförelse mellan län och kontor och i många län/kontor måste en ök-

³⁶ Begreppet LEDA är inte någon förkortning. Det kan närmast ses som en synonym till "styra".

³⁷ För målen 3, 4 och 5 mäts måluppfyllelsen via uppgifter från AMV:s register, dvs. det är fråga om totalundersökningar.

³⁸ Med ett konfidensintervall menas att det sanna värdet i 95 fall av 100 ligger inom dess gränser. Tekniken kan åskådliggöras genom ett exempel. Om exempelvis 80 procent av arbetsgivarna uppger att de fått tillräckligt med sökande och konfidensintervallet uppgår till +/- 11 procent, så innebär det att det sanna värdet med 95 procents sannolikhet ligger mellan 69 och 91 procent. Resultatet är således förknippat med betydande osäkerhet och en eventuell förändring, t.ex. från en månad till en annan, måste vara av betydande storlek för att vara signifikant.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

ning/minskning vara mycket stor för att vara signifikant. I de rapporter som utges av AMS framgår sällan om en eventuell förändring är signifikant eller inte. Kostnaden för undersökningarna uppgår till närmare 10 miljoner kronor per år.

Årsredovisning

Resultatredovisningen regleras av förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Myndigheten ska redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de mål och i enlighet med de krav på återrapportering som regeringen har angett i regleringsbrev eller i något annat beslut.

Inledningsvis finns det anledning att beröra att AMS i årsredovisningen för 2001 under rubriken "Regeringens mål och AMS resultatredovisning" redovisar ett antal mål för arbetsmarknadspolitiken. Enligt AMS har regeringen angett att dessa mål ska gälla för arbetsmarknadspolitiken 2001. Dessa mål gällde dock enligt budgetproposition och regleringsbrev för budgetåret 2000.³⁹

I övrigt följer AMS i huvudsak de återrapporteringskrav som anges i regleringsbrevet. Kraven är dock inte av den karaktären att det går att bedöma i vilken mån arbetsmarknadspolitiken bidragit till utfallet. I likhet med regeringens bedömning i budgetpropositionen går det således inte utifrån AMS redovisning att ha någon uppfattning om huruvida politiken varit effektiv eller inte.

De anställda vid landets arbetsförmedlingar tycks dock ha en mer positiv syn på möjligheten att mäta den egna prestationens bidrag till måluppfyllelsen. I revisorernas enkätundersökning anger ca 50 procent att det är möjligt att mäta detta bidrag. En relativt stor andel, eller ungefär 40 procent, anser dock att det inte är möjligt. Chefer är mer negativa i sin bedömning än handläggare.

Tabell 6.13 Anser du att det går att mäta hur din egen prestation har bidragit till att verksamhetsmålen för ditt kontor uppfylls?

Procent

	Chefer	Handläggare	Samtliga
Ja	39,5	50,3	49,0
Nej	53,5	37,8	39,3
Vet ej	7,0	11,9	11,7
Totalt	100,0	100,0	100,0

AMS analys av måluppfyllelsen är relativt förenklad (Tabell 6.14). Hur den egna insatsen kan ha påverkat utfallet diskuteras sällan. Det är snarare så att yttre omständigheter ofta lyfts fram, framför allt när det gäller att förklara varför mål inte har uppnåtts. Den i särklass vanligaste orsaken är då minskad efterfrågan. En vanlig statistisk ansats, som inte utnyttjas av AMS, är snarare

³⁹ I resterande delar av årsredovisningen anges dock målen för 2001.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

att använda metoder som söker förklara hur yttre omständigheter påverkar utfallen.

Analysen står i viss kontrast till de modeller som AMS använder för att fördela verksamhetsmålen. Fördelningen av målen tar i flera fall inte hänsyn till faktorer som länen inte kan påverka, t.ex. efterfrågeläget.

Tabell 6.14 AMS resultatbedömningar avseende 2001

Mål	AMS bedömning
1. Tillräckligt med sökande	Resultatet ligger 2 procentenheter över förra årets resultat och mycket nära måluppfyllelsen. I övrigt pekas på att hög efterfrågan leder till ett lägre resultat och vice versa.
2. Handlingsplaner	Målet bör anses ha uppnåtts. Vid slutet av året uppgick andelen med handlingsplan till närmare 99 procent, vilket innebär att i princip alla får en handlingsplan inom tre månader. I övrigt pekas på att ett intensivt samarbete har startats under 2001 mellan AMS och länsarbetsnämnderna för att förbättra kvaliteten i handlingsplanerna.
3. Långtidsinskrivna	Resultatet förbättrades under året, men målet uppnåddes inte. Resultatnivån påverkas bl.a. av hur arbetskraftsefterfrågan utvecklas. Försämringen i slutet av året var en påverkande faktor.
4. Arbete efter AMU	Målet har inte uppnåtts. Den vikande konjunkturen under 2001 blev kännbar under hösten och medförde en negativ resultatutveckling särskilt under årets sista kvartal. AMS pekar på att arbetsmarknadsläget har en avgörande betydelse för hur många som får arbete efter programmet. Det pekas vidare på att AMS i samarbete med länen bedrivit ett utvecklingsarbete för att påverka måluppfyllelsen.
5. Arbetshandikappade	Målet kan anses ha uppnåtts. De flesta län har satt till särskilda resurser under året för att öka antalet anställningar med lönebidrag. Trots detta har många haft svårt att öka volymerna i önskvärd omfattning. Orsakerna anges vara taket för den bidragsgrundande lönekostnaden och ett ökat antal varsel som minskat anställningsmöjligheterna.
6. Bidragsnivå för lönebidrag	Bidragsnivån blev marginellt högre än målnivån. En orsak anges vara att den kraftiga ökningen av antalet nya beslut medfört höjda bidragsnivåer. Detta eftersom den arbetshandikappades arbetsförmåga är lägre vid anställningens början.

Källa: AMS (2002c).

Analysen av lärens måluppfyllelse spelar en mycket underordnad roll i redovisningen. Det kan tyckas förvånande mot bakgrund av att det är de samlade länsresultaten som är basen för måluppfyllelsen. Ofta är analysen begränsad till att räkna upp hur många län som klarat ett visst mål etc.

Skillnaden mellan olika kategorier av mål blir dock tydligare om måluppfyllelsen bryts ned på regional nivå (Tabell 6.15). Få länsarbetsnämnder har uppnått målen om arbete efter arbetsmarknadsutbildning och sökande till arbetsgivare. Andelen länsarbetsnämnder som uppnått det sistnämnda målet har i och för sig ökat 2001, men det beror främst på att definitionen har ändrats.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

De mer regelstyrda målen uppvisar däremot en högre andel länsarbetsnämnder med god måluppfyllelse. Undantaget är de särskilda programmen för arbetshandikappade. För 2001 är det också endast en länsarbetsnämnd som uppnått målet om långtidsinskrivna.

Tabell 6.15 Länsarbetsnämndernas måluppfyllelse

	2000		2001	
	Målet har uppfyllts	Andel nämnder som uppfyllt målet	Målet har uppfyllts	Andel nämnder som uppfyllt målet
Har arbetsgivaren fått sökande?	Nej	0,0	Nej	61,9
Arbete efter yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning	Nej	9,5	Nej	0,0
Handlingsplaner	Ej mål	-	Nej	42,9
Långtidsinskrivna	Ja	95,2	Nej	4,8
Långtidsarbetslösa	Ja	90,5	Ej mål	-
Jobbsökarplaner	Ja	52,4	Ej mål	-
Ungdomsgarantin	Ja	47,6	Ej mål	-
Särskilda program för arbetshandikappade	Nej	14,3	Nej	52,4
Bidragsnivå för lönebidrag	Ja		Nej	

Källa: AMS och egna beräkningar.

Bristen på analys står i viss kontrast till att AMV har en väl utvecklad verksamhetsstatistik och en organisation, 20 länsarbetsnämnder och 334 arbetsförmedlingar, som är mycket lämpad för s.k. benchmarking. Tillgången på jämförelsetal av olika slag är mycket stor och lättillgänglig. För att en sådan analys ska vara meningsfull krävs det dock att den statistiska analysen utvecklas. De faktiska resultat som i dag redovisas i olika sammanhang säger egentligen ingenting om ett län varit bra eller dåligt. Som redan framgått krävs det också att modellerna för fördelning av vissa verksamhetsmål utvecklas.

Förklaringarna till bristande måluppfyllelse antyder också i vissa fall problem med arbetsmarknadsprognoserna, planeringen och bilden av utfallet. När det gäller t.ex. arbetsmarknadsutbildning sägs att i likhet med föregående år är det framför allt utbildningar inom yrken där det normalt krävs en eftergymnasial utbildning, t.ex. IT-utbildningar, som drar ned det totala resultatet. Samtidigt sägs att kvalifikationsnivå och krav på förkunskaper för att påbörja exempelvis utbildningar inom IT- och teknikutbildningar är mycket höga, vilket i vissa fall gör det svårt för deltagarna att tillgodogöra sig utbildningen. Det redovisas å andra sidan också att arbetsmarknadsutbildningen under 2001 framför allt har koncentrerats på vårdsektorn och industrin.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

I årsredovisningen pekar AMS på att det tidigare fanns ett mål om en årlig 3-procentig övergång från anställning med lönebidrag till osubventionerat arbete. Som framgått av kapitel 4 togs målet bort 1997. Enligt AMS kvarstår det dock som en önskvärd utveckling att 3 procent av de anställda med lönebidrag ska övergå till osubventionerat arbete varje år. Det förtjänar att nämnas att AMS inte berört detta mål i årsredovisningarna för 1998, 1999 och 2000. Det nämns inte heller i AMS riktlinjer för 2002.

Sammanfattningsvis ska bl.a. årsredovisningen, enligt förordningen, kortfattat ge underlag för regeringens uppföljning, prövning eller budgetering av myndighetens verksamhet. AMS uppfyller i huvudsak regeringens återrapporteringskrav, men det är inte helt uppenbart hur kraven och AMS analys kan ligga till grund för t.ex. uppföljning och prövning av verksamheten.

Kvartalsrapporter till regeringen

Enligt regleringsbrevet ska AMS varje kvartal redovisa ett stort antal uppgifter till regeringen. De s.k. kvartalsrapporterna innehåller bl.a. en genomgång av målen för verksamhetsgrenarna, en tabellbilaga över verksamhetsmålen, kvartalsrapporter från länen och länens redovisning för verksamhetsmålen.

Resultatredovisningen i kvartalsrapporterna är av samma karaktär som i årsredovisningen. De förklaringar till eventuella avvikelser som anges är ungefär desamma som redovisats ovan. Utifrån rapporterna går det med andra ord inte att analysera hur arbetsmarknadspolitiken bidragit till målfyllelsen.

Indikatorer

I publikationen Indikatorer (Ure), som publiceras varje månad, redovisas centrala målområden från systemet LEDA Mål och Resultat. Därutöver finns diagram som belyser utvecklingen och förutsättningarna på arbetsmarknaden. I de flesta diagram rangordnas länen efter bästa resultat (AMS, 2001i).

Publikationen är enbart en statistisk sammanställning. Några värderingar eller analyser av resultaten görs inte.

Servicen till arbetsgivare och arbetsökande

AMV genomför kontinuerligt undersökningar av de arbetsökande. Undersökningarna baseras på ett urval av sökande. Syftet är att belysa vad arbetsförmedlingen hjälpt till med och vad den sökande själv gjort, dvs. en form av servicemätning. Den här typen av undersökningar ligger också till grund för resultatmätningen av mål 2 om handlingsplaner.

AMV genomför även undersökningar av ett urval av arbetsgivare som avrapporterat platser. Syftet är bl.a. att belysa arbetsgivarnas uppfattning om förmedlingens tjänster. Undersökningen ligger bl.a. till grund för resultatmätningen av mål 1 om att arbetsgivarna ska få tillräckligt med sökande.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Länsexaminationer

AMS har återkommande genomgångar av de enskilda länen, s.k. länsexaminationer (AMS, 2000c). Länsexaminationerna ska bygga på följande frågeställningar.

1. Motsvarar insatserna den inriktning som bör gälla i länet vad gäller att förkorta söktider för platser och arbetssökande samt upprätthålla nödvändig rörlighet, att motverka arbetskraftsbrist och att reducera gruppen arbetslösa med långa inskrivningstider vid af? Behövs förändringar?
2. Används resurserna, såväl förvaltnings- som åtgärdsanslag, på ett effektivt sätt och motsvarar verksamhetsresultaten kraven? Vad behöver förändras?
3. Fungerar styrning och uppföljning av verksamheten på ett bra sätt och upprätthålls nödvändig kontroll och kvalitet i verksamheten? Vad behöver förändras?
4. Fungerar den inre organisationen i länet, personalpolitik, kompetensutveckling etc. bra? Vad behöver förändras?

Examinationerna mynnar ut i en överenskommelse mellan länsarbetsnämnden och verksamheten om hur olika problemområden ska åtgärdas.

Examinationerna har numera tillfälligt upphört. Enligt uppgift från AMS ska examinationerna utvecklas och i högre grad fokuseras på resultatanalys.

Länsarbetsnämnderna

De uppföljningar och jämförelser som genomförs inom länsområdet syftar huvudsakligen till att styra och planera samt följa upp och kontrollera verksamheten. I stor utsträckning används kvantitativa uppgifter som löpande registreras i de administrativa systemen. Dessutom utnyttjas t.ex. intervjuer och enkäter samt beskrivningar av processsegenskaper för att följa upp verksamhetsprocesser.

Den fortsatta framställningen avgränsas i huvudsak till de uppföljningar som avser måluppfyllelsen. Många av uppföljningarna sker utifrån centrala direktiv eller anvisningar. Flertalet av uppgifterna finns dock tillgängliga för den enskilde medarbetaren via AMV:s intranät och ger stora möjligheter till lokala beräkningar och sammanställningar.

Nedan beskrivs uppföljningarna på ett relativt översiktligt plan. De fyra länsarbetsnämnderna är organiserade lite olika och systemen för uppföljning varierar mellan länen. Samtliga har dock personal och enheter/avdelningar/kanslier som löpande följer utvecklingen av måluppfyllelsen. Av utrymmesskäl är det inte möjligt att ge någon fullständig bild. I huvudsak koncentreras redovisningen till de mer bärande inslagen i uppföljningen. Beteckningarna på de olika inslagen kan variera mellan länen.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Ledningsinformation

Det kan inledningsvis nämnas att inrättandet av AMV:s nya ledningsgrupp (se kapitel 2) påverkat redovisningen av information inom verket. I direkt anslutning till de möten som AMV:s ledningsgrupp har ska länsarbetsdirektörerna ha chefsmöten med sina arbetsförmedlingschefer och övriga chefer. På varje arbetsplats och arbetsförmedlingskontor i verket ska cheferna ha motsvarande möten med sina medarbetare.

I flera fall har länsarbetsdirektörerna en resultatdialog med varje chef en gång per månad eller vid någon annan tidpunkt (denna möjlighet är naturligtvis beroende av länets storlek). Dessutom förekommer olika former av chefsmöten eller andra möten där mål och resultat diskuteras. Det sker också veckoavstämningar av mål och resultat, ekonomi samt arbetsmarknadsutveckling.

Kontorsgenomgångar

Samtliga fyra länsarbetsnämnder genomför någon form av kontorsgenomgång eller uppföljning. Arbetsförmedlingskontoren i respektive län analyseras normalt en gång per år.

Omfattningen och inriktningen varierar mellan länen. Normalt ska dock en genomgång ge en samlad bild av ett kontors verksamhet. Genomgångarna kan t.ex. omfatta den lokala arbetsmarknaden, verksamhetsmål, ekonomi och personal. I många fall väljs också ett antal områden ut för särskild analys. Det kan t.ex. gälla handlingsplaner, registerkvalitet och besluts kvalitet. Genomgångarna leder normalt till en överenskommelse om eventuella åtgärder för att utveckla och förbättra verksamheten.

I ett av länen, Lan 4, utnyttjas ett s.k. självskattningsformulär vid genomgångarna. I formuläret ska personalen bedöma styrkor och svagheter i den verksamhet som bedrivs. Länsarbetsnämnden går därefter igenom formuläret och kompletterar bilden med den typ av information som nämnts ovan.

Kvartalsrapporter till regeringen och AMS

Som tidigare nämnts ska AMS redovisa s.k. kvartalsrapporter till regeringen. Dessa bygger i hög grad på uppgifter från länsarbetsnämnderna. I rapporterna redovisas en bilaga som innehåller länens redovisning för verksamhetsmålen. Bedömningarna är mycket kortfattade och inte av den karaktären att de kan ligga till grund för en (seriös) analys av måluppfyllelsen. I bilaga 10 redovisas de fyra länsarbetsnämndernas bedömningar för kvartal fyra 2001.

I rapporterna redovisas också en sammanfattande bedömning för varje län som görs av AMS. Bedömningarna är av karaktären: "Länet har vidtagit åtgärder som bör leda till bättre resultat. Flera av målen bedöms dock inte komma att nås."

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 1

Månadsrapporter till AMS

Länsarbetsnämnderna ska varje månad leverera en rapport om anslag och volymer till AMS. I rapporterna redovisas i huvudsak planering och utfall samt kommentarer till eventuella avvikelser.

Målstrategier

Flera av länen har utsett målstrategier eller liknande som är ansvariga för ett mål. Ansvaret kan ligga på kontors- eller länsnivå och inriktningen variera något. I t.ex. Lan 4 ska strategen analysera resultatet för målet, presentera resultatet av analyserna och ha kunskap om de processer och metoder som rör målet. Dessutom ska strategen inför varje kvartalsrapport göra en utförlig analys av resultatet, insatser, förslag till insatser och prognos för årsresultat.

Verksamhetsboks lut

Lan 4 är den enda av de fyra länsarbetsnämnderna som gör ett försök att mer systematiskt analysera verksamheten i ett s.k. verksamhetsboks lut. Boks lutet syftar till att ge underlag för diskussion kring vad som åstadkoms under verksamhetsåret. Det är inte i första hand en redovisning över utfallet, utan ett försök att ge några utgångspunkter kring varför året blev som det blev. Verksamhetsboks lutet innehåller bl.a. analyser av arbetsmarknaden, verksamhetsmål och resultat, programmen och arbetslösheten, anslagen och de arbetsmarknadspolitiska programmen.

Andra former

Det genomförs naturligtvis ett antal andra uppföljningar och analyser vid länsarbetsnämnderna. Här kan t.ex. nämnas:

- Uppföljningar av handlingsplaner.
- Uppföljningar av sökande och arbetsgivare.
- Uppföljningar av arbetsmarknadsutbildning.
- Olika regeringsuppdrag.

AMV:s intranät

Det kan också vara av intresse att analysera hur ofta de anställda utnyttjar det statistiska systemet LEDA. Systemet innehåller data om måluppfyllelse etc. och finns tillgängligt för varje anställd på AMV:s intranät. Revisorernas enkät visar att ungefär 50 procent använder systemet en gång per månad eller mindre. Det föreligger stora skillnader mellan chefer och handläggare. Drygt 80 procent av cheferna använder systemet en gång per vecka, medan endast var femte handläggare utnyttjar systemet så ofta. En förklaring till det låga resultatet kan vara att information ges i andra sammanhang.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Tabell 6.16 Hur ofta brukar du använda LEDA för att titta på resultaten för ditt kontor?

Procent

	Chefer	Handläggare	Samtliga
En gång per vecka	81,0	22,2	29,0
Ett par gånger per månad	7,9	22,0	20,4
En gång per månad	2,4	20,5	18,4
En gång per kvartal	0,0	9,0	7,9
En gång per halvår	0,0	4,7	4,1
En gång per år	0,0	1,4	1,2
Aldrig	0,0	14,1	12,4
Annat	8,7	6,2	6,6
Totalt	100,0	100,0	100,0

6.7 Utvecklingsarbete inom AMV

Den nya ledningsformen vid länsarbetsnämnderna har skapat förutsättningar för organisationsförändringar inom AMV. I samband med arbetsmarknadsdagarna under hösten 2001 presenterades det s.k. 5-punktsprogrammet som är ett långsiktigt utvecklingsarbete (AMS, 2001j). Programmet består av följande punkter.

- Ett gemensamt uppdrag – ett arbetsmarknadsverk. Syftet är att skapa en rikstäckande verksamhet med gemensamma kärn-uppgifter och ett enhetligt tjänsteutbud, Af Sverige. Samtidigt ska det vara möjligt att genom särskilda insatser och särskilt utformade uppdrag till länen anpassa arbetsmarknadspolitiken till regionala och lokala behov. Arbetsförmedlingens insatser ska åstadkomma möten mellan arbetsgivare och arbetssökande som leder till anställning och till arbete.
- Arbetsmarknadsverket i omvärlden. Syftet är att förbättra samverkan med omvärlden, parterna och de intressenter som är särskilt engagerade i arbetsmarknadspolitiken. Samverkan ska syfta till att utveckla kvalitet och effektivitet i arbetsmarknadspolitiken.
- Ledning och styrning. Syftet är att uppnå större enhetlighet och en mer sammanhållen organisation. En ny ledningsorganisation har bildats, Arbetsmarknadsverkets ledningsgrupp. Den består av generaldirektören (ordförande), överdirektören, samtliga länsarbetsdirektörer och de direktörer på AMS som rapporterar till generaldirektören. I direkt anslutning till de möten som ledningsgruppen har varje månad ska länsarbetsdirektörerna ha chefsmöten med arbetsförmedlingschefer och övriga chefer. På varje arbetsplats och arbetsförmedlingskontor ska cheferna ha motsvarande möten med sina medarbetare.
- En kompetensbaserad lärandeorganisation. Verkets organisation och verksamhet ska präglas av lärande miljöer där operativ målstyrning och uppföljning utgör bärande inslag för dialog mellan chefer och medarbetare och för resultatutvärdering av arbetsförmedlingens verksamhet. Ar-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

betet ska stödjas såväl av verksgemensamma utbildningsinsatser som av lokalt knuten kompetensutveckling.

- Utvärdering och förnyelse. Verket ska utvärdera samhällsnyttan och den långsiktiga arbetsmarknadspolitiska nyttan av arbetsförmedlingens verksamhet och använda den kunskapen i ett systematiskt förnyelsearbete. Arbetsformerna för detta liksom för samarbetet med myndigheter, universitet och andra arbetsmarknadspolitiska aktörer ska ses över.

Inom AMV pågår ett omfattande arbete med 5-punktsprogrammet. Det sker i olika grupper och avser ungefär 30 olika uppdrag.

Ett första styrdokument för Af Sverige⁴⁰ presenterades i maj 2002 (AMS, 2002g). Styrdokumentets uppgift är att lägga fast gemensamma ramar och tydliga spelregler och ska vara styrande för hur den offentliga arbetsförmedlingen i Sverige ska bedrivas. Dokumentet behandlar Af Sverige och dess innebörd, arbetsförmedlingens rikstäckande och enhetliga tjänsteutbud, arbetsprocessen vid arbetsförmedlingen samt mål- och resultatstyrningen. Dokumentet har remissbehandlats (i huvudsak förmedlingskontor, länsarbetsnämnder och enheterna på AMS). Processen kommer att fortsätta i oktober då arbetsförmedlingscheferna bjuds in till förnyad utbildning och dialog kring det fortsatta arbetet med 5-punktsprogrammet.

Det är inte meningsfullt att i detta sammanhang redovisa programmet i detalj. Orsaken till detta är att det för närvarande inte är känt vad som egentligen kommer att genomföras och att styrdokumentet av AMS ses som ett utkast som långt ifrån är färdigställt. Det förtjänar dock att nämnas att AMV:s vision och arbetsförmedlingens verksamhetsidé utvecklas i det ovan nämnda styrdokumentet.

- AMV:s vision är en väl fungerande arbetsmarknad med full sysselsättning, ekonomisk tillväxt och prisstabilitet.
- Arbetsförmedlingens verksamhetsidé är att underlätta för arbetsgivare att få arbetskraft och för arbetssökande att få arbete.

Mot bakgrund av den diskussion som förts i kapitel 4 kan det naturligtvis diskuteras vad AMV:s vision syftar till. Det torde vara uppenbart att den inte kan uppnås med hjälp av enbart arbetsmarknadspolitik. Det kan för övrigt nämnas att visionen går betydligt längre än riksdagens mål för politikområdet genom att den också inkluderar prisstabilitet. Visionen är således betydligt mer omfattande än det övergripande målet för arbetsmarknadspolitiken. Den ger en antydning om att AMV anser sig ha en arsenal av ekonomisk-politiska åtgärder som normalt brukar förknippas med den generella ekonomiska politiken.

⁴⁰ Det anges att Af Sverige är ett internt begrepp som endast används i utvecklingsarbetet. Verksamheten kommer även i fortsättningen att bedrivas under namnet Arbetsförmedlingen.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

•
Bilaga 1

7 Revisorernas bedömningar och förslag

7.1 Allmänt

Resultatstyrning innebär att riksdag och regering ska bestämma mål och inriktning för den statliga verksamheten och formulera resultatkrav. De statliga myndigheterna har samtidigt getts en större frihet att välja medel för att nå målen. Dessa förändringar syftar bl.a. till att decentralisera ansvar och befogenheter och skapa ett ökat utrymme för analys av verksamhetens utfall. Myndigheternas återrapportering av resultatinformation ska bl.a. tillförsäkra riksdagen och regeringen ett bättre och mer relevant beslutsunderlag. Därmed ges också ökade möjligheter för riksdagen och regeringen att kontrollera att de uppställda målen uppfylls.

Resultatstyrningen fick tidigt ett starkt genomslag inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Styrningen inom detta område har också tidigare i olika sammanhang fått god kritik. Revisorernas granskning visar dock att styrningsproblemen numera är stora. I och för sig har vissa problem uppmärksamats av AMS ledning i det s.k. 5-punktsprogrammet. Enligt revisorernas bedömning är dock problemen av den karaktären att det nu är dags för en grundlig översyn av resultatstyrningen inom det arbetsmarknadspolitiska området.

Enligt revisorernas uppfattning har det etablerats en form av resultatstyrning som tagit över det mesta från den kommersiella verksamheten, dock inte det helt centrala, nämligen motsvarigheten till lönsamhetsanalyser, dvs. effektanalyser. I offentliga verksamheter, med en ofta mer komplicerad målstruktur, är det naturligtvis inte tillfredsställande. Mål, fördelningsmodeller etc. har dessutom utformats på sådana sätt att resultatstyrningens intentioner riskerar att undermineras. Risken är inte att resultatstyrningen i sin nuvarande form mer eller mindre förlorar sin styrande funktion. Den stora risken är att den kan leda till en felaktig resursallokering.

Om intentionerna bakom styrformen resultatstyrning ska förverkligas måste både t.ex. målformuleringar, verksamhetsplanering och uppföljning/utvärdering förbättras väsentligt. Revisorerna lägger i det följande fram sju förslag som syftar till att förbättra resultatstyrningen. Avsikten med dessa förslag är bl.a. att underlätta planeringen och uppföljningen. Förslagen behöver inte medföra att mer resurser tas i anspråk för resultatstyrningen. Effekten bör snarare bli den motsatta. En mer stringent resultatstyrning bör kunna ske med mindre resurser än i dag.

Det bör betonas att i de fall förslagen avser mål, resultatbedömningar etc. så baseras de på redovisningar i budgetpropositioner fram till och med 2002. En genomgång av budgetpropositionen för 2003 (prop. 2002/03:1) föranleder dock inga ändringar i revisorernas bedömningar och förslag.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 1

7.2 Revisorernas förslag

Se över mål och målstruktur

Förslag: De arbetsmarknadspolitiska målen är inte utformade eller anpassade för en effektiv styrning av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Regeringen bör därför få i uppdrag att göra en generell översyn av mål och målstruktur inom arbetsmarknadspolitiken.

Målstrukturen inom arbetsmarknadspolitiken är mycket komplicerad. Det går att identifiera 4–5 målnivåer och 15–20 mål. Det går inte att fastställa antal nivåer och mål exakt, eftersom ett antal uppgifter, intentioner etc. har formulerats i termer av målliknande karaktär. I de officiella dokumenten är det således ibland inte möjligt att särskilja mål, uppgifter, intentioner etc. och deras ställning i målstrukturen, dvs. om de är över- eller underordnade andra mål eller inte.

Det är naturligtvis ett problem att målstrukturen har ett sådant utseende. Det finns många inslag som gör att strukturen kan leda till klassiska problem som målkonflikter och suboptimering. Det bör vara en strävan att i möjligaste mån undvika sådana inslag. Problembilden förstärks av att det är mycket svårt att förstå hur t.ex. verksamhetsmålen är kopplade till varandra och att inga av dessa mål är prioriterade, dvs. alla är lika viktiga.

Ett annat, och kanske större, problem är att målen i många fall inte är utformade för att styra ett område som arbetsmarknadspolitik. Varken målet för politikområdet eller verksamhetsmålen för AMV har givits ett sådant innehåll och en sådan precision att de kan ligga till grund för styrning av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Revisorerna grundar sin bedömning på ett antal iakttagelser. Nedan redovisas de viktigaste av dessa.

1. Ett första motiv är att målet för politikområdet – en väl fungerande arbetsmarknad med full sysselsättning och ekonomisk tillväxt – inte är lämpligt för att styra ett område som arbetsmarknadspolitik. Enligt flertalet bedömare tillskrivs inte den aktiva arbetsmarknadspolitiken några direkta effekter på den reguljära sysselsättningen. Sysselsättningen bestäms i huvudsak av de betingelser som lönebildningen och den generella ekonomiska politiken skapar för den långsiktiga efterfrågan på arbetskraft. Effekterna av arbetsmarknadspolitik är snarare indirekta genom att arbetsmarknadens funktionssätt förbättras. Sysselsättningen påverkas därmed endast marginellt. Den nuvarande målformuleringen ger närmast sken av en sammanblandning av uppgifter för den generella ekonomiska politiken och medel som kan påverka arbetsmarknadens sätt att fungera. Det övergripande målet för den generella ekonomiska politiken, full sysselsättning, har inte operationaliserats utan direkt förts över till arbetsmarknadspolitiken. Målet har därmed blivit orealistiskt. Det kan tyckas som en självklarhet att arbetsmarknadspolitiken inte har samma uppsättning av verktyg som den generella ekonomiska politiken. Tidigare övergripande mål för arbetsmarknadspolitiken har framför allt

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

betonat en väl fungerande arbetsmarknad som en förutsättning för att göra en hög och full sysselsättning möjlig.

2. Ett andra motiv är att arbetsmarknadspolitikens mellanliggande mål – halverad öppen arbetslöshet och att 80 procent av alla personer mellan 20 och 64 år ska vara sysselsatta 2004 – inte var för sig uppfyller de två krav som normalt brukar ställas på ett lämpligt mellanliggande mål. För det första är målen inte direkt kontrollerbara, dvs. det är inte storheter som låter sig påverkas med rimlig precision av arbetsmarknadspolitik. För det andra har åtminstone inte målet om att halvera den öppna arbetslösheten någon förutsägbar effekt på målet för politikområdet. Exempelvis behöver en minskad öppen arbetslöshet inte motsvaras av en lika stor ökning av sysselsättningen. Sysselsättningsmålet på 80 procent har däremot en mer direkt koppling till det slutliga målet om full sysselsättning. Målen är med andra ord inte realistiska för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.
3. Ett tredje motiv är att även verksamhetsmålen för AMV i många fall uppvisar liknande brister som i punkt 2.
4. Ett fjärde motiv är att verksamhetsmålen förefaller utgå från att AMV har total marknads kontroll. Arbetsförmedlingen har dock relativt låga marknadsandelar, speciellt vad gäller lediga platser. Om hänsyn inte tas till andra delar av arbetsmarknaden kan ett ensidigt utnyttjande av de egna systemen innebära att kostnader uppstår någon annanstans. Ett sammanhängande problem är att vissa typer av mål eller indikatorer, t.ex. handlingsplaner, lönebidragsnivån och anslaget för arbetshandikappade, är mer relaterade till den egna verksamheten än till de förhållanden man vill påverka via denna verksamhet, dvs. förhållandena på arbetsmarknaden. Sådana målsättningar gäller den inre effektiviteten och kan kanske mer ses som indikatorer på produktiviteten. Om mål formuleras i sådana termer utgår man från att det finns positiva samband mellan dessa och förhållandena på arbetsmarknaden. I många fall är det dock svårt att hitta sådana samband. Diskussionen om arbetsförmedlingens marknadsandelar väcker också frågan om vilka krav som ska ställas på verksamhetsmålen. Samtliga mål för verksamhetsgrenarna är av kvantitativ karaktär. De kvalitativa aspekterna har betydligt lägre tyngd.
5. Ett femte motiv är att målet om arbete efter arbetsmarknadsutbildning har motverkat regeringens egna intentioner vad gäller utbildningen. För det första har målet inneburit en skarp selektionsprocess som lett till att speciellt långtidsarbetslösa nedprioriterats i utbildningen. För det andra har målet lett till en markant neddragning av volymen av den yrkesinriktade utbildningen. Den ligger numera på den lägsta nivån sedan 1980-talet och antalet deltagare i förberedande utbildning är fler. Ett annat problem är att målet inte avspeglar utbildningens effekt utan endast dess utfall. Utfallet påverkas dessutom starkt av konjunkturläget, och det är inte möjligt att bedöma hur AMV bidragit till utfallet. Den ensidiga inriktningen på utfallsmåttet kan t.o.m. medföra att den samhällsekonomiska lönsamheten sjunker.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

6. Ett sjätte motiv är att det går att ifrågasätta realismen i vissa av verksamhetsmålen. Målen påverkas i flera fall starkt av efterfrågan och är satta på nivåer som kan vara mycket svåra att uppnå. Exempelvis har målet om arbete efter arbetsmarknadsutbildning i princip varit det samma fyra år i rad trots att det skett relativt stora förändringar i efterfrågan på arbetskraft. Det kan också diskuteras hur pass realistiska målnivåerna är i utgångsläget, dvs. i regleringsbrevet. AMV har tillförts ca 1,7 miljarder kronor ytterligare under 2002 utan att målnivåerna förändrats. En sammanhängande aspekt är att de mål som fastställs bör vara realistiska och inbördes konsistenta. Om något mål är orealistiskt kan strävandena att uppnå ett sådant mål medföra betydande kostnader i form av minskad grad av måluppfyllelse i andra avseenden. AMV:s uppföljningssystem gör det dock inte möjligt att beräkna kostnaderna för olika prioriteringar eller skärpta mål. Beslutsfattare på olika nivåer har således mycket begränsad information om kostnaderna för den här typen av beslut.
7. Ett sjunde motiv, som anknyter till punkt 6, är att målnivåerna i många fall förefaller sakna en direkt koppling till regeringens eller AMS prognoser.
8. Ett åttonde motiv är att det sker en sammanblandning av mål och medel. Exempelvis kan kravet på handlingsplaner för arbetssökande mer ses om ett medel än ett mål. Det finns för övrigt redan ett krav på handlingsplaner i förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, dvs. det förutsätts ingå i förmedlingens arbetssätt. Som målet utformats numera innebär det snarast en ambitionssänkning gentemot förordningen.
9. Ett nionde motiv är att den stora mängden av mål kan medföra att de som har ansvaret för målutformningen omedvetet bygger in moment som kan leda till incitamentsproblem. Mål-utformningen kan i sådana fall ge förmedlarna incitament att handla i en riktning som leder till att målet rent formellt uppfylls, men på ett sätt som leder till att det i praktiken uppstår effektivitetsförluster.
10. Ett tionde motiv är att graden av måluppfyllelse i vissa fall går att manipulera. Det finns inga belägg för att målen hanteras på ett sådant sätt. Det är dock ett grundläggande kriterium som det bör tas hänsyn till vid utformningen av målen.

Enligt revisorernas uppfattning går det inte att basera en effektiv resultatstyrning på dagens målstruktur. Det är uppenbart att det kan leda till stora problem med styrningen som i slutändan innebär en felaktig resursallokering. Den mindre väl fungerande uppföljnings- och utvärderingsprocessen förstärker detta intryck (se nedan). Den ger inte underlag för att bedöma hur effektiva målen är och därmed inte heller för att förändra och ompröva mål och verksamheter.

De orealistiska målen (och den mindre väl fungerande uppföljningen) riskerar också att leda till en övertro på vad som kan åstadkommas med hjälp av arbetsmarknadspolitik. Framför allt gäller det de mer överordnade målen

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

som leder till att det är svårt att få grepp om vilka uppgifter arbetsmarknadspolitiken egentligen ska utföra.

Det är uppenbart att den generella ekonomiska politiken kan påverka betingelserna för sysselsättningen. Effekterna av arbetsmarknadspolitiken är dock mer indirekta. Det är därför viktigt att göra en klar skillnad mellan vilka uppgifter som gäller för sysselsättningspolitik i stort och vilka som gäller för den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Annars riskerar arbetsmarknadspolitiken att belastas med uppgifter som den inte rimligen kan och ska klara av. En större grad av realism i målen innebär att politiken i högre grad kan utnyttjas för de ändamål den är bäst lämpad för. Regeringen bör därför få i uppdrag att göra en översyn av mål och målstruktur inom arbetsmarknadspolitiken.

Förbättra regeringens resultatredovisning

Förslag: Regeringens resultatinformation i budgetpropositionen ger inga besked om politikens effekter eller hur den bidragit till måluppfyllelsen. Regeringen bör därför få i uppdrag att förbättra resultatredovisningen.

Resultatstyrning kräver dels att mål sätts upp för olika verksamheter, dels att resultat följs upp och utvärderas. Enligt 2 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten ska regeringen för riksdagen redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden.

För att en diskussion om måluppfyllelse ska framstå som meningsfull måste det vara möjligt att analysera hur verksamheten bidragit till måluppfyllelsen. I budgetpropositionen görs dock ingen analys av hur AMV:s verksamhet bidragit till att uppfylla verksamhetsmålen. Det görs inte heller någon analys av hur verksamhetsmålen eller arbetsmarknadspolitiken bidragit till uppfyllelsen av de mer överordnade målen för arbetsmarknadspolitiken, dvs. de mål som riksdagen ställt upp för verksamheten. Med andra ord analyseras inte effekterna av arbetsmarknadspolitiken.

I budgetpropositionen görs egentligen inte heller någon analys av vilka faktorer som kan tänkas påverka måluppfyllelsen. Det saknas till och med omvärldsanalyser som söker belysa hur olika externa faktorer, t.ex. efterfrågan, påverkar verksamheten eller måluppfyllelsen.

Regeringens redovisning och uppföljning baseras främst på AMV:s årsredovisning och de återrapporteringskrav och uppdrag som anges i regleringsbrevet. Regleringsbrevet utgör ett av regeringens viktigaste styrmedel för att få information om AMV:s verksamhet. Återrapporteringskraven i regleringsbrevet har dock inte givits ett sådant innehåll att de kan ligga till grund för en analys av hur AMV:s verksamhet bidragit till måluppfyllelsen. AMS analyser av måluppfyllelsen ger i konsekvens med detta en mycket förenklad bild av verkligheten. En mer avancerad analys ställer andra och mer sofistikerade krav på resultatinformation. Detta innebär inte en ökad informationsmängd, utan snarare mindre, men mer selektiv information. Informationen måste uppfattas som angelägen för uppföljning och utvärdering av verksamheten och ska i sin tur ligga till grund för omprövningar och prioriteringar. Det förutsätter naturligtvis att ansvariga tjänstemän och politiker vet vilken resultatinformation som är särskilt angelägen, dvs. vilka frågor man önskar

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

få besvarade med hjälp av resultatinformationen. Revisorernas granskning visar dock att effekterna av arbetsmarknadspolitiken inte tycks vara en fråga som är högt prioriterad.

I den mån AMV:s verksamhet ska utvärderas behöver regeringen även tillgång till underlag från externa utvärderingsorgan. Även från myndigheterna fristående organisationer – med gedigen utvärderingserfarenhet – kan bidra till regeringens redovisning. Vissa studier kan t.ex. vara så resurskrävande eller kräva en sådan speciell kompetens att detta är nödvändigt. Det stärker dessutom den oberoende analysen. Revisorernas granskning visar dock att regeringen endast redovisar någon enstaka extern utvärdering i sin resultatbedömning. IFAU, som är en myndighet under Näringsdepartementet, och vars uppgift bl.a. är att främja, stödja och genomföra utvärderingsstudier, utnyttjas i mycket begränsad omfattning i budgetpropositionens resultatredovisning.

Regeringens resultatredovisning innehåller vidare en mycket begränsad analys av politikens inriktning. Det är därför svårt att följa upp olika prioriteringar och om det skett någon tyngdpunktsförskjutning i politiken. Det förs inte heller någon diskussion om vilka faktorer som bestämmer arbetslöshetens nivå. En analys av arbetslöshetens förklaringsfaktorer kan dock ha stor betydelse för politikens inriktning.

Enligt revisorernas uppfattning måste regeringens redovisning till riksdagen förbättras högst väsentligt. Resultatstyrningsprocessen förstärker vikten av att metoder och system utvecklas för att följa upp och utvärdera verksamheten och därmed få en bättre grund för omprövning, styrning och utveckling av insatserna. Revisorerna har ovan pekat på några punkter där det bör finnas utrymme för förbättringar.

Revisorerna anser att de resultat som regeringen redovisar bör förklaras och analyseras i relation till målet för politikområdet och verksamhetsmålen. Regeringens analys av måluppfyllelsen måste bli tydligare och mer distinkt. Det måste vara möjligt att på ett betydligt bättre sätt än i dag bedöma hur AMV:s verksamhet bidragit till måluppfyllelsen.

Se över verksamhetsplaneringen inom AMV

Förslag: Verksamhetsplaneringen inom AMV har så pass påtagliga brister att riksdagens och regeringens intentioner riskerar att inte få ett genomslag i organisationen. Regeringen bör därför ge AMS i uppdrag att i grunden om- och om-beta verksamhetsplaneringen.

AMV:s verksamhetsplanering kan sägas bestå av riktlinjer, fördelning av verksamhetsmål, resursfördelning, planering av åtgärder och anslag samt uppföljning och utvärdering. Revisorernas förslag behandlar de fyra förstnämnda delarna. Vad gäller uppföljning och utvärdering lämnas två separata förslag till åtgärder.

Enligt revisorernas bedömning finns det flera inslag i AMV:s verksamhetsplanering som starkt kan ifrågasättas och som med stor sannolikhet leder till att verksamhetsmålen styrande effekt reduceras. Regeringens resultat-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

tyrning riskerar således att inte få avsedd effekt. Revisorernas bedömningar grundas på bl.a. följande iakttagelser.

Riktlinjer

Inom AMV är riktlinjer på olika nivåer ett mycket viktigt styrinstrument. De är dock förknippade med ett flertal brister.

- AMS riktlinjer betonar uppgifter för arbetsmarknadspolitiken som den inte bör ha. AMS formuleringar är betydligt vidare än de som återfinns i budgetpropositionen.
- Det är tveksamt om riktlinjerna återspeglar de prioriteringar som görs i budgetpropositionen.
- Det saknas förklaringar till verksamhetsmålen och hur dessa hänger samman eller är kopplade till de mer överordnade målen.
- Det saknas en ordentlig analys av problemen på arbetsmarknaden. Det finns inga analyser av t.ex. arbetslöshetens bakgrund, hur arbetsmarknaden fungerar etc.
- Det saknas en ordentlig koppling till arbetsmarknadsprognoserna. Detta gäller framför allt på den regionala nivån.

Den kanske allvarligaste invändningen är, enligt revisorernas uppfattning, att riktlinjerna inte förefaller få något ordentligt genomslag bland de anställda. Revisorernas undersökning visar att insikten om t.ex. verksamhetsmålen är begränsad. Ungefär hälften av de anställda anger verksamhetsmål som inte gäller längre. De prioriterar i många fall också mål som upphört att gälla. De tycks ha relativt vaga uppfattningar om vem som fastställer målen och för vilka de gäller. Detta är naturligtvis ett misslyckande för den verksamhetsplanering som bedrivs inom AMV. Det är viktigt att riktlinjerna är klara, enkla och tydliga. De ska kunna förstås av samtliga anställda inom verket.

Fördelningen av verksamhetsmål

En viktig uppgift i samband med verksamhetsplaneringen är att formulera, precisera och fördela verksamhetsmålen. Det finns emellertid flera inslag i processen som leder till att målens styrande funktion reduceras väsentligt.

- De modeller som utnyttjas för att länsfördela målen om att arbetsgivarna ska få tillräckligt med sökande och arbete efter arbetsmarknadsutbildning innebär att det inte är speciellt meningsfullt att analysera länens måluppfyllelse. Den påverkas av ett antal faktorer som länen inte kan påverka och som inte finns med i modellerna.
- Flera av länen har valt samma målnivå för samtliga kontor. Det sker med andra ord ingen anpassning efter förutsättningarna på den lokala arbetsmarknaden trots att en sådan anpassning är möjlig. Det gäller framför allt målet om att arbetsgivarna ska få tillräckligt med sökande och målet om arbete efter arbetsmarknadsutbildning. I ett av länen varie-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 1

rade exempelvis andelen i arbete efter arbetsmarknadsutbildning mellan 18 och 65 procent. Trots detta har samtliga kontor i länet samma målnivå på 70 procent. Det kan naturligtvis diskuteras hur ett kontor med ett utfall på 18 procent upplever ett mål på 70 procent och vilken tilltro till resultatstyrningsprocessen det får.

- En näraliggande aspekt är att AMS har valt att inte länsfördela målet om arbete efter arbetsmarknadsutbildning. Orsaken är att målnivån upplevs som orealistisk. Målet är dock i hög grad efterfrågestyrt och efterfrågan varierar kraftigt mellan olika regioner i Sverige. Risken är påtaglig att resultatstyrningen påverkas negativt.
- AMS modell för att fördela målet om långtidsinskrivna är så pass komplicerad att det är högst osäkert om det på något enkelt sätt går att förutse utfallet. Det kan därmed också vara svårt att förutse hur arbetet med långtidsinskrivna under året kan komma att påverka nästa års fördelning.
- Det saknas en koppling till arbetsmarknadsprognoserna. Fördelningen av målen baseras endera på historiska data eller variabler som inte har något samband med arbetsmarknaden.

Exemplen ovan väcker frågan om vilka intentioner AMS har i samband med fördelningen och vilken genomslagskraft dessa får. En rimlig utgångspunkt är att AMS fördelning bör avspegla regionala variationer i arbetsmarknadsläget och andra faktorer som bedöms som betydelsefulla. Fördelningen inom länen bör på ett liknande sätt anpassas till lokala variationer. Som redan framgått är det knappast fallet för två av målen som diskuterats ovan. AMS har utnyttjat modeller som inte avspeglar efterfrågeläget, och nämnderna har i huvudsak valt att inte ta hänsyn till några fördelningsfaktorer alls. I huvudsak fundamentalt olika system används således inom samma organisation för att fördela mål. Det kan därför ifrågasättas om dessa mål längre kan betraktas som styrinstrument.

På ett liknande sätt har AMS valt att utnyttja en mycket komplicerad modell vid fördelningen av målet om långtidsinskrivna. Länsarbetsnämnderna använder betydligt enklare modeller. Ett antal olika modeller utnyttjas således för att ta hänsyn till i princip samma sak; nämligen regionala eller lokala variationer i antalet långtidsinskrivna.

Resursfördelning

Resursfördelningen utgör ett väsentligt inslag i verksamhetsplaneringen. Det är viktigt att den stimulerar en effektiv resursanvändning. Det finns dock ett antal inslag som pekar på att de nuvarande resursfördelningsmodellerna är relativt ineffektiva.

- AMS modell för att fördela förvaltningsanslaget saknar inslag som i någon mening mäter effektiviteten eller produktiviteten. Det kan därför diskuteras om resursfördelningen inom AMV i tillräcklig utsträckning har avspeglat arbetssituationen och om resurstilldelningen förändrats

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

lika snabbt som förhållandena på arbetsmarknaden. Tidigare studier indikerar att de ineffektiva kontoren har använt onödigt mycket resurser i relation till de tjänster som blivit producerade och att de kontor som haft låg eller negativ produktivitetsförändring inte anpassat sin resursanvändning till förändringen av arbetsuppgifterna över tiden.

- De nuvarande modellerna kan leda till att länsarbetsnämnder eller kontor som är effektiva får minskade resurser och vice versa. Orsaken till detta är bl.a. att målen om långtidsinskrivna och arbetshandikappade delvis står i konflikt med de modeller som utnyttjas i samband med resursfördelningen. Ett effektivt arbete med t.ex. långtidsinskrivna kan medföra minskade resurser. En väl fungerande resultatstyrning förutsätter förekomsten av olika slags incitament. Det gäller frågan hur ett bra resultat ska belönas alternativt vilket ansvar som ska utkrävas om resultatet är otillfredsställande. AMS fördelningsmodeller har dock närmast motsatta inslag.
- Ett inslag som förstärker resonemanget ovan är de statistiska underlagen till fördelningsmodellerna. Ett problem är att det uppstår vissa dubbelräkningar och en person kan dessutom befinna sig i olika grupper, t.ex. långtidsarbetslösa och arbetshandikappade, under ett år. Ett sådant underlag kan ge incitament till manipulationer och också belöna mer kort-siktiga lösningar för de arbetssökande.
- Det finns inget samband mellan resursfördelningen och fördelningen av flertalet verksamhetsmål. Det saknas också variabler som är kopplade till hur verksamhetsmålen mäts, dvs. någon form av resultatmått. Kopplingen till prioriteringarna inom arbetsmarknadspolitiken är inte heller alla gånger uppenbar. RRV har t.ex. pekat på att lediga platser har en liten vikt, trots att de tillväxtinriktade insatserna betonats av både riksdag och regering.
- Ett stort antal åtgärder fördelas efter samma principer. Det kan förefalla naturligt i en målstyrd organisation. Det är samtidigt en modell som fungerar bäst om åtgärder kan betraktas som substitut till varandra. Arbetsmarknadsutbildningen har dock i budgetpropositioner etc. getts en speciell vikt. Utbildningen ska lösa flaskhalsproblem, den ska inriktas mot bristyrkesutbildningar och den ska vara efterfrågestyrd. Den fördelas dock efter samma principer som ett stort antal andra åtgärder som i många fall har lite andra syften. Någon specifik vikt för efterfrågan, t.ex. lediga platser, finns inte i modellen.
- Den modell som utnyttjas för att fördela anslaget för särskilda insatser för arbetshandikappade saknar helt och hållet inslag som skulle kunna skapa incitament för att slussa deltagare in i reguljär eller mindre subventionerad sysselsättning. I förordningen (2000:630) om särskilda insatser för arbetshandikappade finns dock inslag som skulle ligga till grund för sådana konstruktioner.

Ett sammanfattande intryck är att det förefaller saknas en utvecklad strategi för hur resurserna ska fördelas. Någon utvärdering av modellerna görs inte.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Det är mer eller mindre uppenbart att de nuvarande modellerna varken premierar en effektiv fördelning eller en effektiv användning av resurser. Den bilden förstärks av det stora antalet modeller som utnyttjas inom AMV på olika nivåer. En effektiv resursfördelning kan inte ske på diametralt olika sätt på olika nivåer. Den slutliga fördelningen påverkas av ett så stort antal variabler att det inte är möjligt att se något system i fördelningen.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

·
Bilaga 1

Planeringen av åtgärder

Den kurva som beskriver planeringen, och för den del utfallet, av åtgärderna brukar normalt ha ett ganska entydigt utseende. Under vintermånaderna ligger volymen på en hög nivå som sedan dras ned successivt under våren och sommaren. Under hösten dras volymen upp successivt.

I samband med planeringen inför 2002 gick AMS generaldirektör ut med ett uppdrag till länsarbetsdirektörerna att planera för att 70–75 procent av programverksamheten skulle genomföras under första halvåret. Utifrån befintliga arbetsmarknadsprognoser var det dock svårt att se några markanta skillnader mellan de bägge halvåren 2002.

Revisorernas analys av de fyra länsarbetsnämnderna visar att tre av länen följde AMS uppdrag och planerade att förlägga ca 70 procent av åtgärderna till första halvåret. I takt med att regeringen utökade anslagen skedde en ökning av den planerade åtgärdsvolymen för andra halvåret.

En slutsats är att planeringen, åtminstone för 2002, inte förefaller ha något direkt samband med AMS eller länsens arbetsmarknadsprognoser. Den ger snarare ett intryck av att bygga på förväntningar om ytterligare medel.

Slutsatser

Enligt revisorernas bedömning är verksamhetsplaneringen inom AMV förknippad med mycket stora brister som gör att resultatstyrningens intentioner riskerar att undermineras. De olika delarna inom planeringsprocessen hänger dessutom inte ihop. Enligt revisorernas uppfattning bör verksamhetsplaneringen förändras så att det blir möjligt att få till stånd en effektiv styrning av verksamheten. Inte minst viktigt är att riksdagens och regeringens intentioner får ett direkt genomslag i verksamheten. Regeringen bör därför ge AMS i uppdrag att i grunden omarbota verksamhetsplaneringen. Ett alternativ är att en oberoende utredning tillsätts för att se över verksamhetsplaneringen.

Överväg preliminära verksamhetsmål för AMV

Förslag: Regeringen bör överväga möjligheten att ge AMV preliminära verksamhetsmål i god tid för att underlätta verkets verksamhetsplanering.

Tidsschemat för AMV:s verksamhetsplanering är mycket snävt. Det gäller framför allt perioden mellan regleringsbrev och det nya budgetåret. Verksamhetsmålen fastställs definitivt av regeringen kring den 20 december och ska sedan börja tillämpas fr.o.m. den 1 januari. AMS erhåller i och för sig

preliminära verksamhetsmål tidigare, och det förs en diskussion mellan departementet och AMS om den närmare utformningen av målen. Det är dock inte möjligt att förankra målen i organisationen förrän de är definitivt beslutade. Definitiva beslut vid länsarbetsnämnderna sker ofta i slutet av januari eller i februari.

Stora förändringar av målen kan naturligtvis innebära avsevärda påfrestningar för planeringsprocessen. Ett exempel på detta är verksamhetsmålet om övergångar från lönebidrag. Målet blev känt så pass sent att det inte var möjligt att ta fram underlag för en länsfördelning av målet. Revisorernas enkätundersökning visar också att endast hälften av förmedlarna känner till målet.

Regeringen har vid vissa tillfällen beslutat om preliminära riktlinjer för AMV. Detta skedde senast 1996 och dessa beslutades i slutet av november, dvs. nästan en månad tidigare än i dag. En nackdel med preliminära mål kan vara att även dessa behöver förändras senare och att ett sådant förfarande ytterligare kan försämra planeringsprocessen. Enligt revisorernas bedömning bör dock möjligheten med preliminära verksamhetsmål övervägas.

Förbättra kunskapen om målen

Förslag: Kunskapen om och förståelsen för målen är begränsad inom AMV. Regeringen bör därför på ett tydligare sätt motivera varför verksamhetsmål förändras, hur verksamhetsmålen hänger ihop och hur de är kopplade till de mer överordnade målen för arbetsmarknadspolitiken.

Som redan torde ha framgått är den arbetsmarknadspolitiska målstrukturen mycket komplicerad. Det är svårt att förstå syftet med vissa mål, varför de införs, varför de förändras och hur de är kopplade till varandra och till de mer överordnade målen.

Det är uppfattningar som förefaller delas av många anställda vid landets arbetsförmedlingar. Revisorernas enkätundersökning visar att insikten om de arbetsmarknadspolitiska målen är begränsad. Som revisorerna redan pekat på har detta bidragit till att verksamhetsplaneringen misslyckats inom AMV.

Regeringen har emellertid också ett ansvar för att målen uppfattas på ett korrekt sätt. Resultatstyrningen förutsätter att målen är väl förankrade hos medarbetarna och att insikten om målen och målstrukturen är hög. I Finansdepartementets handledning för utformningen av regleringsbrevet anges också att det ska framgå av verksamhetsmålen på vilket sätt verksamheten bidrar till att målen för berörda verksamhetsområden och politikområden uppnås.

Enligt revisorernas uppfattning är det angeläget att öka både kunskapen om målen och förståelsen för målen i någon form av skriftligt dokument. Det bör leda till ett bättre genomslag för politikens inriktning och de prioriteringar och omställningar som görs. Revisorerna har inga synpunkter på var och hur ett sådant dokument ska publiceras, men regleringsbrevet kan vara ett lämpligt forum.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Uppföljning och utvärdering måste stärkas inom AMS

Förslag: AMS analys av resultatstyrningsprocessen är mycket förenklad och outvecklad. Regeringen bör därför ge AMS i uppdrag att generellt sett förbättra uppföljnings- och utvärderingsverksamheten.

Uppföljning och utvärdering är ett viktigt inslag i den verksamhetsplanering som behandlats ovan. Revisorerna har dock bedömt att detta är ett så centralt område att vi valt att lägga fram separata förslag.

Inom AMV genomförs ett stort antal uppföljningar och analyser av arbetsmarknaden och arbetsmarknadspolitiken. Det kan gälla allt från effektnalyser av arbetsmarknadspolitiska program till kundenkäter. Analyser som har ett direkt samband med målen är dock tämligen utvecklade.

AMV:s årsredovisning är ett exempel på en i hög grad förenklad analys. Det går t.ex. inte att få någon uppfattning om hur AMV:s verksamhet bidragit till att uppfylla verksamhetsmålen eller de mer övergripande målen för arbetsmarknadspolitiken. Omvärldsanalysen är starkt förenklad och faktorer som t.ex. efterfrågan utnyttjas enbart på ett mycket förenklat sätt då det gäller att finna förklaringar till varför ett mål inte uppnåtts. Revisorerna är medvetna om att AMS årsredovisning styrs av de återrapporteringskrav som anges i regleringsbrevet. Vi har tidigare i bedömningarna pekat på möjligheterna att skärpa återrapporteringskraven för att förbättra analysen av måluppfyllelsen.

Enligt vår bedömning är dock en sådan skärpning inte tillräcklig. Enligt instruktionen ska AMS särskilt följa upp och utvärdera resultatet av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. AMS har således ett generellt krav att utvärdera verksamheten. Enligt revisorernas uppfattning föreligger dock betydande brister i AMS utvärderingar av den egna verksamheten, framför allt vad gäller resultatstyrningen.

Ett exempel på detta är att resultatmätningen för två av verksamhetsmålen baseras på urvalsundersökningar. Den här typen av mätningar gör att informationsvärdet i resultaten blir lågt och i många fall obetydligt, trots en betydande kostnad, cirka 10 miljoner kronor per år. Undersökningarna medger knappast någon jämförelse mellan län och kontor och i många län/kontor måste en ökning/minskning vara mycket stor för att vara signifikant. Det är naturligtvis inte heller tillfredsställande för personalen att arbeta med sådana osäkra och svårbedömda resultat. Engagemanget för resultatstyrningen riskerar att påverkas negativt.

Ett annat exempel är den bristande analysen av länens måluppfyllelse. AMV har en väl utvecklad verksamhetsstatistik och en organisation, 20 länsarbetsnämnder och 334 kontor, som är mycket lämpad för s.k. benchmarking. Tillgången på jämförelsetal av olika slag är mycket god. AMS utnyttjar dock inte de förutsättningar som finns. Den förenklade analys som redovisas av AMS i dag säger egentligen ingenting om huruvida ett län varit bra eller dåligt. Orsaken är att faktorer som t.ex. efterfrågan inte vägs in i analysen. För att AMS analyser ska bli meningsfulla krävs därför att den statistiska analysen utvecklas. Det är naturligtvis också i detta fall otillfredsställande för personalen att inte kunna bedöma och jämföra resultat.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

I kapitel 6 ges ytterligare ett antal exempel på den förenklade analysform som tillämpas inom AMS.

Enligt revisorernas bedömning är AMS uppföljnings- och utvärderingssystem förenat med så stora metodologiska brister att regeringen bör ge AMS ett särskilt uppdrag att förbättra processen. Ett sådant uppdrag bör även involvera extern utvärderingsexpertis för att tillföra kompetens.

Utveckla länsarbetsnämndernas verksamhetsredovisning

Förslag: Instruktionen för AMV bör skärpas i den meningen att det införs ett direkt krav på länsarbetsnämnderna att följa upp verksamheten. Det kan förslagsvis ske i form av verksamhetsbokslut där den egna verksamheten analyseras.

I förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag finns allmänna bestämmelser om årsredovisning m.m. Förordningen gäller för myndigheter som lyder omedelbart under regeringen, dvs. i detta fall AMV. Trots att länsarbetsnämnderna är självständiga myndigheter så omfattas de inte av förordningen.

Enligt revisorernas uppfattning är det också rimligt att det inte publiceras t.ex. 20 separata resultaträkningar och balansräkningar för verket. En genomgång av AMV:s årsredovisningar pekar dock på att analysen av länens finansiella redovisning skulle kunna utökas. Det är i dag mycket svårt att få en uppfattning om hur länen hanterat t.ex. anslagen. Vi har dock inte analyserat denna fråga tillräckligt för att lägga fram ett konkret förslag. Det är emellertid en fråga som bör övervägas.

Enligt revisorernas bedömning är det däremot inte rimligt att det inte ställs några krav på hur länen ska redovisa resultaten av sin verksamhet. Den genomgång som redovisas i kapitel 6 visar med all tydlighet att länen i flera avseenden har problem med att analysera sin verksamhet. För det första är analysen förenklad och behandlar inte den väsentliga frågan om hur den egna verksamheten bidragit till måluppfyllelsen. För det andra finns det en uppenbar brist på årliga sammanställningar där verksamhet, mål etc. analyseras i ett mer sammanhållet perspektiv. Redovisningen är i flertalet fall fragmentarisk och osammanhängande. Det är i dag svårt för utomstående bedömare att skaffa sig en uppfattning om verksamheten. Det är, enligt revisorernas uppfattning, inte rimligt att analysen ligger på dagens nivå och dessutom varierar så kraftigt mellan länen. Det är trots allt fråga om självständiga myndigheter som det bör ställas höga krav på. Det är dessutom betydande summor som hanteras inom AMV. År 2001 omsatte en länsarbetsnämnd i genomsnitt cirka 2,4 miljarder kronor och ett arbetsförmedlingskontor i genomsnitt drygt 150 miljoner kronor. I genomsnitt hanterade en arbetsförmedlare cirka 7 miljoner kronor i olika stöd.

I rapporten ges emellertid ett exempel på en länsarbetsnämnd som på eget initiativ årligen upprättar ett s.k. verksamhetsbokslut. Bokslutet är ett försök att mer systematiskt analysera verksamheten och syftar till att ge underlag kring vad som åstadkoms under verksamhetsåret. Verksamhetsbokslutet innehåller bl.a. analyser av arbetsmarknaden, verksamhetsmål och resultat,

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

programmen och arbetslösheten, anslagen och de arbetsmarknadspolitiska programmen.

I instruktionen för AMV ställs inga krav på att länsarbetsnämnderna ska följa upp och utvärdera resultatet av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Enligt revisoreernas uppfattning behöver i första hand uppföljningsverksamheten förstärkas, men även viss utvärderingsverksamhet kan behöva övervägas. Revisorererna föreslår därför att regeringen åtminstone inför en bestämmelse i instruktionen om att länsarbetsnämnderna ska följa upp sin verksamhet. Det kan t.ex. ske i form av det verksamhetsbokslut som redovisats ovan. AMS bör utfärda närmare bestämmelser om utformningen så att den bl.a. blir likformig och därmed underlättar för utomstående bedömare att analysera verksamheten.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Referenser

- Ackum Agell, S. och Lundin, M. (2001), *Erfarenheter av svensk arbetsmarknadspolitik*, Stencilserie 2001:1, IFAU, Uppsala.
- Althin, R. och Behrenz, L. (1997), *En produktivetsanalys av arbetsförmedlingskontoren i Sverige 1992–1995*, EFA.
- AMS (1997), *Arbetsmarknadsverkets årsredovisning 1995/96*.
- AMS (1998a), *Arbetsmarknadsverkets årsredovisning 1997*.
- AMS (1998b), *Förändrad fördelningsmodell för AMV:s förvaltningsanslag*.
- AMS (1999a), *Arbetsförmedlingens marknadsandelar 1998*, Ura 1999:8.
- AMS (1999b), *Arbetsmarknadsverkets årsredovisning 1998*.
- AMS (2000a), *Arbetsmarknadsverkets organisation*.
- AMS (2000b), *Arbetsmarknadsverkets årsredovisning 1999*.
- AMS (2000c), *Länsexaminationer – beskrivning och syfte*, AMV:s intranät.
- AMS (2001a), *Arbetsförmedlingens marknadsandelar 1999 och 2000*, Ura 2001:18.
- AMS (2001b), *Uppföljning av kursdeltagare som slutat arbetsmarknadsutbildning andra kvartalet 2000*, Prora 2001:1.
- AMS (2001c), *Arbetsmarknadsverkets årsredovisning 2000*.
- AMS (2001d), *Riktlinjer för länsarbetsnämndernas verksamhet 2002*.
- AMS (2001e), *Fördelningsmodeller inom AMV*.
- AMS (2001f), *Medelsförbrukning december 2000*.
- AMS (2001g), *Arbetsmarknadsutsikterna för 2002*, Ura 2001:9.
- AMS (2001h), *Mötet den 11–12 december 2001 i Arbetsmarknadsverkets ledningsgrupp*, AMV:s intranät VIS.
- AMS (2001i), *Indikatorer september 2001*, Ure 2001:5.
- AMS (2001j), *Fempunktsprogrammet – policydokument fastställt av AMS styrelse för verksamhetsutveckling 2002–2004*.
- AMS (2002a), *Arbetsmarknadsverkets årsredovisning 2001*.
- AMS (2002b), *Kvartalsrapport 2001:4*.
- AMS (2002c), *Tilldelning av medel budgetåret 2002*.
- AMS (2002d), *Generaldirektören rapporterar från ledningsgruppens möte den 21–22 januari*, AMV:s intranät VIS.
- AMS (2002e), *Medelsförbrukning december 2001*.
- AMS (2002f), *Uppdaterad prognos över utbetalningar budgetåret 2002*.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

·
Bilaga 1

AMS (2002g), *Styrdokument för Af Sverige*.

AMS (2002h), *Kvartalsrapport för Arbetsmarknadsverket andra kvartalet 2002*.

AMS (2002i), *Generaldirektören rapporterar från ledningsgruppens möte den 21 augusti 2002*, AMV:s intranät VIS.

Arbetsmarknaden (2002), *Regeringens mål nästintill omöjliga*, februari 2002.

Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2000/01:AU1, *Utgiftsområdena 13 Arbetsmarknad och 14 Arbetsliv*.

Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2001/02:AU1, *Utgiftsområdena 13 Arbetsmarknad och 14 Arbetsliv*.

Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2001/02:AU5, *Arbetsmarknadspolitiska frågor*.

Arbetsmarknadsutskottet (2002), *Individuella handlingsplaner – En studie genomförd av en arbetsgrupp inom arbetsmarknadsutskottet rörande arbetet med individuella handlingsplaner inom Arbetsmarknadsverket*.

Björklund, A., Edin, P-A., Holmlund, B. och Wadensjö, E. (1996), *Arbetsmarknaden*, SNS Förlag, Stockholm.

Brunsson, K. (1997), *Ramar, regler, resultat – vem bestämmer över statens budget?*, Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds 1997:79.

Calmfors, L., Forslund, F. och Hemström, M. (2002), *Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitikens sysselsättnings effekter?*, Rapport 2002:8, IFAU.

Dagens industri (2002), *Det luktar valfläsk*.

Ds 2000:38, *En effektivare arbetsmarknadsutbildning*.

Ds 2000:63, *Ekonomisk styrning för effektivitet och transparens*.

Finansdepartementet (2001a), *Utformning av budgetpropositionen för 2002*, Cirkulär nr Fi 2001:6.

Finansdepartementet (2001b), *Regleringsbrev och andra styrdokument för år 2002*.

Finansdepartementet (2001c), *En gemensam verksamhetsstruktur – nästa steg*, Cirkulär nr Fi 2001:5.

Finansutskottets betänkande 1999/2000:FiU13, *Utvecklingen av den ekonomiska styrningen*.

Finansutskottets betänkande 1999/2000:FiU20, *Riktlinjer för den ekonomiska politiken, utgiftstak, skattefrågor, m.m.*

Hansen, B. (1955), *Finanspolitikens ekonomiska teori*, Stockholm.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

·
Bilaga 1

Jansson, F. (2001), "Arbetsmarknadens funktionssätt och arbetsmarknadspolitiska insatser", *Arbetsmarknad & Arbetsliv* årg 7 nr 2.

Justitiedepartementet och Finansdepartementet (2001), *Cirkulär om mål- och resultatdialoger med myndighetschefer år 2001*, Cirkulär Ju 2001:1.

Länsarbetsnämnden i Jönköpings län (2001), *Fördelningsmodell 2002*.

Länsarbetsnämnden i Jönköpings län (2002), *Riktlinjer för verksamheten vid arbetsförmedlingarna i Jönköpings län*.

Länsarbetsnämnden i Skåne län (2001), *Fördelningsmodeller Skåne 2001*.

Länsarbetsnämnden i Skåne län (2002), *Verksamhetsplan Skåne 2002*.

Länsarbetsnämnden i Stockholms län (2002), *Verksamhetsplan 2002 – Stockholms län*.

Länsarbetsnämnden i Västerbottens län (2000), *Länets modeller för resursfördelning*.

Länsarbetsnämnden i Västerbottens län (2002), *Verksamhetsplan för 2002*.

Martin, J. och Grubb, D. (2001), *What works and for whom: A review of OECD countries experiences with labour market policies*, OECD.

Niklasson, H. och Tomsmark, L. (1994), *Att målstyra arbetsmarknadspolitik*, TemaNord 1994:573.

OECD (2001), *Employment Outlook*, June 2001.

Regeringens proposition 1994/95:218, *En effektivare arbetsmarknadspolitik m.m.*

Regeringens proposition 1995/96:25, *En politik för arbete, trygghet och utveckling*.

Regeringens proposition 1995/96:222, *Vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten till år 2000, ändrade anslag för budgetåret 1995/96, finansiering m.m.*

Regeringens proposition 1997/98:1, *Budgetpropositionen för 1998*.

Regeringens proposition 1998/99:1, *Budgetpropositionen för 1999*.

Regeringens proposition 1999/2000:1, *Budgetpropositionen för 2000*.

Regeringens proposition 1999/2000:98, *Förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt*.

Regeringens proposition 2000/2001:1, *Budgetpropositionen för 2001*.

Regeringens proposition 2000/01:100, *2001 års ekonomiska vårproposition*.

Regeringens proposition 2001/02:1, *Budgetpropositionen för 2002*.

Regeringens proposition 2002/03:1, *Budgetpropositionen för 2003*.

Regeringens skrivelse 1998/99:150, *Årsredovisning för staten 1998*.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Regeringens skrivelse 1999/2000:150, *Årsredovisning för staten 1999*.

Regeringens skrivelse 2000/01:101, *Årsredovisning för staten 2000*.

Regeringens skrivelse 2000/01:142, *Arbetsmarknadsverkets organisation*.

Regeringens skrivelse 2001/02:101, *Årsredovisning för staten 2001*.

Regleringsbrev för åren 1995/96–2002.

Richardson, K. och van den Berg, G. (2001), *Swedish labor market training and the duration of unemployment?*, Paper presented at the conference "What are the effects of active labour market policy?", October 8, 2001.

Riksdagens revisorer (1996), *Förslag angående arbetsmarknadsutbildning*, Förslag till riksdagen 1996/97:RR3.

Riksdagens revisorer (2002), *Styrningen av AMS och länsarbetsnämnderna*, Förstudie 2001/02:5.

RRV (1999), *Effektiviteten i arbetsförmedlingen*, rapport 1999:15.

RRV (2001), *Arbetsförmedlingens företagsinriktade arbete*, rapport 2001:2.

RRV (2001), *Effektivare arbetsförmedling*, rapport 2001:15.

Sehlstedt, K. och Schröder, L. (1989), *Språngbräda till arbete. En utvärdering av beredskapsarbete, rekryteringsstöd och ungdoms-arbete*, EFA-rapport nr 19.

Sjöstrand, KM. (1997), *Svenska erfarenheter av effektivitetsmätningar*, TemaNord.

SOU 1993:20, *Riksbanken och prisstabiliteten*, Betänkande av Riksbanksutredningen, Allmänna Förlaget.

SOU 1996:34, *Aktiv arbetsmarknadspolitik*, Betänkande av Arbetsmarknadspolitiska kommittén, Fritzes.

SOU 2000:7, *Långtidsutredningen 1999/2000*.

Statskontoret (2000a), *Styrelser med fullt ansvar*, Statskontoret 2000:9.

Statskontoret (2000b), *Resultatredovisning och resultatbedömning i budgetpropositionen år 2000*, Statskontoret 2000:19.

Statskontoret (2000c), *Utvärderingar och politik – En kartläggning av utvärderingarna i budgetpropositionen*, Statskontoret 2000:17.

Svensson, L.E.O. (1994), *Penningpolitiska alternativ för Sverige*, Bilaga 14 till LU 95.

TT (2002), *AMS lägger framtung budget – valfläsk tycker oppositionen*.

Zetterberg, J. (1997a), "Behöver målen för arbetsmarknadspolitiken omformuleras?," i Bergström, V. (red.), *Arbetsmarknad och tillväxt*, Ekerlids Förlag.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 1

Zetterberg, J. (1997b), *Halverad öppen arbetslöshet – politisk retorik eller adekvat målformulering?*, FIEF Reprint Series No. 114.

Zetterberg, J. (2002), Comments on "Does active labour market policy work? Lesson from the Swedish experience".

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 1

Bilaga 1 Enkätundersökningen

Det övergripande syftet med undersökningen var att få en bild av hur målen för arbetsmarknadspolitiken uppfattas bland anställda vid arbetsförmedlingarna. Frågeblanketten innehöll 9 sidor med 22 frågor. Blanketten var indelad i fyra avsnitt.

Undersökningspopulationen var chefer och arbetsförmedlare vid landets arbetsförmedlingar. Urvalet baserades på AMS personalregister som innehöll 6 770 personer (423 chefer och 6 347 arbetsförmedlare). Undersökningspopulationen delades i två stratum (chefer och arbetsförmedlare) och ur varje stratum drogs ett obundet slumpmässigt urval (OSU). Urvalet bestod av 2 000 personer, 124 chefer och 1 876 arbetsförmedlare.

Undersökningen genomfördes av SCB som postenkät under tiden maj–juni 2002. Första utskick skedde den 8 maj. Efter cirka två veckor sändes en påminnelse med ny blankett ut och efter ytterligare 10 dagar ännu en enkät-påminnelse till dem som inte svarat. Enkätinsamlingen avbröts den 17 juni.

Svarsfrekvensen uppgick till 76,3 procent. Det kan betraktas som en god svarsfrekvens på en fullt godtagbar nivå.

Bortfallet kan dock vara en störande felkälla i undersökningen. Det går inte att bortse från att det kan finnas skillnader mellan bortfallet och de svarande då det gäller de undersökta variablerna. Bortfallet riskerar alltid att ge upphov till skevhet (bias) i undersökningsresultaten. I Tabell 1.1 redovisas en bortfallsanalys. Gruppen svarande avviker emellertid inte speciellt mycket i jämförelse med bortfallsgruppen.

Det finns skäl att poängtera att de resultat som redovisas i rapporten avser personerna i urvalet. Resultatet har av olika skäl inte räknats upp till populationsnivå. Det föreligger dock små skillnader mellan de bägge stratum, och en test av några frågor visar på små skillnader mellan oviktat och viktat resultat.

Urvalet av svarande (i de tabeller som redovisas i rapporten) består endast av dem som angivit ett positivt svar på frågan om de arbetar efter kvantitativa mål (ca 80 procent av de svarande).

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Tabell 1.1 Bortfallsanalys

Procent

	Urval	Svarande	Bortfall
Antal och procent	1 974	1 505 (76,2)	469 (23,8)
Kön			
Kvinnor	63,1	60,9	70,1
Män	36,9	39,1	29,9
Ålder			
-29 år	2,1	2,0	2,6
30-39	17,6	17,3	18,8
40-49	27,9	28,0	27,5
50-59	40,8	40,7	40,9
60-	11,6	12,0	10,2
Anställningstid			
-1 år	1,1	1,3	0,4
1-10	43,2	43,1	43,8
11-20	25,7	25,4	26,9
21-30	21,9	21,7	22,2
31-	8,1	8,5	6,7
Befattning			
Chef	6,2	6,3	6,2
Handläggare	93,8	93,7	93,8
Län			
1	15,3	13,7	20,5
3	3,8	4,0	3,2
4	2,6	3,1	0,9
5	5,5	5,4	5,,8
6	3,7	3,8	3,2
7	1,8	2,1	0,9
8	2,9	3,6	0,6
10	2,1	2,2	1,9
12	12,1	10,8	16,2
13	3,6	3,6	3,8
14	15,0	15,3	14,1
17	3,9	4,2	3,0
18	4,2	3,5	6,6
19	3,3	3,7	1,9
20	4,0	4,6	2,1
21	3,3	3,3	3,4
22	2,6	2,8	1,9
23	2,1	2,5	0,9
24	3,7	3,1	5,5
25	4,5	4,7	3,6

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 1

Bilaga 2 Finansiell styrning och uppföljning

Den finansiella styrningen

I bilagan ges en kort översikt av den finansiella styrningen. Avsikten är främst att kort redovisa processen och anslagen till AMS.

Den finansiella styrningen avser de ekonomiska ramar som sätts för verksamhetens resursförbrukning. Genom den finansiella styrningen fastställs restriktioner i form av anslag, låneramar, bemyndiganden, villkor för avgiftsbelagd verksamhet samt tillgång till räntekonto med kredit och/eller statsverkets checkräkning för de resurser regeringen och myndigheten får förfoga över.

Styrningsprocessen

Det viktigaste dokumentet är regeringens budgetproposition som läggs fram i september och beslutas av riksdagen i december. Budgetpropositionen innehåller regeringens förslag till statsbudget för nästa år. Alla statliga utgifter på statsbudgeten hör till ett utgiftsområde. Till varje utgiftsområde hör ett politikområde och varje anslag hör i sin helhet till ett utgiftsområde och till ett politikområde.

Arbetsmarknadspolitik är ett politikområde som hör till utgiftsområde 13 Arbetsmarknad. Politikområdet består bl.a. av AMV, Samhall AB och IFAU. Framställningen här avgränsas till AMV:s verksamhet.

På anslagsnivå presenterar regeringen förslag till anslag, budget för avgiftsbelagd verksamhet, investeringsplan och bemyndiganden om ekonomiska åtaganden. Redovisningen på anslagsnivå är i första hand av ekonomisk art.

Riksdagen anvisar anslag till regeringen, medan regeringen tilldelar anslag till AMS⁴¹ i form av dispositionsrätt. Dispositionsrätten innebär att en myndighet, i detta fall AMS, som tilldelats ett anslag har rätt att enligt gällande villkor och bestämmelser använda statens medel för de ändamål som anslaget avser. Fördelningen av anslagen sker normalt genom regleringsbrev, men kan också ske genom annat regeringsbeslut.

Genom regleringsbrevet underrättar regeringen AMS om de av riksdagen anvisade anslagen och villkoren för deras disposition. I regleringsbrevet anger regeringen de ekonomiska förutsättningarna för AMS verksamhet och de villkor som gäller för resursernas utnyttjande. Den finansiella delen av regleringsbrevet innehåller dels villkor som är knutna till en finansieringskälla, t.ex. ett anslag, dels villkor som är knutna till myndigheten. För 2002 anges 52 olika villkor.

Regeringen kan föreslå att riksdagen ändrar statsbudgeten under löpande budgetår. Det kan gälla både att minska och öka anslag. Förslag till tilläggsbudget läggs normalt fram i samband med vårpropositionen och budgetpropositionen i september.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Bilaga 1

⁴¹ AMS har dispositionsrätten, inte AMV.

Anslagen till AMS

AMS verksamhet är i huvudsak kopplad till fyra anslag.⁴² Anslagen är s.k. ramanslag, dvs. de får överskridas och en anslagskredit på högst 10 procent får användas. Anslagen är:

1. 22:1 Arbetsmarknadsverkets förvaltningskostnader. Ändamålen för anslaget avser främst kostnader för personal, lokaler och andra förvaltningskostnader. Anslaget uppgår till ca 4,5 miljarder kronor 2002.
2. 22:2 Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd. Ändamålen för anslaget är i huvudsak arbetslöshetsersättning vid öppen arbetslöshet och aktivitetsstöd för personer som deltar i arbetsmarknadspolitiska program. Anslaget uppgår till ca 36 miljarder kronor 2002.
3. 22:3 Köp av arbetsmarknadsutbildning och övriga kostnader. Ändamålen för anslaget är i huvudsak köp av arbetsmarknadsutbildning, flyttbidrag och övriga kringkostnader vid arbetsmarknadspolitiska program. Anslaget uppgår till närmare 4,7 miljarder kronor 2002.
4. 22:4 Särskilda insatser för arbetshandikappade. Ändamålen för anslaget är statsbidrag till skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare (OSA), anställningar med lönebidrag, särskilt introduktions- och uppföljningsstöd (SIUS), projektmedel för personer med arbetshandikapp och stöd till hjälpmedel på arbetsplatsen m.m. Anslaget uppgår till drygt 7,1 miljarder kronor 2002.

Det finns en viss flexibilitet i hur anslagen får användas. Under anslaget 22:2 beräknas högst 400 miljoner kronor för utgifter enligt ändamålet för anslaget 22:3. Samma förutsättningar finns mellan anslagen 22:3 och 22:2.

Anslagen till AMS är normalt uppdelade i anslagsposter som avser vissa deländamål. Exempelvis är anslaget 22:2 uppdelat i posterna aktivitetsstöd, bidrag till arbetslöshetsersättning, utjämningsbidrag, försöksverksamhet med friår och statliga ålderspensionsavgifter.

Finansiell uppföljning

Den ökade friheten för statliga myndigheter att själva bestämma över sina anslag och sin personal har kombinerats med nya krav på ekonomisk redovisning. I Näringsdepartementet följs anslagsutvecklingen frekvent och detaljerat.

⁴² Sedan hösten 1999 finns även stöd på statsbudgetens inkomstsida i form av särregler i skattelagstiftningen. Detta betecknas som saldpåverkande skatteavvikelse. Anställningsstöd lämnas i form av en skattekreditering på arbetsgivarnas skattekonto och innebär minskade skatteintäkter på budgetens inkomstsida. Detta stöd beräknas medföra en skattekreditering på 1,8 miljarder kronor 2002.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

AMV:s redovisning

I huvudsak bygger regeringens uppföljning på de återrapporteringskrav som anges i regleringsbrevet. Här kan nämnas t.ex. följande.⁴³

- Månadsvis återrapportering av utvecklingen av anslag och inkomstitlar.
- Kvartalsvis återrapportering av prognos (månadsvis fördelad) för hur mycket som beräknas att utbetalas under 2002 per anslag och anslagspost.
- Redovisning av planering och utfall av anslagen samt en sammanfattande bedömning och analys av varje enskild länsarbetsnämnds redovisning av vidtagna åtgärder för att korrigera eventuella avvikelser mellan planering och utfall.

I övrigt ska AMV senast den 15 augusti varje år lämna delårsrapport till regeringen avseende de sex första månaderna av det pågående budgetåret. Delårsrapporten omfattar resultaträkning, balansräkning och anslagsredovisning samt en prognos för det pågående budgetåret över utfallet på anslag, inkomstitlar och verksamhetens kostnader och intäkter.

AMV ska senast den 15 februari varje år lämna en årsredovisning till regeringen för det föregående budgetåret. Årsredovisningen innehåller bl.a. resultaträkning, balansräkning, anslagsredovisning och finansieringsanalys.⁴⁴

Regeringens redovisning

Regeringen ska vid minst två tillfällen under löpande budgetår lämna en redovisning till riksdagen av hur statens finanser utvecklas i förhållande till beräknade eller beslutade belopp. Väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp eller beräknat utfall ska förklaras för riksdagen.

Regeringen lämnar den 15 april en årsredovisning för staten till riksdagen. Årsredovisningen ska bl.a. innehålla resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys för staten som helhet samt statsbudgetens slutliga utfall.

Regeringen lämnar vidare en resultatredovisning för föregående budgetår till riksdagen i budgetpropositionen för nästkommande år. När det gäller politikområdet Arbetsmarknadspolitik redovisas utgiftsutvecklingen uppdelad på de anslag som hör till området. Varje redovisning av ett anslagsavsnitt inleds med en uppställning över utgifts- och anslagsutvecklingen. Efter anslagsutvecklingen kommer ett textavsnitt av bakgrundskaraktär. I detta avsnitt kommenteras och förklaras större avvikelser mellan budget och utfall för i detta fall budgetåret 2000 och mellan budget och prognos för 2001. Tidigare anvisade medel för samma ändamål som finns kvar på s.k. äldre anslag kommenteras. Likaså kommenteras om det har skett någon indragning

⁴³ Det kan nämnas att återrapporteringarna ska redovisas könsuppdelat och utifrån ett jämställdhetsperspektiv.

⁴⁴ RRV granskar om redovisningen är tillförlitlig och rättvisande. RRV redovisar sina iakttagelser i revisionsberättelser och i särskilda rapporter och lämnar årligen en rapport till regeringen med en sammanfattning av viktigare iakttagelser.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

av anslagsbelopp eller om anslagsbelopp har ställts till regeringens disposition under 2001.

Regeringens ekonomiska redovisning i budgetpropositionen är således inte speciellt omfattande. En mer detaljerad redovisning får av naturliga skäl sökas i den befintliga årsredovisningen för AMV.

Det förekommer relativt ofta att regeringen i budgetpropositionen bedömer hur AMV hanterat anslagen och den ekonomiska redovisningen. Under senare år har bedömningarna i vissa fall varit kritiska, och ett flertal exempel på detta redovisas i kapitel 1. AMS har också fått flera uppdrag att se över sina rutiner.

Anslagens utfall⁴⁵

Regeringen har varit relativt aktiv vad gäller tilläggsanslag och indragningar under pågående budgetår. I Tabell 2.1 redovisas hur anslagen har utvecklats. Nedan sammanfattas de viktigaste avvikelserna för respektive anslag och orsakerna till dessa. I huvudsak kan avvikelserna hänföras till bristande prognoser och i vissa fall till att AMV haft svårigheter att nå upp till kraven för omfattningen av åtgärderna. Det förekommer även att anslagsmedel, efter riksdagens beslut, utnyttjas för andra ändamål.

Köp av arbetsmarknadsutbildning

- Regeringen beslutade i mars 2002 att AMS får disponera anslagssparandet för 2001 (336 miljoner kronor).
- 2001 gjordes en indragning av anslagsmedel på 344 miljoner kronor. Orsaken var att antalet deltagare blev lägre än vad som beräknats.

Aktivitetsstöd

- Regeringen beslutade i mars 2002 att AMS får disponera 1 345 miljoner kronor av anslagssparandet för aktivitetsstöd.
- 2001 gjordes en indragning av anslagsmedel om 517 miljoner kronor. Orsaken var främst att behovet av konjunkturberoende program var lägre än vad som beräknats i statsbudgeten.

Arbetsmarknadspolitiska åtgärder

- 2000 uppgick anslagssparandet till ca 2,5 miljarder kronor. Orsaken var ett minskat behov av åtgärder. Närmare 2,4 miljarder kronor fördes bort som indragning av anslagsbelopp 2001.

⁴⁵ Anslagen har förändrats fr.o.m. 2001. Redovisningen här avser de anslag som gäller nu och tidigare anslag.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

- 1999 fördes 981 miljoner kronor bort från anslaget på grund av att regeringen bedömde att behovet av åtgärder hade minskat jämfört med bedömningen i statsbudgeten. Därutöver förde regeringen bort 200 miljoner kronor på grund av en teknisk justering av anslaget med anledning av att AMV bytt redovisningsprincip. I tilläggsbudgeten minskades anslaget med ytterligare 397 miljoner kronor. Orsaken var bl.a. förändringar av arbetspraktik och anställningsstöd samt bidrag till finansieringen av vissa reformer av t.ex. lönegaranti och lönebidrag. AMV fick dock under året utnyttja närmare 1,5 miljarder kronor av anslagskrediten. Orsaken var att antalet deltagare i åtgärder inte minskade i samma takt som utgifterna. Detta berodde främst på att den genomsnittliga individersättningen ökade, liksom andelen upphandlad yrkesinriktad utbildning samt utgifterna för otraditionella insatser. Utnyttjandet av anslagskrediten berodde också på den relativt höga anslagsförbrukningen under första halvåret 1999 samt på problem för AMV att ställa om verksamheten utifrån de minskade medelsramarna.
- 1998 fördes 800 miljoner kronor bort från anslaget som besparing av anslagsbelopp. Orsaken var främst att AMV haft svårigheter att nå upp till kravet för omfattningen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. 1997 drogs på ett liknande sätt drygt 2 miljarder kronor bort från anslaget. Samtidigt sänktes volymkravet från 228 000 personer till 207 000 personer.

Särskilda insatser för arbetshandikappade

- I tilläggsbudget för 2002 minskas anslaget med 704 miljoner kronor för att finansiera en ökning av anslaget 22:11 Bidrag till lönegarantiersättning.
- 2001 överfördes via tilläggsbudgeten 433 miljoner kronor till anslaget 22:12 Bidrag till lönegarantiersättning. Anslagssparandet uppgick dock till drygt 600 miljoner. Trots detta uppnådde AMV i det närmaste verksamhetsmålet om antal sysselsatta arbetshandikappade.
- Under 2000 uppgick anslagssparandet till 438 miljoner kronor. Orsaken var att omfattningen av anställning med lönebidrag och OSA blev mindre än planerat. Enligt verksamhetsmålet skulle AMV sysselsätta 56 000 personer. Utfallet blev 53 800 personer.
- Regeringen beslutade 1999 att hela anslagssparandet samt därutöver 290 miljoner kronor skulle föras bort med anledning av förändrade redovisningsprinciper för anslaget. 1999 tillfördes anslaget ytterligare 90 miljoner kronor för att förbättra möjligheterna för funktionshindrade att få arbete. Ungefär 220 miljoner kronor av anslagskrediten fick dock utnyttjas. Detta berodde på en hög omfattning av anställning med lönebidrag och OSA.
- 1998 drogs hela anslagssparandet (255 miljoner kronor) in för 1997. AMV bytte redovisningsprincip (kassamässig redovisning) för budgetå-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

ret 1998, vilket minskade anslagsredovisningen. Om förändringen inte skett skulle AMS ha överskridit anslaget med 300 miljoner kronor. Detta berodde på en mycket hög omfattning av och ökade styckkostnader för åtgärderna.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 1

Bilaga 3 Mål för verksamhetsgrenar och återrapporteringskrav 2002

Mål	Återrapportering
Matchning på arbetsmarknaden	
1. En effektiv matchning mellan vakanser och arbetssökande på arbetsförmedlingen. Arbetsgivare som anmäler lediga platser till förmedlingen ska få tillräckligt med sökande för att kunna anställa personal inom rimlig tid.	<ul style="list-style-type: none"> - Andel av samtliga arbetsgivare som anmält ledigt arbete till arbetsförmedlingen och som har fått förslag på tillräckligt med sökande för att sedan kunna anställa inom rimlig tid. - Redovisning och analys av Beveridgekurva på riks- och länsnivå. - - Analys av målet utifrån verksamhet under verksamhetsgren två och tre.
2. Korta arbetslöshetstiderna genom en effektiv sökprocess. En väl fungerande sök- och matchningsprocess i kombination med anvisade medel för program ska medverka till att minska arbetslösheten och öka sysselsättningen.	<ul style="list-style-type: none"> - Genomsnittliga inskrivningstider för olika grupper. - Antal långtidsarbetslösa fördelat på olika grupper. - Andel nyinskrivna med handlingsplan inom tre månader. - Indikatorer för handlingsplaner. - Redovisning av planering och utfall av anslagen samt en sammanfattande bedömning och analys av varje enskild nämnds redovisning av vidtagna åtgärder för att korrigera eventuella avvikelser mellan planering och utfall. - - Analys av målet utifrån verksamhetsgren två och tre.
Kompetenshöjande insatser	
3. Andelen personer som fått arbete 90 dagar efter avslutad arbetsmarknadsutbildning ska i genomsnitt uppgå till minst 70 procent.	<ul style="list-style-type: none"> - Andelen personer som har arbete 90 dagar efter avslutad arbetsmarknadsutbildning. - Redovisning av avaktualiseringsorsak och sökandekategori. - Fördelning mellan arbetsmarknadsutbildning och förberedande utbildning. - - Redovisning av hur arbetsmarknadsutbildningen används för att motverka flaskhalsar.
Stödja dem som har det svårast på arbetsmarknaden	
4. Antalet långtidsinskrivna ska uppgå till högst 42 000 personer i genomsnitt per månad.	<ul style="list-style-type: none"> - Det genomsnittliga antalet långtidsinskrivna. - Antal personer som har en sammanhängande inskrivningstid på mer än två år utan att under denna period haft ett reguljärt arbete som varat längre än sex månader.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
 Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
 .

Bilaga 1

- Den genomsnittliga inskrivningstiden i aktivitetsgarantin samt andelen som lämnar den varje månad.
 - Redovisning av vissa utbetalade medel.
5. I genomsnitt ska minst 58 000 arbetshandikappade personer per månad ha lämplig sysselsättning under 2002 för beloppet som tilldelats under anslaget 22:4 Särskilda insatser för arbetshandikappade.
6. Andelen övergångar från lönebidrag till osubventionerat arbete ska öka jämfört med föregående år, och omprövningsbesluten ska i genomsnitt ha en lägre bidragsnivå än föregående beslut.
- Antal arbetshandikappade i subventionerad anställning.
 - Redovisning av antal personer som fått del av hjälpmedel etc.
 - Antal och andel övergångar från lönebidrag till osubventionerat arbete.
 - Redovisning av antal övergångar från lönebidrag till osubventionerat arbete utifrån lönebidragets längd.
 - Redovisning av den genomsnittliga nivån i omprövningsbeslutet jämfört med den genomsnittliga nivån i de föregående besluten.
 - Genomsnittlig bidragsandel som lämnas till andra arbetsgivare än allmännyttiga organisationer.
 - Genomsnittlig bidragsandel som lämnas till allmännyttiga organisationer.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

• Bilaga 1

Källa: Regleringsbrevet för 2002.

Bilaga 4 Verksamhetsmål 2000-2002

2000	2001	2002
<p>Hålla vakanstiderna nere för lediga platser</p> <p>1. Minst 80 % av samtliga arbetsgivare som anmält ledig plats till arbetsförmedlingen ska ha fått tillräckligt med sökande för att kunna anställa inom den tid som har överenskommits med arbetsförmedlingen.</p> <p>2. Andelen personer som fått arbete 90 dagar efter avslutad yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning ska uppgå till minst 70 %. Målet ska uppnås under 2000.</p>	<p>Matchningen på arbetsmarknaden</p> <p>1. Målet är en effektiv matchning mellan vakanser och arbetssökande. Arbetsgivare (80 %) som anmäler lediga platser till af ska få tillräckligt med sökande för att kunna anställa inom rimlig tid.</p> <p>2. Målet är en effektiv sökprocess så att arbetslöshetstiderna blir korta. Individuella handlingsplaner med hög kvalitet ska upprättas i samverkan mellan af och den arbetssökande inom tre månader.</p> <p>3. Antalet långtidsinskrivna som inte haft ett reguljärt arbete de senaste två åren ska minska kontinuerligt under året och vara mindre än 40 000 personer i slutet av året.</p> <p>Kompetenshöjande insatser samt stödja dem som har det svårast på arbetsmarknaden</p> <p>1. Andelen personer som fått arbete 90 dagar efter avslutad yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning ska i genomsnitt uppgå till minst 70 %.</p>	<p>Matchning på arbetsmarknaden</p> <p>1. Målet är en effektiv matchning mellan vakanser och arbetssökande på arbetsförmedlingen. Arbetsgivare som anmäler lediga platser till förmedlingen ska få tillräckligt med sökande för att kunna anställa personal inom rimlig tid.</p> <p>2. Målet är att korta arbetslöshetstiderna genom en effektiv sökprocess. En väl fungerande sök- och matchningsprocess i kombination med anvisade medel för program ska medverka till att minska arbetslösheten och öka sysselsättningen.</p> <p>Kompetenshöjande insatser</p> <p>1. Målet är att andelen personer som fått arbete 90 dagar efter avslutad arbetsmarknadsutbildning i genomsnitt ska uppgå till minst 70 procent.</p> <p>Stödja dem som har det svårast på arbetsmarknaden</p>
<p>Minska långtidsarbetslösheten</p> <p>1. Antalet långtidsarbetslösa ska minska under året och vara mindre än 48 000 personer i slutet av budgetåret.</p> <p>2. Alla ungdomar yngre än 25 år ska erbjudas reguljärt arbete, lämplig utbildning, praktik eller sysselsättningsskapande åtgärd senast inom 100 dagar under budgetåret.</p>		

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
 Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

Motverka långa tider utan arbete

1. Antalet långtidsinskrivna som inte haft ett reguljärt arbete de senaste två åren ska minska kontinuerligt under året och vara mindre än 62 000 personer i slutet av budgetåret.

2. I genomsnitt minst 56 000 arbetshandikappade personer per månad ska ges lämplig sysselsättning.

3. Den genomsnittliga bidragsnivån i lönebidrag som lämnas till andra arbetsgivare än allmännyttiga organisationer ska uppgå till högst 60 procent av den bidragsgrundande lönekostnaden.

2. I genomsnitt minst 57 000 arbetshandikappade personer per månad ska ha lämplig sysselsättning under 2001 för beloppet som tilldelats under anslaget 22:4 Särskilda insatser för arbetshandikappade.

3. Den genomsnittliga bidragsnivån i lönebidrag som lämnas till andra arbetsgivare än allmännyttiga organisationer ska uppgå till högst 58 procent av den bidragsgrundande lönekostnaden.

1. Målet är att antalet långtidsinskrivna ska uppgå till högst 42 000 personer i genomsnitt per månad.

2. Målet är att i genomsnitt minst 59 000 arbetshandikappade personer per månad ska ha lämplig sysselsättning under 2002 för beloppet som tilldelats under anslaget 22:4 Särskilda insatser för arbetshandikappade.

3. Målet är att andelen övergångar från lönebidrag till osubventionerat arbete ska öka jämfört med föregående år samt att omprövningsbeslut i genomsnitt ska ha en lägre bidragsnivå än föregående beslut.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

•
Bilaga 1

Bilaga 5 Tidsplan för arbetet med verksamhetsplaneringen under hösten 2001

Datum	AMS	Datum	En länsarbetsnämnd
V 36	Budgetpropositionen	V 39	Ledningskonferens – Första presentation för länsarbetsdirektörerna
V 38	Styrelsemöte – Inledande diskussion	V 41	Preliminär tilldelning av medel till länen
V 39	Ledningskonferens – Första presentation för länsarbetsdirektörerna	V 42	Arbetsmarknadsdagarna
V 41	Preliminär tilldelning av medel till länen	V 42	Länsledningsmöte – Beslut om att använda den fördelningsmodell som utarbetades under 2000
V 42	Arbetsmarknadsdagarna	V 46	Nytt fördelningstal skickas till samtliga arbetsmarknadsområden
V 42	Styrelsemöte – Fortsatt diskussion	V 47	Länsledningsmöte – Diskussion kring innehållet i VP 2002
V 50	Ledningskonferens – Underlagsmaterial föreligger. Förslagsutkast till riktlinjer diskuteras.	V 48	Länsarbetsnämndens styrelse – Information om förutsättningarna för verksamhetsplanering samt preliminär tilldelning 2002
V 51	Regleringsbrev	V 48	Preliminär tilldelning per kommun och utskick av budgetanvisningar till kontoren
V 51	Styrelsemöte – Beslut fattas om riktlinjerna – Beslut inkl. preliminära målnivåer delges länsarbetsnämnderna	V 50	Länsarbetsnämndens styrelse – Beslut om verksamhetsplan 2002 och preliminär tilldelning 2002
V 3	Senaste tidpunkt för länsarbetsnämnderna att inkomma med synpunkter på målnivåerna	V 51	Länsledningen för diskussion kring regleringsbrevet, verksamhetsplanen och tilldelningen
V 4	Ledningsmöte – Målnivåerna diskuteras och fastställs snarast därefter	V x	Länsarbetsnämndens styrelse – Beslut om slutlig fördelning 2002 och eventuella revideringar i verksamhetsplanen 2002

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

Bilaga 6 AMS riktlinjer – utformning och innehåll 2002

AMS riktlinjer är ett kortfattat dokument (sju sidor) som består av sex delar eller rubriker (AMS, 2001d). Dessa sammanfattas nedan.

Utvecklingen på arbetsmarknaden

Avsnittet om utvecklingen på arbetsmarknaden innehåller en mycket kortfattad konjunkturbedömning. Det som kan vara av intresse från planeringssynpunkt är att risken för ökad arbetslöshet under första halvåret bedöms som stor (för helåret bedöms den ligga något högre än 2001). Det pekas på att individer med svag ställning på arbetsmarknaden drabbas först och hårdast av konjunkturförsämringar och varsel. Behovet av arbetsmarknadspolitiska åtgärder kommer därför att öka och inte minst då för sökande som närmar sig slutet av sin ordinarie eller sin förlängda ersättningsperiod från arbetslöshetskassan (planeringen utvecklas närmare i avsnitt 6.5).

Det övergripande målet

I avsnittet om arbetsmarknadspolitikens mål redovisas regeringens övergripande mål. Målet ska uppnås genom:

- En effektiv matchning mellan arbetssökande och lediga arbeten.
- Kompetenshöjande insatser och andra program för arbetslösa.
- Tillväxt och ett konkurrenskraftigt näringsliv i alla delar av landet.
- Ett arbetsliv som är flexibelt och tryggt, där alla människor känner delaktighet, där jämställdhet råder mellan kvinnor och män och där könsuppdelningen på arbetsmarknaden motverkas.

Kärnuppgifterna

Avsnittet om kärnuppgifterna innehåller en redovisning av vilka dessa är och något om innehållet i varje uppgift. Det finns även inslag som kan tolkas som prioriteringar. Det gäller då följande.

- Matchning. Arbetsförmedlingen ska se till att alltför många arbetssökande och arbetsgivare ökar sin användning av förmedlingens kundarbetsplatser och Internettjänster. En fortsatt offensiv satsning på självservice och på högre tillgänglighet till dessa tjänster ska därför ske under 2002.
- Utbildning. Arbetsmarknadsutbildningen ska vara efterfrågestyrd och dimensioneras, planeras och genomförs mot bakgrund av behovet av utbildad arbetskraft. Syftet med utbildningen är i första hand att motverka brist på arbetskraft och flaskhalsar och därmed bidra till sysselsättningstillväxt.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.

Bilaga 1

- Aktivisering. Genom att tillvarata alla resurser på arbetsmarknaden och därigenom öka arbetskraftsutbudet förbättras förutsättningarna för ökad produktion och tillväxt. De kommande årens demografiska förskjutning i arbetskraften kommer successivt att medföra ett växande behov av arbetsmarknadspolitiska aktiveringsinsatser genom förmedlingen.

Det betonas att länsarbetsnämndernas verksamhetsplanering ska säkerställa att arbetslösa tillförsäkras aktiva insatser utifrån sina behov och att tilldelade anslag för verksamheten nyttjas fullt ut och på ett planerat sätt över hela året. Mot bakgrund av den rådande konjunkturavmattningen och åtföljande risk för ökad öppen arbetslöshet är det av största betydelse att arbetsgivare och arbetssökande får del av programinsatser och på så sätt kommer i åtnjutande av de resurser och insatser som riksdagen och regeringen anvisat AMV. Syftet är att öka kompetensen och det reella utbudet av arbetskraft och att motverka risken för stigande arbetslöshet. Resursanvändningen ska vidare anpassas till de specifika behov av arbetsmarknadspolitiska insatser som finns i varje län.

5-punktsprogrammet

Under denna punkt sägs att AMV på ett kraftfullt sätt ska ta sig an kärnuppgifterna. Detta ska göras utifrån följande perspektiv.

- Kvantitet. Samstämmigheten mellan planering och utfall ska öka för att säkerställa att insatserna på ett effektivt sätt kommer arbetssökande och arbetsgivare till godo.
- Kvalitet. Uppdragsgivarnas krav på goda resultat ska uppfyllas, och det ska bedrivas en verksamhet som är bra enligt arbetssökande och arbetsgivare.
- Ordning och reda. AMV ska vara en förvaltning som präglas av ordning och reda där arbetsgivare och arbetssökande möter likvärdiga möjligheter och likartade krav. God förvaltningssed, god rättstillämpning och hög effektivitet ska prägla förmedlingens resursanvändning.

Resterande delen av avsnittet innehåller en kortfattad redovisning av det s.k. 5-punktsprogrammet (se avsnitt 6.10).

Andra angelägna uppgifter för länsarbetsnämndernas verksamhet

Avsnittet innehåller följande fem uppgifter.

- Fokusera aktivitetsgarantin som en särskilt sammanhållen verksamhet.
- Stärk kontrollen av arbetslöshetsförsäkringen.
- Minska deltidsarbetslösheten inom flera branscher.
- Arbete för mångfald på arbetsmarknaden.
- Ungdomar ska garanteras en löpande kontakt med förmedlingen.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

·
Bilaga 1

Uppdrag till länsarbetsnämnderna

I avsnittet redovisas regeringens verksamhetsmål. Det innehåller även en precisering av ett mål och en målnivå. Dessa redovisas närmare i avsnitt 6.3 om fördelningen av målen.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 1

Bilaga 7 Länsarbetsnämndernas riktlinjer – övergripande innehåll

Lan 1	Lan 2	Lan 3	Lan 4
Inledning – Övergripande riktlinjer – Från regleringsbrev till verksamhetsplan – Grundläggande värden – 5-punktsprogrammet Marknadsbeskrivning Kärnuppgifterna – Verksamhetsmål Jämställdhet, mångfald och miljö Interna mål och uppdrag Budget Uppföljning	Regeringens övergripande mål Arbetsmarknadens förutsättningar Kärnuppgifterna 5-punktsprogrammet Andra angelägna uppgifter Verksamhetsmål Resurser	Övergripande mål Marknadsanalys Kärnuppgifterna Skånes mål Uppföljning Andra angelägna uppgifter 5-punktsprogrammet	Verksamheten – Övergripande mål – Arbetsmarknaden och framtida kompetensbehov – Kärnuppgifterna – 5-punktsprogrammet – Andra angelägna uppgifter – Verksamhetsmål Ekonomi Personal Så klarar vi uppdraget Utvecklingsområden Uppföljning

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
 Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

Bilaga 8 Resursfördelningsmodeller

Anslagen för aktivitetsstöd samt köp av arbetsmarknadsutbildning och övriga kostnader

AMS fördelningsmodell

AMS använder samma modell för fördelning av anslagen 22:2 och 22:3, dvs. för aktivitetsstöd och köp av arbetsmarknadsutbildning. Vid fördelningen av anslaget 22:3 fördelas enbart aktivitetsstödet. Bidrag till arbetslöshetsersättningen ingår således ej.

AMS fördelning för 2002 bygger på att hälften av medlen fördelas enligt en fördelningsmodell och hälften enligt aktuell fördelning av motsvarande medel för 2001.

Tabell 8.1 Fördelningsmodeller för aktivitetsstöd samt köp av arbetsmarknadsutbildning och övriga kostnader

AMS	Lan 1	Lan 2	Lan 3	Lan 4
<p><u>Fördelningsmodell 50 %</u> – Målgrupp x Fördelningspolitisk faktor</p> <p><u>Fördelning för 2001 50 %</u></p>	<p><u>Fördelning i proportion till förvaltningsanslaget</u></p>	<p><u>I huvudsak samtliga kvarstående sökande</u></p> <p>– Viktning sker av speciella grupper</p>	<p><u>Kvarstående sökande (exkl. ombytessökande, lönebidrag, OSA) 70 %</u></p> <p><u>Fördelningspolitisk faktor 30 % (i princip relativ arbetslöshet)</u></p> <p>Anslag 22:3 fördelas efter modell. För anslag 22:2 fördelas 50 % efter modell och resterande del utifrån aktuell tilldelning (okt-01)</p>	<p><u>Målgruppen för insatserna (främst arbetslösa och personer i program)</u></p> <p>– Grupper med särskilda behov genererar extra medel</p>

Fördelningsmodellen bygger på målgruppen för konjunkturberoende program och en fördelningspolitisk faktor. Målgruppen utgörs av kvarstående sökande på arbetsförmedlingarna (exkl. särskilda program för arbetshandikappade och ombytessökande). Den fördelningspolitiska faktorn definieras som antalet nya sökande utan arbete i förhållande till arbetskraften enligt AKU. Dessa bägge faktorer multipliceras sedan med varandra och ges vikten 50 procent.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

Länsarbetsnämndernas fördelningsmodeller

Flertalet av länsarbetsnämnderna har likartade fördelningsmodeller. Den främsta avvikelserna gentemot AMS modell är att merparten av nämnderna inte direkt tar hänsyn till föregående års fördelning.

I huvudsak bygger nämndernas modeller på antalet kvarstående arbetsökande där grupper med särskilda behov viktas. Kvarstående arbetslösa definieras olika mellan länen, men innehåller i två fall olika grupper av arbetsökande och personer i åtgärder (exkl. lönebidrag och OSA). Det tredje fallet inkluderar även lönebidrag och OSA i personer i åtgärder. Inkluderingen av personer i åtgärder innebär att föregående års anslag indirekt tas med i fördelningen.

Lan 1 har återigen en avvikande fördelningsmodell. Fördelningen baseras på den tidigare redovisade fördelningen av förvaltningsanslaget.

Analys av modellerna

AMS och de länsarbetsnämnder som analyseras använder endast en modell för fördelning av anslaget för köp av arbetsmarknadsutbildning och anslaget för aktivitetsstöd för personer som deltar i arbetsmarknadspolitiska program. Anslagen fördelas i och för sig separat, men samma modell utnyttjas vid bägge fördelningarna.

Utgifter för aktivitetsstöd och köp av arbetsmarknadsutbildning etc. utbetalades t.o.m. 2000 från anslaget A2 Arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Från och med budgetåret 2001 utbetalas aktivitetsstöd och bidrag till arbetslöshetsersättning från ramanslaget 22:2 Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd. Förändringen syftar enligt budgetpropositionen för 2001 bl.a. till att tydliggöra att utgifterna för dessa ändamål tydligt hänger samman. Ersättningen för dem som deltar i program med aktivitetsstöd motsvarar den arbetslöshetsersättning som deltagarna skulle vara berättigade till om de var arbetslösa. Omfattningen av programmen påverkar också, enligt propositionen, den öppna arbetslösheten och därmed utgifterna för arbetslöshetsersättning. En sammanläggning förtydligar detta samband och skapar samtidigt större möjligheter för att vid behov göra omprioriteringar under löpande budgetår mellan arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd.

Den nya konstruktionen av anslagen lyfter fram arbetsmarknadsutbildningen på ett tydligare sätt än tidigare. Den valda fördelningsmodellen innebär emellertid att ett stort antal åtgärder fördelas efter samma principer. Det kan förefalla naturligt i en målstyrd organisation. Förmedlingarna blir inte låsta till ett visst antal åtgärder, och friheten att välja den åtgärd som förutsetts passa bäst ökar.

Det är samtidigt en modell som fungerar bäst om åtgärderna kan betraktas som substitut till varandra. Arbetsmarknadsutbildningen har dock i olika sammanhang, t.ex. i budgetpropositioner och i AMS riktlinjer, getts en speciell vikt. Utbildningen ska lösa flaskhalsproblem, den ska inriktas mot bristyrkesutbildningar och den ska vara efterfrågestyrd. Någon specifik vikt för efterfrågan, t.ex. platser, finns dock inte i de modeller som analyserats.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

·
Bilaga 1

Det kan också diskuteras vilket genomslag modellerna för arbetsmarknadsutbildning får i praktiken. Målgruppen i fördelningsmodellerna är mycket bred, men som framgått av avsnitt 5.2 finns det en tendens till att relativt starka grupper prioriteras. Det meningsfulla i att utnyttja fördelningsmodeller kan då naturligtvis diskuteras.

Det finns även andra inslag i modellerna som kan diskuteras. Det gäller då framför allt Lan 1 som utnyttjar samma modell som vid fördelningen av förvaltningsanslaget. Sambandet mellan variablerna i modellen och de arbetsmarknadspolitiska programmen är inte alla gånger helt uppenbar. Ett exempel på detta är att befolkningen har en vikt på 30 procent. Det finns dessutom flera invändningar mot den variabel som mäter hur sysselsättningsgraden utvecklas. Dessa har redovisats tidigare i avsnitt 7.5.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Särskilda insatser för arbetshandikappade

AMS fördelningsmodell

AMS fördelningsmodell består av två delar: uppdrag och tröghet. Uppdrag definieras som samtliga kvarstående sökande och bygger på att de aktuella uppdragen ska ha inflytande på resursernas fördelning mellan länen. Kvarstående sökande med arbetshandikapp bör enligt AMS ej användas i detta sammanhang på grund av osäkerhet om det föreligger tillräckligt stor jämförbarhet i handikappregistreringen regionalt.

Tröghetsfaktorn utgörs av föregående års fördelning och ska avspegla att sysselsättning i dessa program innebär en relativt långsiktig bindning som begränsar det möjliga genomslaget från år till år. Föregående års fördelning har definierats som utbetalade personmånader augusti–oktober och den genomsnittliga kostnaden per personmånad januari–oktober i de åtgärder som finansieras av anslaget.

Tabell 8.2 Fördelningsmodeller för särskilda insatser för arbetshandikappade

AMS	Lan 1	Lan 2	Lan 3	Lan 4
<u>Tröghet 85 %</u> – Enligt aktuella volymer och kostnader	<u>Föregående års resultat, dvs. personer i lönebidrag och OSA.</u>	<u>Antal personer i lönebidrag och OSA 1 dec. Tilldelning så att kontoren klarar volymer</u>	<u>Utbetalningar aug-okt 2001 50 %</u> <u>Modell 50 %</u> – Sökande i handikappåtgärder 50 %	<u>Tröghet 80 %</u> – Personer i lönebidrag och OSA
<u>Uppdrag 15 %</u> – Samtliga kvarstående sökande		<u>Resterande medel tilldelas efter kvarstående arbetshandikappade (exkl. personer i lönebidrag och OSA).</u>	– Kvarstående sökande med arbetshandikapp 50 %	<u>Rörlig del 20 %</u> – Arbetshandikappade som är arbetslösa och i vissa åtgärder

Länsarbetsnämndernas fördelningsmodeller

I huvudsak tillämpar länsarbetsnämnderna liknande modeller vid fördelningen av anslaget till särskilda insatser för arbetshandikappade. Den viktigaste komponenten är föregående års sysselsättning i lönebidrag och OSA. Ett län har en rörlig del som ska stimulera till ökad rörlighet av personer i lönebidrag och OSA.

Analys av modellerna

Modellerna är av naturliga skäl i hög grad styrda av det faktum att en stor del av resurserna är uppbundna av relativt långsiktiga beslut. Det begränsar möjligheterna till alltför stora förändringar från år till år.

Modellerna saknar helt och hållet inslag som skulle kunna skapa incitament för att slussa deltagarna in i reguljär eller mindre subventionerad sysselsättning. I förordningen (2000:630) om särskilda insatser för arbetshandikappade finns dock inslag som skulle kunna ligga till grund för sådana konstruktioner. Exempelvis ska lönebidrag omprövas efter fyra år och i samband med en sådan omprövning ska också bidragets storlek prövas. I förordningen sägs att länsarbetsnämnderna ska verka för att arbetstagaren övergår till en anställning utan lönebidrag.

Det nuvarande mål 6 har också sådana inslag. Målet innebär att övergångarna från lönebidrag till osubventionerat arbete ska öka och att omprövningsbesluten ska ha en lägre bidragsnivå än föregående år.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 1

Bilaga 9 AMV:s system för ekonomistyrning (Presto)

Ett viktigt led i planeringen är det s.k. Presto. Presto är AMV:s system för ekonomistyrning. Programmet har utvecklats av AMS för att ge stöd till budgetansvariga på arbetsförmedlingar och länsarbetsnämnder i budgetarbetet och i den löpande styrningen av verksamheten. Presto erbjuder verktyg för budgetplanering och budgetuppföljning av både förvaltnings- och programmedel.

De uppgifter som presenteras i Presto hämtas in och sammanställs från många olika system. Det kan t.ex. avse ekonomisystemet, åtgärdssystemet och AF90. Uppgifter hämtas också in från Riksförsäkringsverket och från akassorna. Databasen i Presto uppdateras varje helg, vilket betyder att budgetansvariga varje vecka får tillgång till aktuella uppgifter på utbetalningar och beslut.

Presto ger möjlighet att följa utfall i form av utbetalningar och volymer per kostnadsställe, och länen kan även bygga egna konsolideringsstrukturer för att på så sätt kunna summera på högre nivåer. Utfall presenteras normalt summerat per konto eller verksamhet, men kan även brytas ned ända ned på verifikations- eller beslutsnivå.

Länsarbetsnämnderna använder Presto för strategisk ekonomistyrning. De bestämmer även vilka uppföljningsmodeller (budgetmallar och uppföljningsnivåer) som ska användas i respektive län. Den lokala och regionala systemadministrationen sköts av Ekonomitjänsters systemadministratörer. AMS Ekonomienhet ansvarar för centralt systemunderhåll och systemutveckling.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Bilaga 10 De fyra länsarbetsnämndernas bedömningar av måluppfyllelsen för 2001

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

Lan 1	Lan 2	Lan 3	Lan 4
Mål 1. Minst 80 % av arbetsgivarna ska ha fått tillräckligt med sökande för att kunna anställa i tid.			
Ej uppfyllt. Länet har ökat med 7 procentenheter mot föregående månad och detta får fortfarande ses som ett bra resultat. Årsnittet ligger på 71 % och utvecklingen har varit positiv sedan sommaren för detta mål.	Ej uppfyllt. Ett lite för lågt oktobervärde bidrog till att vi inte nådde målet. Vi noterar en bra avslutning på året. Färre order och fler tillgängliga sökande att anvisa.	Uppfyllt. Länet uppnår målet.	Uppfyllt. Målet är uppnått.
Mål 2. Samtliga ska ha handlingsplaner inom 3 månader.			
Ej uppfyllt. Trots målvakter på alla arbetsplatser hinner några sökande slinka igenom utan handlingsplan. I kvalitetsarbetet som genomförs inom länet poängteras vikten av att göra en gemensam handlingsplan tidigt tillsammans med den sökande.	Ej uppfyllt. Hälften av kontoren hade 100 %. Retfullt att det inte blev 100 % för hela länet. Vi hade 100 % både i oktober och november. Vi välkomnar en ny målformulering.	Ej uppfyllt. Länet har inte nått ända fram. Fortsätter det kvalitativa och kvantitativa arbetet med handlingsplanerna som medfört det goda resultatet i sökandeundersökningarna.	Uppfyllt. Målet är uppnått.
Mål 3. Antalet långtidsinskrivna ska vara mindre än 40 000 personer i slutet av året.			
Ej uppfyllt. Avvikelsen mot målnivån började under sommaren och har blivit mer påtaglig under sista kvartalet. Denna utveckling avspeglar de ökande svårigheterna att finna, få och behålla ett arbete för de sökande som har en svag ställning på arbetsmarknaden.	Ej uppfyllt. Tyvärr visar det sig att även vår nya prognos var för optimistisk. Det försämrade arbetsmarknadsläget bidrar till en hårdare konkurrens om ett minskat antal platser.	Ej uppfyllt. Som länet påpekade redan vid måldialogen med AMS inför 2001 har målnivån varit för ambitiös.	Ej uppfyllt. Missade med endast 14 personer. Ett fortsatt aktivt arbete med gruppen långtidsinskrivna bör kunna innebära en viss minskning framöver. Den konjunkturavmattning som skett innebär dock kommande svårigheter på arbetsmarknaden för personer som är eller riskerar att bli långtidsinskrivna.
Mål 4. Andelen som fått arbete 90 dagar efter avslutad arbetsmarknadsutbildning ska uppgå till 70 procent.			
Ej uppfyllt. Utvecklingen vad gäller detta mål har inte utvecklats positivt och legat alltför långt från uppsatt målnivå.	Ej uppfyllt. Ett starkt första halvår följdes av ett betydligt svagare andra halvår. Det känns mer rättvist att räkna genomsnitt för hela året med hänsyn till att	Ej uppfyllt. Länet har lagt ner mycket arbete för att komma tillrätta med det svaga resultatet, bl.a. en mer behovsstyrd upphandling och tydligare ansvars-	Ej uppfyllt. Datautbildningar har fått ett stort genomslag i resultatet. Trots en noggrann marknads- och sökandeanalys inför starten var utfallet för dessa utbildningar

Lan 1	Lan 2	Lan 3	Lan 4
	föresättningsarna kan förändras mycket under ett år.	fördelning mellan af-utbildning och de enskilda förmedlingarna i länet. Förändringarna är av det långsiktiga slaget och beräknas få genomslag under 2002. Länet prioriterar målet enligt överenskommelse med AMS.	mycket lågt. Orsaken var en svag arbetsmarknad inom IT-sektorn. Även för ett antal enstaka platser och länets svetsutbildningar (vikande arbetsmarknad inom industrin) har resultatet varit mindre tillfredsställande.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

Mål 5. I genomsnitt ska minst 57 000 arbetshandikappade personer ha lämplig sysselsättning under 2001 för belopp som tilldelats under anslaget 22:4.

Ej uppfyllt. Länet avvikelser på årsbasis är 5 personer i snitt.	Uppfyllt. Som vi tidigare har påpekat krävs en allt större arbetsinsats för att få fram de anpassade arbetsplatserna.	Ej uppfyllt. Ökningen har fortsatt under sista kvartalet.	Uppfyllt. Målet är uppnått.
--	---	---	-----------------------------

Mål 6. Den genomsnittliga bidragsnivån i lönebidrag ska uppgå till högst 58 %.

Ej uppfyllt. Länet ligger marginellt över rikets resultat.	Uppfyllt. Prognosen om en fortsatt ökning av den genomsnittliga bidragsnivån har slagit in.	Uppfyllt. Länet uppnår målet.	Uppfyllt. Målet är uppnått.
--	---	-------------------------------	-----------------------------

Källa: AMS (2002)

Sammanfattning av remissyttranden över rapport 2002/03:2 Styrningen av AMS och länsarbetsnämnderna

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Följande remissinstanser har yttrat sig:

Regeringskansliet (Näringsdepartementet), Statskontoret, Ekonomistyrningsverket (ESV), Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), Länsarbetsnämnden i Stockholms län, Länsarbetsnämnden i Uppsala län, Länsarbetsnämnden i Södermanlands län, Länsarbetsnämnden i Östergötlands län, Länsarbetsnämnden i Jönköpings län, Länsarbetsnämnden i Kronobergs län, Länsarbetsnämnden i Kalmar län, Länsarbetsnämnden i Blekinge län, Länsarbetsnämnden i Skåne län, Länsarbetsnämnden i Hallands län, Länsarbetsnämnden i Västra Götalands län, Länsarbetsnämnden i Värmlands län, Länsarbetsnämnden i Örebro län, Länsarbetsnämnden i Västmanlands län, Länsarbetsnämnden i Dalarnas län, Länsarbetsnämnden i Gävleborgs län, Länsarbetsnämnden i Västernorrlands län, Länsarbetsnämnden i Jämtlands län, Länsarbetsnämnden i Västerbottens län, Länsarbetsnämnden i Norrbottens län, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), Svenskt Näringsliv, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO) och Landsorganisationen i Sverige (LO).

Följande remissinstanser har inte yttrat sig:

Regeringskansliet (Finansdepartementet) och Växjö universitet.

1 Allmänna synpunkter

Statskontoret anser att revisorerna presenterar ett gediget underlag och en trovärdig analys, varför det finns skäl att ta den på allvar. Kontoret efterlyser dock en prioritering mellan förslagen.

Ekonomistyrningsverket (ESV) anser att rapporten på ett föredömligt sätt benat upp och analyserat problem som föreligger när det gäller både regeringens styrning av AMV och AMS styrning av länsarbetsnämnderna.

Enligt *Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS)* innehåller rapporten stora brister. Rapporten lyfter, enligt AMS, fram en problembild som redan är känd, men redovisar inte de åtgärder som vidtagits för att förbättra verksamheten. *Länsarbetsnämnderna i Östergötlands, Kronobergs, Kalmar, Blekinge, Skåne, Hallands, Västra Götalands, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Dalarnas, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands och Norrbottens län* ansluter sig till AMS yttrande med i vissa fall marginella tillägg. Dessa yttranden behandlas därför ej närmare i remissammanställningen.

Länsarbetsnämnden i Västerbottens län ser det som mycket värdefullt att parallellt med utvecklingsarbetet Af Sverige få ta del av revisorernas granskning.

.
Bilaga 2

Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) instämmer i stort i revisorer-
nas kritik. Enligt TCO har dock analysen varit för begränsad genom att rap-
porten lyfter fram problem som är väl kända och delvis kommer att åtgärdas
inom ramen för fempunktsprogrammet. De förslag som läggs fram i rappor-
ten bör, enligt TCO, beaktas i fempunktsprogrammet.

Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO) anser att rapporten
förmedlar en genomtänkt och vederhäftig analys.

Enligt *Landsorganisationen i Sverige (LO)* har revisorerna inte tagit till-
räcklig hänsyn till vare sig den omorganisation eller det fempunktsprogram
som AMS styrelse beslutat om.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 2

2 Se över mål och målstruktur

I rapporten föreslår Riksdagens revisorer att regeringen bör få i uppdrag att
göra en generell översyn av mål och målstruktur inom arbetsmarknadspoliti-
ken.

Enligt *Näringsdepartementet* påbörjade regeringen under 2001 ett arbete
med att se över strukturen för en effektivare styrning och uppföljning av den
arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Revisorernas rapport kommer, enligt
departementet, att vara en utgångspunkt i det fortsatta utvecklingsarbetet.

ESV anser att det är av stor vikt att inte bara se över målstrukturen för poli-
tikområdet Arbetsmarknadspolitik utan också att regeringen överväger om
styrningen skulle bli tydligare om Arbetsmarknadspolitik görs till ett verk-
samsområde inom ett bredare politikområde. Enligt *ESV* påverkar många
andra aktörer och faktorer sysselsättningen och tillväxten. Full sysselsättning
och ekonomisk tillväxt är därför övergripande mål för många verksamheter
utöver dem som ryms inom arbetsmarknadspolitiken. *ESV* pekar också på
möjligheten att använda sig av s.k. effektkedjor så att det tydligt framgår
vilken punkt i kedjan målet avser.

AMS delar till viss del revisorerernas bedömning, och det är därför styrelsen
bedriver arbetet med att komplettera regeringens makromål med verksamhetens
verksamhetsmål som tar sin utgångspunkt i regeringens arbetsmarknadspoli-
tiska riksmål. Sådana verksamhetsmål ökar, enligt *AMS*, förutsättningarna
för en effektiv verksamhetsplanering på arbetsförmedlingarna. Dessutom
ökas utrymmet för mera arbetsmarknadsanpassade verksamhetsmål på läns-
nivå och regional nivå. *AMS* konstaterar att en rad åtgärder är vidtagna och
att det sedan ett par år pågår ett utvecklingsarbete inom *AMV*.

Länsarbetsnämnden i Stockholms län delar i många avseenden revisorer-
nas uppfattning om hittillsvarande förhållanden och anser att en fortsatt
översyn av målstrukturen är angelägen. Nämnden konstaterar att målet för
politikområdet är svårt att översätta till en enkel och tydlig målstruktur. En
sådan bör ha ett begränsat antal verksamhetsmål som uppfyller de s.k.
SMART-kriterierna och som direkt kan tillämpas inom verket. Enligt näm-
nden bör det i första hand utvecklas verksamhetsmål som inriktas på arbets-
förmedlingens centrala uppgift, matchning på arbetsmarknaden. Länsarbets-
nämnden menar vidare att arbetsförmedlingen har en central roll för att med-
verka till att öka arbetskraftsutbudet i ett läge där det förutses stora arbets-

kraftsbehov inom vård och omsorg. Nämnden anser vidare att en ny målstruktur bör stödja den s.k. Lissabonstrategin.

Länsarbetsnämnden i Södermanlands län ser det som viktigt att det skapas tydliga verksamhetsmål som tillsammans medverkar till att den totala måluppfyllelsen nås.

Länsarbetsnämnden i Jönköpings län instämmer till viss del i revisorernas bedömning, men anser att det måste vara AMS uppdrag att formulera de mer detaljinriktade verksamhetsinterna målen.

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) håller med revisorerna om att det finns problem med hur målen för arbetsmarknadspolitiken är utformade och att de ibland kolliderar. Det är önskvärt med ett mindre antal övergripande mål samt mätbara verksamhetsmål. Enligt IFAU kan arbetsmarknadspolitiken inte ensam förväntas leda till att samtliga typer av mål uppnås. Det handlar i stället om vilka bidrag, utöver dem som andra typer av politik åstadkommer, som arbetsmarknadspolitiken kan ge. IFAU håller mot denna bakgrund inte med revisorerna om att målet för politikområdet skulle vara olämpligt som övergripande mål för arbetsmarknadspolitiken. IFAU håller däremot med om att verksamhetsmålen bör vara inriktade på effektmål snarare än medel för att genomföra den egna verksamheten. IFAU pekar vidare på att målet om arbete efter arbetsmarknadsutbildning verkar ha bidragit till en uppstramad definition av yrkesinriktad respektive förberedande utbildning, där den yrkesinriktade i dag verkligen är yrkesinriktad. Det är enligt IFAU inte negativt att volymen i den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen har sjunkit från 1990-talets nivåer, utan snarare tvärtom. IFAU finner inget stöd i den senaste tidens forskning för att arbetsmarknadsutbildning skulle vara en bra insats i allmänhet och inte heller för att utbildningen skulle vara särskilt bra för traditionellt svaga grupper. Mot bakgrund av arbetsmarknadsutbildningens dåliga resultat i jämförelse med olika typer av subventionerad anställning kan man, enligt IFAU, påstå att man gör de svaga grupperna en björntjänst genom att prioritera dem i arbetsmarknadsutbildning, då andra insatser visat sig ge bättre resultat.

Svenskt Näringsliv anser att det är viktigt att både övergripande och verksamhetsinriktade mål för de arbetsmarknadspolitiska insatserna formuleras så att de verkligen är möjliga att påverka med arbetsmarknadspolitik och att de också mäter effekter av verksamhetens eget bidrag till det mål som ska uppnås. Det är av samma anledning viktigt att undvika målformuleringar där man snarare mäter graden av verksamhetens medelsuppfyllelse än graden av måluppfyllelse. Svenskt Näringsliv anser vidare att verksamheten i alltför hög grad har fokuserats på arbete med de sökande och inte i tillräckligt stor utsträckning tagit sin utgångspunkt i företagets behov. En indikation på detta synsätt är, enligt Svenskt Näringsliv, att av sex övergripande mål 2002 var det endast ett som hade fokus på företagets behov av arbetskraft. Detta mål mäter dessutom snarare förmedlingens förmåga att leverera kvantitet än kvalitet. Enligt Svenskt Näringsliv visar de studier som finns över olika förmedlingars effektivitet att ett företagsinriktat arbetssätt leder till fler arbetstillättningar utan att de fördelningspolitiska målen om långtidsarbetslöshet och långtidsinskrivning påverkas negativt. Utformningen av målen premierar dock inte detta arbetssätt. Svenskt Näringsliv anser vidare att målet

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 2

om arbete efter arbetsmarknadsutbildning har både för- och nackdelar. En nackdel är att omfattningen av den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen kan komma att styras i alltför hög grad av kortsiktiga arbetsmarknadsbehov. Men det bidrar också till att uppnå högre träffsäkerhet. Enligt Svenskt Näringsliv skulle AMS även inom ramen för nuvarande strukturer, genom en översyn av mål och målstruktur, kunna göra mycket för att matcha jobb och arbetslösa bättre.

TCO håller med om att de arbetsmarknadspolitiska målen inte är utformade eller anpassade för en effektiv styrning av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och att de har skapat målkonflikter och suboptimering och att problemen bör åtgärdas. Enligt TCO bör arbetsmarknadspolitiken få en starkare tillväxtpolitisk roll genom att bl.a. involveras som en naturlig del i tillväxtprogrammen och de regionala partnerskapen. TCO anser att det är viktigt att en grundläggande översyn görs av nuvarande verksamhetsmål och att målen i högre grad speglar rådande arbetsmarknadsläge och verkets roll inom arbetsmarknadspolitiken. Det åligger, enligt TCO, regering och riksdag ett ansvar att se över styrinstrumenten för AMV.

Enligt SACO har revisorerna visat på en komplex målkarta bestående av ibland motsägelsefulla eller felaktiga mål. Mot bakgrund av detta stöder SACO revisorernas förslag om att regeringen bör få i uppdrag att göra en generell översyn av mål och målstruktur inom arbetsmarknadspolitiken.

LO anser inte att regeringen för närvarande bör ges i uppdrag att göra en generell översyn av mål och målstrukturer inom arbetsmarknadspolitiken. En ordentlig omorganisation har, enligt LO, gjorts inom AMS i syfte att nå mål och målstrukturer såsom revisorerna efterlyst.

3 Förbättra regeringens resultatredovisning

I rapporten föreslår Riksdagens revisorer att regeringen bör få i uppdrag att förbättra resultatredovisningen i budgetpropositionen.

Näringsdepartementet pekar på att revisorernas rapport kommer att vara en utgångspunkt i det fortsatta utvecklingsarbetet vad gäller styrning och uppföljning av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Statskontoret konstaterar att stora delar av den kunskap som finns om arbetsmarknadspolitiken inte tas till vara.

ESV menar att en förutsättning för att resultatredovisningen ska kunna förbättras är att regeringen tar fram en strategi för hur regeringen ska följa upp och utvärdera arbetsmarknadspolitiken. Detta är också en förutsättning för att AMS ska kunna förbättra sin uppföljnings- och utvärderingsverksamhet. Regeringens strategi bör, enligt ESV, utgå från behovet av information dels för att kunna styra verksamheten på ett bättre sätt, dels för att kunna förse riksdagen med bättre resultatinformation.

AMS delar revisorernas uppfattning att resultatinformationen kan förbättras. Enligt AMS har det mot denna bakgrund etablerats en ny utvärderings- och analysavdelning inom styrelsen. Avdelningen ska bl.a. utveckla en resultatorienterad statistik som revisorerna, enligt AMS, efterlyser. AMS pekar också på att styrelsen på uppdrag av regeringen arbetar med att upprätta

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 2

verksamhetsgrenar. Detta ska, enligt AMS, radikalt öka verkets förutsättningar för resultatredovisning etc.

Enligt *Länsarbetsnämnden i Stockholms län* bör en förbättrad målstruktur på ett helt annat sätt göra det möjligt att tillgodose kraven på resultatredovisningen. AMS nya utvärderings- och analysfunktion kommer, enligt nämnden, att ge regeringen möjlighet att förbättra sin återrapportering och analys till riksdagen.

Länsarbetsnämnden i Jönköpings län delar uppfattningen att resultatinformationen kan förbättras. Nämnden pekar också på att det skapats en ny utvärderings- och analysavdelning inom AMS och att det pågår ett arbete med resultatredovisning på verksamhetsgrenar.

IFAU håller i stort med revisorerna. Enligt IFAU är det viktigt att Näringsdepartementets arbetsmarknadsenhet har kompetens att både genomföra egen uppföljning av politiken och bedöma externa uppföljningar och utvärderingar. IFAU vill även påpeka att utvärdering i form av effektstudier bör ges större utrymme i regeringens resultatredovisning. Sådana studier kräver emellertid en längre uppföljningshorisont än t.ex. ett kalenderår och kan därför inte hänföras direkt till den verksamhet som bedrevs av AMV under det föregående året.

Enligt *Svenskt Näringsliv* är en förutsättning för att politikerna ska kunna göra rätt avvägningar när det gäller allokeringen av samhällets resurser att det fortlöpande görs adekvata analyser av insatsernas effektivitet.

SACO anser att revisorernas förslag är riktigt.

4 Se över verksamhetsplaneringen inom AMV

I rapporten föreslår Riksdagens revisorer att regeringen bör ge AMS i uppdrag att i grunden omarbete verksamhetsplaneringen.

Enligt *Statskontoret* bör det t.ex. vara möjligt att förbättra i vart fall vissa delar av styrningen inom AMV också inom ramen för de övergripande förutsättningar som råder för närvarande. Ett exempel är att förbättra kunskapen om organisationens mål, vilket bör kunna ske omedelbart.

ESV tillstyrker revisorernas förslag.

AMS delar revisorernas bedömning och har därför sedan 2001 bedrivit ett konkret åtgärdsarbete för att införa en ny verksamhetsplanering. Ett omfattande utvecklingsarbete pågår enligt AMS. Målet är att en helt ny modell ska vara i tillämpning budgetåret 2004. AMS framhåller att revisorernas förslag sedan mer än ett år är föremål för åtgärdsinsatser. Ett flertal olika åtgärder redovisas i AMS remissvar. Det är t.ex. en ny myndighetsinstruktion, en ny ledningsorganisation, det s.k. fempunktsprogrammet och åtgärder för att tydliggöra AMS roll som chefsmyndighet. Tillskapandet av en tydlig linjeorganisation var, enligt AMS, en av förutsättningarna för att initiera, leda och styra det nu pågående ändringsarbetet.

Enligt AMS överensstämmer revisorernas kritik med den kritik som styrelsen framförde 1999 och 2000, dvs. för tre år sedan. AMS anser att Riksdagens revisorer ägnar uppmärksamheten åt att måla upp allvarliga brister inom verket, utan att redovisa de åtgärder som har vidtagits under 2001 och 2002

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 2

och som planeras vidtas under 2003. Enligt AMS skapar därmed revisorerna, medvetet eller omedvetet, en skev och osaklig bild av förhållandena inom verket.

Länsarbetsnämnden i Stockholms län anser att en översyn av verksamhetsplaneringen är onödig eftersom den för närvarande håller på att omarbetas inom AMV. Nämnden pekar dock på att en fastare målstruktur och tidiga preliminära mål gör det enklare att föra ut och förankra målen hos alla anställda. Enligt nämnden bör verksamhetsmålen ha ett tydligare samband med arbetsmarknadsförhållanden, och valda målnivåer måste korrespondera mot tillgängliga resurser. Nämnden anser däremot inte att resursfördelningen ska kopplas till effektivitetsvariabler.

Länsarbetsnämnden i Uppsala län redovisar att en viktig utgångspunkt i arbetet med styrningsfrågor är att sträva efter medarbetarnas delaktighet och utnyttja deras kompetens. Det genomförs organisationsundersökningar och systematiska genomgångar av arbetsförmedlingskontoren. Det har dessutom inrättats en speciell funktion för att snabbt följa upp arbetssökandes och arbetsgivares uppfattning om verksamheten. Länet följer också utvecklingen i andra län med särskilt fokus på näraliggande arbetsmarknader. En systematisk benchmarking är dock svår att genomföra på grund av vitt skilda arbetsmarknader och organisationer i olika län. Nämnden delar vidare revisorernas uppfattning om att resursfördelning är ett viktigt styrinstrument. Det är viktigt att det finns en logisk struktur i hur resurser fördelas. Det är också, enligt nämnden, olyckligt om län resursmässigt avlövas på grund av goda resultat. Med hänsyn till att arbetsmarknad och organisationer är så olika är det inte heller givet att länen ska följa en central fördelningsmodell.

Länsarbetsnämnden i Södermanlands län tillstyrker att verksamhetsmålen på regional och lokal nivå i allt större utsträckning bör kopplas till länsprognoserna och även till arbetsförmedlingskontorens marknadsbedömningar. Nämnden delar också rapportens synpunkter på att kännedom om verksamhetsmålen tidigare inte klart och tydligt funnits hos varje medarbetare.

Länsarbetsnämnden i Jönköpings län delar revisorernas bedömning och pekar i likhet med AMS på att en ny modell håller på att utvecklas.

Länsarbetsnämnden i Västerbottens län redovisar att nämnden vidtagit ett antal åtgärder för att stärka verksamhetsplaneringen och öka dess genomslag i organisationen. Länets fördelningsmodeller förändrades 2001. Modellen för fördelning av verksamhetsmål har förändrats, och länet har i samband med detta tagit intryck av revisorernas synpunkter. Under hösten 2002 har länet tagit fram en ny modell för verksamhetsplaneringen där ambitionen varit att tydliggöra sambanden mellan målnivåerna och kopplingen till verkets övergripande mål. Nämnden redovisar också den organisation för s.k. målstrategier som finns i länet. År 2001 inrättades även en länsledning.

Svenskt Näringsliv tillstyrker revisorernas förslag.

TCO pekar på att de problem som lyfts fram i rapporten delvis har uppmärksamats i det s.k. fempunktsprogrammet. De förslag som läggs fram bör, enligt TCO, beaktas i fempunktsprogrammet.

SACO anser att revisorernas förslag är riktigt.

LO anser att en ordentlig omorganisation har gjorts inom AMS i syfte att nå mål och målstrukturer såsom revisorerna efterlyser.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 2

5 Överväg preliminära verksamhetsmål för AMV

I rapporten föreslår Riksdagens revisorer att regeringen bör överväga möjligheten att ge AMV preliminära verksamhetsmål i god tid för att underlätta verkets verksamhetsplanering.

ESV tillstyrker revisorerernas förslag.

AMS delar revisorerernas bedömning att det finns stora fördelar med att komma i gång med planeringsarbetet i god tid inför gällande budgetår. De åtgärder som *AMS* har vidtagit och planerar att vidta med avseende på verksamhetsgrenar, verksamhetsmål och verksamhetsplanering syftar bl.a. till att just uppnå en optimal planeringshorisont inom verket. Enligt *AMS* är åtgärder i linje med revisorerernas kritik under implementering.

Länsarbetsnämnden i Stockholms län instämmer till fullo i önskemålet. Om länsarbetsnämnden får en tydlig målstruktur och en verksamhetsanalys med angivande av preliminära verksamhetsmål i god tid före verksamhetsårets början kommer nämnden på ett helt annat sätt än i dag att kunna organisera, planera och också förankra verksamhetens mål bland medarbetarna.

Länsarbetsnämnden i Uppsala län pekar på att sena beslut om verksamhetsmål och budget kan försvåra den länsinterna förankrings- och planeringsprocessen.

Länsarbetsnämnden i Södermanlands län anser att preliminära verksamhetsmål kan ges tidigt för en bättre förankring och längre planeringsperiod för länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingskontor. En längre planeringsperiod medverkar också, enligt nämnden, till större möjlighet att fördjupa kunskapen i organisationen om syftet med respektive mål.

Länsarbetsnämnden i Jönköpings län skulle gärna se att preliminära mål erhålls i god tid, vilket skulle medföra bättre möjligheter till planering.

Länsarbetsnämnden i Västerbottens län håller med om betydelsen av att möjliggöra en tidig start på planeringsprocessen.

IFAU instämmer i vad revisorererna säger om att det kan vara till nytta för AMV att få ta del av preliminära verksamhetsmål innan de slutliga är färdiga.

Svenskt Näringsliv tillstyrker revisorerernas förslag.

TCO anser att det är tveksamt om det ska införas preliminära verksamhetsmål för myndigheten. Det kan, enligt *TCO*, snarare leda till nya målkonflikter och ytterligare försämra planerings- och uppföljningsprocessen.

SACO anser att revisorerernas förslag är riktigt.

6 Förbättra kunskaperna om målen

I rapporten föreslår Riksdagens revisorer att regeringen på ett tydligare sätt bör motivera varför verksamhetsmål förändras, hur verksamhetsmålen hänger ihop och hur de är kopplade till de mer överordnade målen för arbetsmarknadspolitiken.

Enligt *Statskontoret* bör det vara möjligt att förbättra kunskapen om organisationens mål. Detta bör kunna ske omedelbart. Här finns, enligt kontoret, stora brister, särskilt hos handläggarna vid arbetsförmedlingarna.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 2

ESV tillstyrker revisorernas förslag.

AMS delar revisorernas bedömning. *AMS* pekar på att med verksamhetsgrenar, verksamhetsmål, uppföljning och erforderligt IT-stöd samt med den nya lednings- och styrningsmodellen, ny verksamhetsplanering och fortsatta kontinuerliga utbildningsinsatser inom *AMV* kommer kunskapsläget kring målen att öka väsentligt. Stora förbättringar har, enligt *AMS*, redan ägt rum, vilket är en förklaring till de avsevärda resultatförbättringarna avseende måluppfyllelse som nåddes från 2001 till 2002. En påtaglig åtgärd i sammanhanget är, enligt *AMS*, de totalt ca 10 000 utbildningstimmar för Afcheferna kring verksamhetsmål, planeringsformer samt resultat och uppföljning som genomförts under 2002.

Enligt *Länsarbetsnämnden i Jönköpings län* har arbetet med förankring av mål samt uppföljning förändrats sedan revisorerna besökte länet. I dag genomförs kontorsdialoger för förankring av mål. Vidare genomförs varje månad mål- och resultatuppföljning.

Länsarbetsnämnden i Västerbottens län pekar på att målens funktion måste vara klar och tydlig för alla i organisationen om styrsystemet ska fungera. Enligt nämnden är den enkätundersökning som redovisas i rapporten en nedslående läsning, och understryker vikten av en nära dialog mellan ledning och medarbetare om mål och resultat. *Länsarbetsnämnden* har i strukturen för verksamhetsplanen 2003 betonat verksamhetsmålen och försökt att åskådliggöra sambanden mellan verksamhetsmålen och överliggande målnivåer. Vidare har nämnden strävat efter att koppla verksamhetsmålen till det övergripande målet i syfte att öka förståelsen för de vidare effekterna av verksamhetens uppdrag.

Svenskt Näringsliv tillstyrker revisorernas förslag.

För att få en bättre resultatstyrning är det, enligt *TCO*, särskilt viktigt att öka kunskapen och medvetenheten om verksamhetsmålen bland myndighetens anställda.

SACO anser att revisorernas förslag är riktigt.

7 Uppföljning och utvärdering måste stärkas inom AMS

I rapporten föreslår Riksdagens revisorer att regeringen bör ge *AMS* i uppdrag att generellt sett förbättra uppföljnings- och utvärderingsverksamheten.

Statskontoret pekar på att det genomförts ett stort antal utredningar och utvärderingar av arbetsmarknadspolitiken och att det borde finnas ett bra underlag för att förändra och förbättra verksamheten. *Kontoret* konstaterar dock att stora delar av den kunskapen inte tas till vara. Ett annat exempel är, enligt *Statskontoret*, uppföljningarna av de olika länsarbetsnämndernas verksamhet och resultat. Verksamhetens omfattning och organisation skapar goda möjligheter för jämförelser och analyser. De bör, enligt *kontoret*, vara ett viktigt underlag för att förbättra verksamheten vid vissa länsarbetsnämnder eller arbetsförmedlingar, formulera realistiska regionala mål och fördela resurserna på ett effektivt sätt.

ESV tillstyrker revisorernas förslag.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 2

AMS pekar på att en ny organisation för styrelsen införs i början av 2003. En ny avdelning för analys och utvärdering inrättas (se även avsnitt 3). Den 1 mars 2003 påbörjar den nya avdelningen sin ordinarie verksamhet med utvärdering, analys och resultatredovisning av de arbetsmarknadspolitiska insatserna. Enligt AMS är åtgärder sålunda vidtagna. Det framgår också av AMS remissvar att styrelsens och ledningens betoning på att fullfölja uppdraget från riksdag och regering har bidragit till att måluppfyllelsen under 2002 blivit avsevärt bättre på de flesta arbetsförmedlingskontor. Enligt AMS har således stora förändringar ägt rum, vilket är en viktig förklaring till de avsevärda resultatförbättringarna.

Länsarbetsnämnden i Stockholms län delar AMS uppfattning.

Enligt *Länsarbetsnämnden i Jönköpings län* har AMS skapat en ny organisation för analys och utvärdering.

IFAU håller med revisorerna om att det är viktigt att följa upp och utvärdera arbetsmarknadspolitiken. IFAU vill dock poängtera att ansvaret för dokumentationen och uppföljningen av den egna verksamheten ska ligga hos myndigheten, medan ansvaret för utvärdering ska ligga på ett från myndigheten fristående organ. Det utesluter, enligt IFAU, inte att även andra än AMV ägnar sig åt uppföljning eller att AMV ägnar sig åt utvärdering; men ansvaret ska vara tydligt så att uppföljning och utvärdering verkligen kommer till stånd.

Svenskt Näringsliv tillstyrker revisorernas förslag.

SACO anser att revisorernas förslag är riktigt.

8 Utveckla länsarbetsnämndernas verksamhetsredovisning

I rapporten föreslår Riksdagens revisorer att instruktionen för AMV bör skärpas i den meningen att det införs ett direkt krav på länsarbetsnämnderna att följa upp verksamheten. Det kan förslagsvis ske i form av verksamhetsboksut där den egna verksamheten analyseras.

ESV tillstyrker revisorernas förslag.

En förutsättning för att i chefsmyndigheten AMS upprätthålla en god verksamhetsplanering, kvalitet i genomförandet i förmedlingsarbetet, god uppföljning och utvärdering är, enligt *AMS*, att länsarbetsnämnderna utgör en väl integrerad del i verkets linjeorganisation. Utifrån regeringens beslut om en myndighetsinstruktion pågår arbetet med att skapa tydliga ansvarsroller såväl för AMS som för länsarbetsnämnderna. En viktig del är, såsom revisorerna påpekar, att nämndernas ansvar för verksamhetsplanering och uppföljning tydliggörs. Härvidlag har, enligt *AMS*, såväl regeringen som styrelsen vidtagit åtgärder. Enligt *AMS* har en ny ledningsorganisation upprättats, chefsorganisationens och länsarbetsdirektörernas roll och ansvar för bl.a. verksamhetsplanering och uppföljning har preciserats och fokus på dessa frågor har ökat avsevärt under de senaste två åren. Enligt *AMS* har detta lett till resultatförbättringar.

Länsarbetsnämnden i Stockholms län instämmer i att det är av stort värde att länsarbetsnämnderna analyserar den egna verksamheten. En sådan analys

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 2

bör dock ske på ett enhetligt sätt i samtliga län. Riktlinjer för detta bör, enligt nämnden, utarbetas av chefsmyndigheten AMS inom ramen för det pågående utvecklingsarbetet.

Länsarbetsnämnden i Uppsala län delar uppfattningen att nämnderna behöver göra egna systematiska uppföljningar och analyser av sin verksamhet. Förutom det mervärde detta ger för utformningen av den egna verksamheten ger det också bättre förutsättningar att presentera och tydliggöra verksamheten för externa intressenter. Samtidigt fordras att länsarbetsnämnderna har kompetens för detta och möjligheter att göra egna uttag ur befintliga informationssystem.

Länsarbetsnämnden i Jönköpings län pekar på att den har genomfört en organisationsöversyn samt skapat en ny ledningsorganisation. Nämnden bedömer att detta ska effektivisera organisationen.

Länsarbetsnämnden i Västerbottens län håller med om att det är mycket viktigt att stärka uppföljning och utvärdering och att detta även gäller den regionala nivån, inom tillgängliga ramar. Att följa upp och utvärdera verksamheten är, enligt nämnden, helt nödvändigt och kan göras på många sätt. Nämnden pekar på att den sedan 1997, på eget initiativ, tagit fram ett s.k. verksamhetsboksutslut som tillsammans med annan uppföljning bidrar till att ge en bild av vad som fungerar och inte fungerar i verksamheten. Områden som går att utveckla vidare är speciellt uppföljning och utvärdering av effektivitet, flöden inom processerna på arbetsförmedlingarna och kvaliteten på uppgifterna i registren.

IFAU håller med revisorerna om att det är av stor vikt att länsarbetsnämnderna utvecklar sin redovisning samt att den håller en hög kvalitet. Det är viktigt att såväl länsarbetsnämnder som arbetsförmedlingar arbetar aktivt med uppföljning. IFAU anser dock inte att det ska finnas krav på att länsarbetsnämnderna ska utvärdera sin verksamhet. Utvärdering handlar om kvalificerade forskningsuppgifter, och det är inte rimligt att bygga upp sådan kompetens vid samtliga länsarbetsnämnder.

Svenskt Näringsliv tillstyrker revisorernas förslag.

SACO anser att revisorernas förslag är riktigt.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 2

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	1
1.1	Bakgrund	1
1.2	Inriktning och slutsatser.....	1
1.3	Allmänna synpunkter från remissinstanserna	2
2	Revisorernas överväganden	2
2.1	Översyn av mål och målstruktur	2
	Rapporten.....	2
	Remissinstanserna.....	5
	Revisorerna.....	7
2.2	Regeringens resultatredovisning	8
	Rapporten.....	8
	Remissinstanserna.....	9
	Revisorerna.....	10
2.3	Verksamhetsplaneringen inom AMV	10
	Rapporten.....	10
	Remissinstanserna.....	13
	Revisorerna.....	15
2.4	Preliminära verksamhetsmål för AMV	16
	Rapporten.....	16
	Remissinstanserna.....	17
	Revisorerna.....	17
2.5	Kunskaperna om målen	18
	Rapporten.....	18
	Remissinstanserna.....	18
	Revisorerna.....	19
2.6	Uppföljning och utvärdering inom AMS	19
	Rapporten.....	19
	Remissinstanserna.....	20
	Revisorerna.....	21
2.7	Länsarbetsnämndernas verksamhetsredovisning	22
	Rapporten.....	22
	Remissinstanserna.....	23
	Revisorerna.....	24
3	Revisorernas förslag	25
	Översyn av mål och målstruktur	25
	Regeringens resultatredovisning	25
	Verksamhetsplaneringen inom AMV	25
	Preliminära verksamhetsmål för AMV	25
	Kunskaperna om målen	25
	Uppföljning och utvärdering inom AMS	26
	Länsarbetsnämndernas verksamhetsredovisning	26
	<i>Bilaga 1</i>	
	Rapport 2002/03:2 Styrningen av AMS och länsarbetsnämnderna	27
	Förord	29
	Sammanfattning.....	31

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

1	Granskningens bakgrund och inriktning	33
1.1	Bakgrund	33
1.2	Syfte	34
1.3	Utgångspunkter	34
1.4	Inriktning	35
1.5	Rapportens innehåll	35
2	Arbetsmarknadsorganisationens uppbyggnad och funktion	36
2.1	Riksdagen	36
2.2	Regeringen	36
2.3	Arbetsmarknadsverket	36
2.4	Ny ledningsform vid länsarbetsnämnderna	39
3	Den ekonomiska styrningen och de arbetsmarknadspolitiska målen	41
3.1	Den ekonomiska styrningen	41
3.2	Krav på struktur och mål	44
3.3	Riksdagens och regeringens mål för arbetsmarknadspolitiken	46
4	Vad styr egentligen målen?	52
4.1	Arbetsmarknadspolitikens överordnade mål	52
4.2	Verksamhetsmål och andra mål	59
5	Regeringens uppföljning av målen	79
5.1	Analys av måluppfyllelsen	79
5.2	Regeringens uppföljning av målen	80
5.3	Vad har resultatet blivit?	86
5.4	Riksdagens bedömning	89
6	Styrning och uppföljning inom AMV	90
6.1	Verksamhetsplanering och andra styrformer	90
6.2	Riktlinjer	92
6.3	Precisering och fördelning av verksamhetsmål	100
6.4	Resursfördelning	107
6.5	Planering av åtgärder och anslag	113
6.6	Uppföljning och utvärdering	117
6.7	Utvecklingsarbete inom AMV	126
7	Revisorernas bedömningar och förslag	128
7.1	Allmänt	128
7.2	Revisorernas förslag	129
	Referenser	142
	Bilaga 1 Enkätundersökningen	147
	Bilaga 2 Finansiell styrning och uppföljning	149
	Bilaga 3 Mål för verksamhetsgrenar och återrapporteringskrav 2002	156
	Bilaga 4 Verksamhetsmål 2000-2002	158
	Bilaga 5 Tidsplan för arbetet med verksamhetsplaneringen under hösten 2001	160
	Bilaga 6 AMS riktlinjer – utformning och innehåll 2002	161
	Bilaga 7 Länsarbetsnämndernas riktlinjer – övergripande innehåll	164
	Bilaga 8 Resursfördelningsmodeller	165
	Bilaga 9 AMV:s system för ekonomistyrning (Presto)	169
	Bilaga 10 De fyra länsarbetsnämndernas bedömningar av måluppfyllelsen för 2001	170

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 2

Sammanfattning av remissyttranden över rapport 2002/03:2 Styrningen av AMS och länsarbets-nämnderna 172

 Följande remissinstanser har yttrat sig:..... 172

 Följande remissinstanser har inte yttrat sig:..... 172

1 Allmänna synpunkter..... 172

2 Se över mål och målstruktur 173

3 Förbättra regeringens resultatredovisning..... 175

4 Se över verksamhetsplaneringen inom AMV 176

5 Överväg preliminära verksamhetsmål för AMV..... 178

6 Förbättra kunskaperna om målen..... 178

7 Uppföljning och utvärdering måste stärkas inom AMS..... 179

8 Utveckla länsarbetsnämndernas verksamhets-redovisning 180

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .