

2002-05-14

Dnr
0203-0172-RÄF-94

Ekonomi, statistik och arbetslivsfrågor
Gunilla Hansén-Larson

Riksdagens revisorer
100 12 STOCKHOLM

Riksdagens revisorers rapport (2001/02:12) Statens personalpolitik

Sammanfattning

Synpunkter på de fyra förslagspunkterna:

1. I rapporten delas personalpolitiken in i två kategorier; arbetsledningspolitik och arbetsgivarpolitik. Arbetsgivarverket menar att begreppen personalpolitik och arbetsgivarpolitik snarare står för två olika sätt att närma sig samma frågeområde. Båda syftar på arbetsgivares förhållningssätt och agerande i relation till anställda. Behov av mer exakta definitioner saknas.
2. Arbetsgivarverket finner inga skäl att utvidga eller ytterligare detaljstyra den årliga budgetdialogen. Risken för en onödigt resurskrävande administration är för stor i förhållande till den nytta som generellt utvidgade rapporteringskrav skulle kunna medföra.
3. Det underlag som lämnas till regeringens arbetsgivarpolitiska uppföljning bör hanteras med hänsyn till att det rör frågor som är föremål för förhandlingar. Det centrala för uppföljningen är att åstadkomma en fördjupad problemorienterad dialog mellan berörd myndighet och ansvarigt departement. Denna bör inte tyngas med alltför omfattande siffermaterial.
4. Något behov av systemförändring för att identifiera risksituationer finns inte. Regeringen har redan idag möjlighet att påverka genom myndighetsvisa uppdrag, genom att ställa återrapporteringskrav och genom att utnyttja makten att tillsätta och avsätta myndighetschefer.

Allmänt

Rapporten bjuder på en redovisning av personalpolitisk utveckling i staten som har ett värde i sig för att förstå dagens situation. Det statistiska material som redovisar utvecklingen har också ett intresse. Arbetsgivarverkets studier (bilaga) av rapportens analys under rubriken "Personalomsättning" visar dock att siffrorna har så allvarliga brister att de fört fram till felaktiga slutsatser. Beaktas konjunkturens påverkan och hur utvecklingen ser ut på arbetsmarknaden i sin helhet saknas fog för påstående att personalrörligheten i staten skulle ha minskat.

I avsnittet ”Den statliga bemanningen” redovisas uppgifter om strukturförändringarna i staten. Uppgifterna behöver korrigeras dels vad gäller kommunaliseringen av skolan – som även avsåg grundskollärare, inte enbart gymnasielärare, dels vad gäller kyrkans skiljande från staten – som enbart avsåg präster och därmed snarare 3 000 personer än angivna 24 000 personer.

Den första tabellen i avsnittet ”Utveckling för olika personalkategorier” har ställts upp på ett sätt som kan skapa missförstånd. Eftersom de tre redovisade kategorierna utgör samtliga möjliga bör summan vara 100 procent för att relationerna mellan kategorierna ska bli tydliga.

Det finns skäl att modifiera slutsatsen av utbildningskostnadernas och utbildningsdagarnas omfattning. För arbete i statsförvaltningen krävs i huvudsak anställda med högskoleutbildning. Utöver att arbetsgivaren erbjuder olika typer av kompletterande utbildning satsar man allt mer på kompetensutveckling i arbetet, d.v.s. utveckling genom lärande organisationer. De siffror avseende utbildningens omfattning som presenteras ger därför inte tillräckligt underlag för slutsatser om att kompetensutvecklingen har ökat eller inte. De stabila siffrorna talar närmast för att kompetensutvecklingen totalt sett har ökat.

Till detta kommer – i motsats till vad som sägs i rapporten – att Arbetsgivarverkets bild är att myndigheternas intresse för lokalt utvecklingsarbete är stort. Det framgår bl.a. av myndigheternas intresse för delaktighet i det utvecklingsarbete som bedrivs med stöd av Utvecklingsrådet för den statliga sektorn. Även av den verksamhet som bedrivs av Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR) framgår att det finns stor utvecklings- och förändringsvilja hos myndigheterna.

Arbetsgivarverket menar att de intervjuer som gjorts i fallstudierna visar att det finns mycket klokskap på myndigheterna. Det bekräftar att den arbetsgivarpolitiska delegeringen fungerar väl. Även den arbetsgivarpolitiska utredningen (SOU 2002:36) lät göra en mängd intervjuer som bl.a. bekräftar bilden att ledaregenskaper nu har prioriterats högre än tidigare vid chefstillsättning.

Begreppet statlig personalpolitik (6.2.1) och Innebörden av den arbetsgivarpolitiska delegeringen (6.2.2)

Vanligtvis saknas behov av exakta definitioner av begreppen personalpolitik och arbetsgivarpolitik. Alla vet att båda begreppen ytterst, åtminstone ur arbetsgivarens synvinkel, syftar på arbetsgivarens förhållningssätt och agerande i relation till anställda. Innehåll och metoder varierar främst med om aktören är regeringen, myndighet eller Arbetsgivarverket och om aktuell fråga gäller överenskommelser mellan arbetsgivare och fackliga organisationer eller inte.

Personalpolitik kan mer generellt ses som de värderingar, normer och principer som styr arbetsgivarens agerande då det handlar om att rekrytera, leda, behålla, utveckla och avveckla personal. (Frågor som rör arbetsledning är med detta synsätt en given del av personalpolitiken.) Personalpolitiken verksamhetsanpassas genom att varje myndighet svarar för sin personalpolitik inom de ramar

som regeringen ger. Personalpolitiken syftar till att bemanna myndigheten så att den verksamhet myndigheten är ålagd kan genomföras.

Arbetsgivarpolitiken syftar till att, med hänsyn till det gemensammas bästa, ge goda förutsättningar för varje myndighets lokala personalpolitik. Den gemensamma statliga arbetsgivarpolitiken utvecklas inom arbetsgivarorganisationen Arbetsgivarverket grundat på myndigheternas personalpolitiska behov. Myndighetscheferna har ett gemensamt ansvar för detta. En utgångspunkt för den lokala arbetsgivarpolitiken, som den övergripande arbetsgivarpolitiken ger, är att en myndighets agerande inte ska påverka andra myndigheter negativt.

Regeringen påverkar innehållet i myndigheternas personalpolitik genom att ställa generella krav, följa upp och delge synpunkter i dialog med myndigheterna. Myndigheternas personalpolitiska behov påverkar hur myndigheterna utformar den gemensamma arbetsgivarpolitiken via Arbetsgivarverket. Regeringen kan således påverka den statliga arbetsgivarpolitiken via myndighetscheferna. I övrigt bygger den arbetsgivarpolitiska delegeringen, och Arbetsgivarverkets konstruktion, på att regeringen inte påverkar arbetsgivarpolitiken och därmed inte heller de kollektivavtal som sluts, med undantag för huvudavtalen.

I rapporten efterlyses ett förtydligande av den statliga personalpolitikens innehåll samt precisering av den arbetsgivarpolitiska delegeringen. Enligt Arbetsgivarverket saknas behov av mer exakta definitioner. Det centrala är en tydlig rollfördelning mellan regeringen, myndigheter och Arbetsgivarverket.

Tydligare chefskap och bättre redovisning (6.2.3)

Revisorerna förslår dels att förvaltningslagens krav på motivering av beslut ska gälla även personalpolitiska beslut, dels att myndigheterna i sina budgetunderlag ska redovisa och motivera större omställningar och då även kalkylera kostnadskonsekvenser för dessa.

Den svenska förvaltningsmodellen bygger på idén att politikerna ansvarar för *vad* som ska göras och anvisar medel till detta medan myndigheten ansvarar för *hur* dess uppgifter utförs och hur tilldelade resurser fördelas inom verksamheten. I sina budgetunderlag till regeringen redovisar myndigheterna normalt även hur behovet av medel fördelar sig på olika verksamhetsdelar. I den årliga budgetdialogen med regeringen diskuterar myndighetschefen bl.a. olika aspekter av prioriteringar inom myndigheten. Vid behov meddelar regeringen särskilda redovisningskrav i myndighetens regleringsbrev. Denna modell har visat sig framgångsrik och lett till en genomgående effektiv och välskött svensk förvaltning. Arbetsgivarverket finner det inte nödvändigt att utvidga eller ytterligare detaljstyra denna dialog, inte minst på grund av att det är viktigt att uppehålla en tydlig skiljelinje mellan den politiska nivåns ansvar att prioritera och finansiera olika verksamheter och myndighetens ansvar att självständigt genomföra sitt uppdrag inom de ramar politiken givit. Risken för en onödigt resurskrävande administration är med revisorernas förslag för stor i förhållande till den nytta som generellt utvidgade rapporteringskrav skulle kunna medföra.

Den arbetsgivarpolitiska uppföljningen (6.2.4)

Rapporten föreslår en ytterligare utveckling av regeringens uppföljning av personalpolitiken. Arbetsgivarverket menar att utgångspunkten för den arbetsgivarpolitiska (eller personalpolitiska om man så vill) uppföljningen bör vara att se uppföljningen som ett led i en fördjupad problemorienterad dialog mellan myndigheten och ansvarigt departement. Denna dialog bör inte leda till ytterligare sifferexercis. Det underlag som lämnas för uppföljningen rör frågor som är föremål för kollektivavtalsförhandlingar. Uppgifterna i underlaget bör därför vara av begränsad omfattning och hanteras med kompetens och varsamhet för att inte störa förhandlingarna eller kränka människors integritet. Underlaget bör enbart ses som ett arbetsmaterial för regeringskansliet i en process som syftar till att utveckla arbetsgivarpolitiken på myndigheterna och ge en större insikt i arbetsgivarpolitiska frågor i departementen.

Identifiera risksituationer (6.2.5)

Revisorerna anser att regeringen behöver identifiera risksituationer för att kunna vidta tidiga åtgärder. Arbetsgivarverket menar att nuvarande system ger goda förutsättningar för en dialog om indikatorer för risksituationer genom den årliga mål- och resultatdialogen mellan myndigheterna och regeringen. Som utredningar har visat är det dock inte ovanligt att myndighetscheferna upplever att dialogen kan förbättras främst genom att ansvariga departementschefer visar mer aktivt intresse för myndigheternas frågor. Ett sätt att göra detta är att skapa större personell kontinuitet och att aktivt utvidga regeringskansliets kompetens i myndigheternas frågor. Ansvar för de aktiva personalpolitiska åtgärderna vilar på de enskilda myndigheterna. Regeringen ska enligt gällande regelverk inte fatta beslut i enskilda myndighetsfrågor. Utredningar har konstaterat att denna fördelning av ansvar fungerar väl. Något behov av systemförändring finns inte. Regeringen har redan idag möjlighet att påverka genom myndighetsvisa uppdrag, genom att ställa återrapporteringskrav och genom att utnyttja makten att tillsätta och avsätta myndighetschefer.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Birgitta Isaksson Pérez. I den slutliga handläggningen deltog också enhetschef Elisabet Sundén Ingeström samt förhandlingsdirektör Gunilla Hansén-Larson, föredragande.

Birgitta Isaksson Pérez
Generaldirektör

Gunilla Hansén-Larson

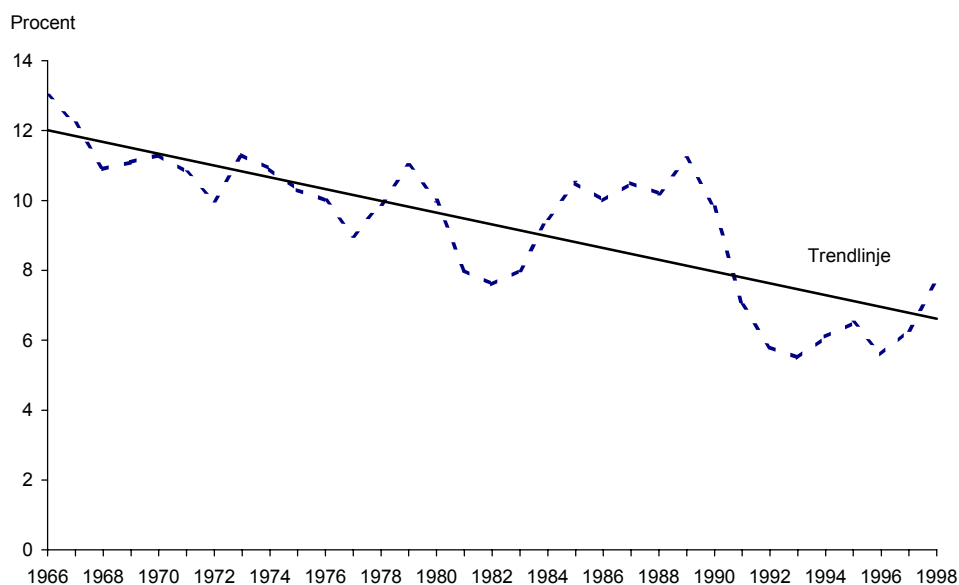
Kommentarer till avsnitt 3.4.1. Personalomsättning

Allmänt

En analys av personalomsättningen i staten bör relateras till hur utvecklingen sett ut för arbetsmarknaden som helhet samt beakta konjunktrens påverkan.

Personalomsättningen¹ på den svenska arbetsmarknaden har visat en trendmässig nedgång från 70-talet fram till slutet av 90-talet, se diagram 1. Personalomsättningen uppvisar stor samvariation med konjunkturen. Personalomsättningen är stor i högkonjunktur då möjligheterna att byta arbete är goda och liten i lågkonjunktur då det motsatta gäller. På grund av den stora samvariationen bör man, för att få en bild av den trendmässiga nedgången i personalomsättningen på den svenska arbetsmarknaden, jämföra två tidpunkter med liknande konjunkturrell situation. Den syns om man t.ex. jämför åren 1977 och 1992, två år då Sverige befann sig i djup lågkonjunktur. År 1977 var personalomsättningen ca 9 procent och år 1992 var den ca 6 procent. I diagrammet är också en trendlinje inlagd för att visa nedgången.

Diagram 1 Personalomsättning på arbetsmarknaden 1966-1998



Källa; AKU, SCB

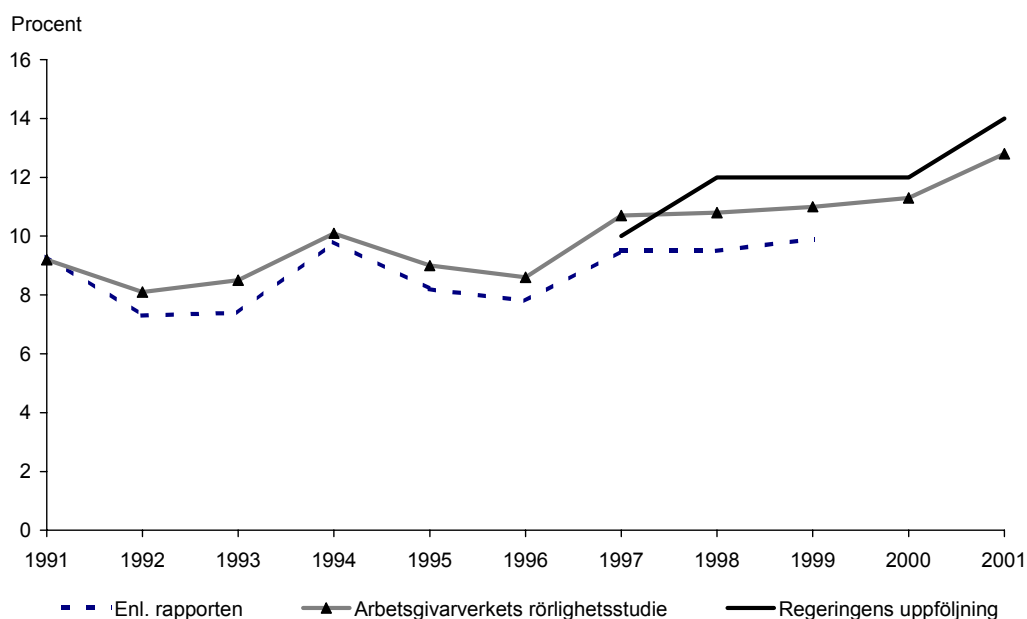
Problemet med att jämföra personalomsättningen mellan två tidpunkter som befinner sig i olika lägen i konjunkturcykeln illustreras av de uppgifter som refereras på sidan 48 i rapporten. Där anges att personalomsättningen bland chefer på ett urval av myndigheter gick ned från 15 procent till 4 procent mellan budgetåren 1986/87 till 1993/94. 1986/87 var i början på en lång högkonjunktur medan 1993/94 var slutet på den depressionsliknade situation som rått i Sverige under början på 90-talet.

¹ Den definition av personalomsättning som används här är antalet personer som under året bytt arbetsgivare i förhållande till antalet personer som någon gång under året varit i arbetskraften.

Personalomsättningssiffror

De siffror som redovisas i rapporten gäller personalomsättningen på de myndigheter i staten som fanns både år 1989 och 1999. Det betyder att inga nya myndigheter som tillkommit under perioden, eller myndigheter som försvunnit under perioden, ingår i materialet. (Se den streckade linje i diagram 2). Arbetsgivarverkets pågående studie av rörligheten i staten avseende perioden 1991- omfattar alla myndigheter som fanns år 2001. Myndigheter som försvunnit under perioden har inte tagits med. (Se den heldragna linjen med trianglar i diagram 2). Dessutom redovisas regeringens siffror på personalomsättning från den personalpolitiska uppföljningen för staten – framtagna av Arbetsgivarverket. (Se den heldragna linjen i diagram 2). Samma definition av personalomsättning används i samtliga fall med det undantaget att i regeringens uppföljning redovisas byte mellan myndigheter som är underordnade samma centralmyndighet som personalomsättning, vilket ger något högre siffror.

Diagram 2 Personalomsättningen i staten 1991-2001



Källa: Arbetsgivarverket

Av diagrammet framgår att de siffror som finns redovisade i rapporten nivåmässigt ligger något lägre än de två andra serierna. Siffrorna från de serier som sträcker sig fram till år 2001 visar på en kraftig ökning av personalomsättningen från andra halvan av 90-talet och framåt. Om det bara beror på den goda konjunkturen eller om det finns en trendmässig komponent är svårt att säga. Ökningen ska dock ses mot bakgrund av att andelen äldre har ökat i statsförvaltningen under 90-talet. Det är en faktor som minskar personalomsättningen. Andelen under 34 år har minskat från knappt 30 till drygt 20 procent av de anställda i staten under 90-talet. Samtidigt har andelen över 55 år växt under samma period och utgjorde 1999 en nästan lika stor andel som de under 34 år. Personalomsättningen skiljer sig samtidigt markant åt mellan dessa grupper. Den uppgick till mellan 15 och 20 procent för gruppen under 34 år under perioden 1991-1999 men endast till ett par tre procent för gruppen över 55 år.

Det finns en betydande variation i personalomsättningen på olika myndigheter. Det är beroende på verksamhetsområde, typ av personal etc. Den genomsnittliga avvikelsen från medel-personalomsättningen hos de undersökta myndigheterna varierar mellan 5 och 9 procent under perioden med ett genomsnitt på ca 7 procent i serierna.

I övrigt bör noteras att de uppgifter som avser kvinnor och chefer, som i rapporten återges i stycket under tabellen på sidan 48, inte är hämtade ur det material som Arbetsgivarverket tagit fram och som återges i nämnda tabell (vars siffror är identiska med den streckade linjen i diagram 2 ovan). Då sådana siffror inte har tagits fram av Arbetsgivarverket på detta material antar Arbetsgivarverket att uppgifterna kommer från regeringens uppföljning och därmed endast kan gälla perioden 1997-2001.