



1 Revisorernas granskning

Revisorernas granskning har redovisats i rapporten *Statens personalpolitik (Rapport 2001/02:12)*. Syftet med rapporten var att granska genomförande och förverkligande av det personalpolitiska beslut som riksdagen fattade 1985.

Undersökningen har genomförts i fyra delar. Statens personalpolitiska principers utveckling och reglering har kartlagts i ett drygt 15-årigt perspektiv. Utfallet av statens personalpolitik, som den kan redovisas med nyckeltal eller statistik, har följts och analyserats. Slutsatserna i olika utredningar som handlar om personalpolitik, organisation och ekonomiadministration samt förvaltningspolitik har studerats. Fallstudier har genomförts inom Arbetsmarknadsverket, polisen, skatteförvaltningen och de allmänna försäkringskassorna.

Utgångspunkt för granskningen är de grundläggande bestämmelserna i regeringsformens första kapitel om det svenska statsskickets grunder. Den offentliga makten utövas under lagarna, vilka stiftas av riksdagen som också bestämmer hur statens medel ska användas. Förvaltningsmyndigheter som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen ska iaktta saklighet och opartiskhet och riksdagen ska granska rikets styrelse och förvaltning.

Personalpolitik är ett vitt begrepp. En beskrivning av begreppet som använts i rapporten är: "Personalpolitik i staten är värderingar, normer eller åtgärder som syftar till att rekrytera, leda, behålla, utveckla och avveckla statliga tjänstemän så att riksdagens beslut kan genomföras så bra som möjligt samt att relationerna mellan de anställda och den statliga arbetsgivaren regleras och hålls tydliga."

Frågan om statens personalpolitik har bidragit till den offentliga sektorns effektivisering kan inte entydigt besvaras enligt rapporten. Uppföljningar som kan ge rättvisande bilder av den statliga förvaltningens resultat saknas fortfarande. De indikatorer som revisorerna studerat ger delvis motsägelsefulla intryck. Möjligheter till förenklade förvaltningsprocesser har utnyttjats på många håll. Genomloppstider har kortats, om än inte för alla ärendetyper eller verksamheter. Samtidigt har genomgripande och kostnadskrävande

omorganisationer genomförts, med osäkra eller ibland negativa resultat som ibland krävt nya korrigeringar omorganisationer. Nya arbetsmetoder och den tekniska utvecklingen har gett förutsättningar för effektivare arbete och ökad kvalitet i form av t.ex. ökad tillgänglighet.

Den fulla potentialen har på grund av bl.a. minskad bemanning eller olika fördröjningar ännu inte kunnat tas till vara enligt rapporten. Uppgifter tyder på att resultatutvecklingen, för såväl verksamheternas prestationer som mätbara effekter, var negativ under några år vid mitten av 1990-talet. Det finns också motsatta bedömningar där tjänstemän vittnar om stolthet över att ha bidragit till att hålla verksamheten på en acceptabel nivå. En ökad frekvens av sjukskrivningar har, åtminstone till viss del, kopplats till ökad arbetsbelastning till följd av minskad bemanning.

I rapporten konstateras att uppföljningen inom personalpolitiken hittills haft en schablonmässig inriktning. Den har varit inriktad på kvantitativa nyckeltal och statistik, t.ex. om personalrörlighet, produktivitet, arbetstidsplanering, där bakomliggande förklaringar vare sig fått tillräckligt utrymme eller analys. Därtill görs regeringens arbetsgivarpolitiska uppföljning i särskild ordning, skild från myndigheternas övriga verksamhets- och resultatredovisning. Uppföljningen har också schablonmässigt utgått från att den arbetsgivarpolitiska delegeringen inneburit att enskilda inslag i myndigheternas personalpolitik inte behöver omfattas av riksdagens, i regeringsformen angivna, granskningsansvar. Vid personalpolitikens praktiska tillämpning saknas i flera fall tydliga motiveringar för viktiga beslut.

Revisorerna anser i rapporten att regeringen bör förtydliga den statliga personalpolitikens innehåll. I granskningen delas personalpolitiken in i två kategorier – arbetsledningspolitik och arbetsgivarpolitik. Dessa två kategorier kan även ses i ett externt och ett internt perspektiv. Arbetsledning gäller frågor om hur medborgarna ska få en statlig tjänst utförd på bästa sätt. Arbetsgivarfrågor rör interna relationer i den statliga förvaltningen.

Enligt rapporten har den arbetsgivarpolitiska delegeringen varit en viktig förutsättning för den statliga personalpolitiken och den statliga verksamhetens förnyelse. Den arbetsgivarpolitiska delegeringen bör enligt revisorerna fortsätta att utvecklas men dess innebörd behöver samtidigt preciseras. Revisorerna anser samtidigt att en personalpolitik i staten som i alltför hög grad inriktas på arbetsgivarrollen bortser från andra centrala delar av personalpolitiken.

Granskningen visar att det finns brister i det statliga chefskapet. Det är fråga om brister i tydlighet, saklighet och lyhördhet. Tydligheten är enligt revisorernas mening viktig. Revisorernas bedömning är att både personalpolitiska program och existerande regelverk väl uttrycker värdet av tydlighet, saklighet eller lyhördhet. Det är vid efterlevnaden av ifrågavarande bestämmelser i regeringsformen och verksförordningen som det i flera fall brister enligt rapporten.

Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten Statens personalpolitik (Rapport 2001/02:12). Rapporten finns som bilaga 1 till denna skrivelse.

Rapporten har remissbehandlats. Följande 23 remissinstanser har yttrat sig över rapporten: Rikspolisstyrelsen, Polismyndigheten i Uppsala län, Polismyndigheten i Örebro län, Statskontoret, Statistiska centralbyrån, Statens

kvalitets- och kompetensråd, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), Riksförsäkringsverket, Försäkringskassan i Dalarnas län, Försäkringskassan i Uppsala län, Försäkringskassaförbundet, Handikappombudsmannen, Finansinspektionen, Ekonomistyrningsverket, Riksskatteverket, Skattemyndigheten i Västeråsregionen, Skattemyndigheten i Västra Götaland, Arbetsgivarverket, AMS, Länsarbetsnämnden i Västmanlands län, Arbetsmiljöverket, SACO-S och Statstjänstemannaförbundet.

I avsnitt 2 redovisas en sammanfattning av remissinstansernas synpunkter på revisorernas förslag och revisorernas överväganden med anledning av dessa. I avsnitt 3 redovisas revisorernas förslag.

2 Remissinstansernas synpunkter och revisorernas överväganden

I det följande återges en sammanfattning av revisorernas iakttagelser från rapporten och vad remissinstanserna anfört i motsvarande delar samt revisorernas överväganden och förslag. Dessa senare grundar sig på det samlade resultatet av rapporten och remissbehandlingen. Remissinstansernas synpunkter är relativt utförligt återgivna eftersom någon särskild remissammanställning inte bifogas.

2.1 Utgångspunkter och allmänna synpunkter

Rapporten

Rapporten tar sin *första utgångspunkt* i riksdagens grundläggande beslut i 1974 års regeringsform. Redan i den inledande paragrafen i första kapitlet finns en bestämmelse med betydelse för samtliga anställda i statens tjänst: ”Den offentliga makten utövas under lagarna.” Här visas hur statstjänstemännens arbetsuppgifter bestäms, genom lag. Fortsatt och närmare reglering och vägledning ges i förordningar, instruktioner eller regleringsbrev.

I regeringsformens första kapitel finns också regler om hur den statliga personalens arbete ska bedrivas. De som utför uppgifter inom den offentliga förvaltningen ska i sin verksamhet iakttä saklighet och opartiskhet (RF 1 kap. 9 §).

I elfte kapitlet i regeringsformen behandlas bl.a. den statliga förvaltningen. Där finns regeln om självständighet i ärendehandläggningen. I 7 § stadgas att ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, får bestämma hur förvaltningsmyndighet ska i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag.

I elfte kapitlet finns även de mer direkta personalpolitiskt riktade bestämmelserna om tillsättning av statlig tjänst. Det ska ske på sakliga grunder, dvs. förtjänst och skicklighet. Beslut om tillsättning av tjänst vid förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen tas av regeringen eller av myndighet som regeringen bestämmer (RF 11 kap. 9 §). Denna bestämmelse återkommer sedan i lagen (1994:260) om offentlig anställning.

Den *andra utgångspunkten* för rapporten är en analys av de personalpolitiska reformerna sedan 1985. I rapporten konstaterade revisorerna att personalpolitiken i staten, inom ramen för den förvaltningspolitiska förnyelsen och effektiviseringen, kännetecknats av avreglering, decentralisering och förenkling. I och med införandet av resultatstyrning i slutet av 1980-talet blev begrepp som delegerat arbetsgivaransvar och uppföljning centrala för den statliga personalpolitiken och för myndigheterna. År 1994 togs ordet "tjänst" bort ur lagen om offentlig anställning och ersattes med "anställning". En viktig reform var inrättandet 1994 av Statens arbetsgivarverk. Verksförordningen ändrades 1995 där begreppet personalpolitik ersattes med arbetsgivarpolitik. Revisorerna konstaterade sammanfattningsvis att arbetsgivarpolitik blev huvudbeteckningen för den statliga personalpolitiken.

Slutligen, som *tredje utgångspunkt*, analyseras i rapporten regeringens årliga arbetsgivarpolitiska uppföljningar sedan 1997. Det finns enligt rapporten ett stort utbud av såväl statistik som data men mera systematisk uppföljning av kostnader eller nyckeltal, med fokus på statens personalpolitiska mål, är begränsad och av relativt sent datum. Vidare samordnas inte den arbetsgivarpolitiska uppföljningen med myndigheternas årsredovisningar.

Remissinstanserna

Myndigheter som berördes av fallstudierna

Rikspolisstyrelsen (RPS) instämmer i stort med revisorernas överväganden och förslag men efterlyser en vision för statens personalpolitik och ett tydligare framtidsfokus. Man pekar på att olika policyprogram haft svårt att få genomslag och att dessa ibland kan uppfattas som alibi och inte som hjälpmedel i den statliga verksamheten. RPS anser att stöd för genomförande av olika personalpolitiska mål ofta saknas. Angående mål- och resultatstyrningen finns enligt RPS problem med att formulera och mäta mål för vissa verksamheter samtidigt som sambandet mellan de olika styrmodellerna och effektivitet och kvalitet är osäkert. *Polismyndigheten i Uppsala län* delar i huvudsak den beskrivning av den personalpolitiska tillämpningen och utvecklingen sedan 1985 som gjorts i rapporten. Man är dock inom polisväsendet något främmande för rapportens begrepp "dubbelt ledarskap" och påpekar att delegation inte innebär att det yttersta ansvaret försvinner från högre nivåer. *Polismyndigheten i Örebro län* delar de överväganden och förslag som revisorerna redovisar.

Riksförsäkringsverket (RFV) anser att revisorerna för fram intressanta frågeställningar i rapporten kring utvecklingen av personalpolitiken, styrning, mätning och uppföljningseffekter. Dessa förhållanden är enligt RFV väl värda att studera närmare. Sammanfattningsvis tycker RFV att det är en mycket bra och innehållsrik rapport. RFV anger särskilt att uppföljningen av personalpolitiken under senare år haft svårt att konkurrera med uppmärksamheten kring uppföljning av ekonomi och andra produktionsmått. Man ser med tillförsikt fram mot en mer tydlig linje i personalpolitiken från regeringens sida. *Uppsala läns allmänna försäkringskassa* anger att rapportens fallstudier grundar sig på 70 intervjuer och är begränsade till några få myndig-

heter och regioner. Detta har enligt kassan förmodligen präglat de synpunkter som kommit fram i intervjuerna. Kassan vill också fästa uppmärksamheten på att intervjuerna hos kassan gjorts mitt uppe i en stor omorganisation, vilket säkerligen inverkat på flera av de synpunkter som lämnats i intervjuerna. *Dalarnas läns allmänna försäkringskassa* anser att den del av statens personalpolitik som avser avreglering och förenkling av olika personalpolitiska åtgärder varit positiv och effektivitetsbefrämjande. Man är dock kritisk till den brist på långsiktighet och lyhördhet som präglar budgetpolitiken. *Försäkringskassaförbundet* ställer sig i allt väsentligt bakom de yttranden som lämnats av försäkringskassorna i Uppsala och Dalarnas län. Man påpekar att de avregleringar och delegeringar som skett, t.ex. borttagandet av tjänstebegreppet, har förenklat försäkringskassornas personaladministration. Förbundet anser emellertid att sparkraven och den kortsiktiga årliga medelstildelningen har försvårat en långsiktig och aktiv personalpolitik.

Riksskatteverket (RSV) anser att rapporten ger en värdefull sammanställning av den statliga personalpolitikens utveckling under de senaste åren. RSV konstaterar dock att revisorerna i sina fallstudier inte har intervjuat myndighetsledningarna eller granskat styrning och uppföljning. En djupare studie av detta hade enligt RSV sannolikt gett ytterligare underlag för slutsatser och konkreta förslag till förbättringar. *Skattemyndigheten i Västeråsregionen* instämmer i stort i RSV:s yttrande. *Skattemyndigheten i Västra Götaland* anger att, med hänsyn till kommande ökande konkurrens om kvalificerad arbetskraft, det är mycket angeläget att staten för en genomtänkt och framsynt personalpolitik. Man påpekar att revisorerna inte granskat budgetpolitiken utan tagit den som en given förutsättning för personalpolitiken. Skattemyndigheten anser dock, under hänvisning till den ökande ohälsan, att det inte går att bortse från resursfrågornas samband med personalpolitiken.

Arbetsmarknadsstyrelsens (AMS) synpunkter redovisas under respektive rubrik nedan. *Länsarbetsnämnden i Västmanlands län* anser att rapporten är gedigen och välskriven och en bra introduktion till statens personalpolitik sedan 1985.

Övriga myndigheter

Statskontoret konstaterar att personalpolitiken är en del av förvaltningspolitiken och att regeringen därmed ytterst är "ägare" av statens personalpolitik. Personalpolitiken är i dag, enligt myndigheten, utformad på så sätt att den inrymmer ett stort mått av delegering till de enskilda myndigheterna. Regeringen har enligt Statskontoret ansvar för ett antal övergripande värden med nära koppling till personalpolitiken: samhällsekonomisk rimlig löneutveckling, föredömliga arbetsförhållanden och arbetsmiljö, tillgång till kompetent arbetskraft och för att staten uppträder i enlighet med de förvaltningspolitiska målen. Statskontoret betonar att delegering av ansvar till myndigheterna, däribland personalpolitiken, i grunden är rätt men att en oundgänglig förutsättning för en sådan delegering är att regeringen ställer tydliga resultatkrav på myndigheterna.

Statistiska centralbyrån (SCB) anser att revisorernas överväganden och förslag är väl avvägda utifrån den gjorda genomgången av den arbetsgivar-

politiska delegeringen. SCB anser att den arbetsgivarpolitiska delegeringen varit en viktig förutsättning för den statliga personalpolitiken och den statliga verksamhetens förnyelse.

Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR) finner mycket av redovisningen i rapporten intresseväckande. Rådet anser dock att eftersom de flesta statliga myndigheter är små hade det varit intressant om revisorerna i sina fallbeskrivningar även inhämtat underlag från andra myndigheter så att slutsatserna grundats på en mer varierad bild av statsförvaltningen. KKR drar mer positiva slutsatser av de nuvarande förhållandena än de som rapporten återger. Enligt KKR:s uppfattning har de statliga myndigheterna inte några stora tolkningsproblem när de i operativt arbete ska omsätta regeringens avsikter och intentioner med personalpolitiken.

Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) har inga ytterligare synpunkter att tillföra de överväganden och förslag som lagts fram i rapporten.

Finansinspektionen (FI) bekräftar i stort bilden av den personalpolitiska utveckling som beskrivs i rapporten och ställer sig i huvudsak bakom de överväganden och förslag som angivits. FI stöder fortsatt delegering och avreglering för att möjliggöra ytterligare verksamhetsanpassning och effektivisering i den statliga personalpolitiken och verksamheten. Enligt FI är regeringens övergripande ansvar för normgivning och vägledning för de statliga arbetsgivarna och för uppföljningen av myndigheternas situation grundläggande för den personalpolitiska styrningen.

Ekonomistyrningsverket (ESV) finner att revisorernas rapport är välskriven och välstrukturerad. Rapporten ger enligt ESV en bild av den statliga personalpolitikens utveckling sedan 1985 och behandlar viktiga kritiska punkter inom området. Revisorernas överväganden och förslag är angelägna bidrag till det fortsatta utvecklingsarbetet. Enligt ESV finns det ett behov av att tydliggöra personalfrågornas koppling till budgetpolitiken och därmed till statsmakternas möjligheter att genomföra politiska beslut. Rapportens belysning av de gångna årens statliga personalpolitik leder enligt ESV också till slutsatsen att snabbt föränderliga planeringsförutsättningar försvårar förutsättningarna för att personalpolitiken ska fungera tillfredsställande i nedskärningssituationer.

Arbetsgivarverket anser att rapporten bjuder på en redovisning av personalpolitisk utveckling i staten som har ett värde i sig för att förstå dagens situation. Man är dock kritisk till rapportens analys av personalrörligheten inom staten och menar att de redovisade siffrorna har så allvarliga brister att de fört fram till felaktiga slutsatser. Verket menar att det, med hänsyn till konjunkturens påverkan och utvecklingen på arbetsmarknaden i dess helhet, saknas fog för påståendet i rapporten att rörligheten i staten skulle ha minskat.

Arbetsmiljöverket instämmer i huvudsak med de uppfattningar och bedömningar som framförts i rapporten och tillstyrker de förslag som läggs fram.

SACO-S biträder i stort de överväganden och förslag som redovisas i kapitel 6 i rapporten.

Statstjänstemannaförbundet anser att den rådande ansvarsfördelningen mellan regeringen och de enskilda myndigheterna har inneburit en lokal utveckling av personalpolitiken. Samtidigt som detta i stort varit av godo konstaterar ST att viktiga frågor, som behöver gemensamt syn- och hållningssätt samt likartade åtgärder, saknar en drivande kraft med ett klart uttalat ansvar. ST delar rapportens uppfattning att det inte kan vara den enskilde statliga arbetsgivarens uppgift att bestämma innehållet i eller innebörden av statlig personalpolitik. Förbundet utgår från att det finns politiskt fastlagda värden om demokrati, öppenhet och rättssäkerhet som är gemensam i staten oavsett myndighet. Dessa värden måste enligt ST tas om hand i myndigheternas personalpolitik, och det måste finnas ett tydligt utvecklings- och uppföljningsansvar för att så sker. Detta saknas i dag enligt ST.

Revisorerna

Revisorerna vill som rapporten, och i likhet med flera remissinstanser, betona att den statliga personalpolitiken inte kan ses som vilken personalpolitik som helst. Som angetts ovan har riksdagen redan i regeringsformen angett regler som skiljer ut den statliga verksamheten och personalpolitiken. Det finns därför ett legitimt behov från riksdagens sida att få information om hur den statliga verksamheten och därmed personalpolitiken utvecklas. Det är regeringen som ska informera riksdagen och det är regeringen som, för att citera Statskontorets yttrande, "äger" personalpolitiken som en del av förvaltningspolitiken. Revisorerna instämmer också i Finansinspektionens yttrande att regeringens övergripande ansvar för normgivning och vägledning för de statliga arbetsgivarna och för uppföljningen av myndigheternas situation är grundläggande för den personalpolitiska styrningen.

Samtidigt har det sedan mitten av 1980-talet fram till mitten av 1990-talet skett en kraftig arbetsgivarpolitisk delegering till myndigheterna¹. Som påpekats i rapporten, och understryks i myndigheternas och de fackliga organisationernas remissvar, har denna delegering varit en viktig förutsättning för att utveckla och effektivisera såväl den statliga verksamheten som den statliga personalpolitiken. Revisorerna delar denna uppfattning.

För den statliga personalpolitikens vidkommande finns dock enligt revisorerna oklarheter och otydligheter i spänningsfältet mellan å ena sidan det centrala perspektivet – staten som en juridisk person – och å andra sidan den arbetsgivarpolitiska delegeringen – staten som summan av myndigheterna. Flera av remissinstanserna (RPS, RFV, Statskontoret, ESV, Statstjänstemannaförbundet) pekar också på dessa otydligheter.

¹ När det gäller förändringen i ansvarsförhållandet mellan statsmakterna och myndigheterna beskrivs denna utveckling till och med som ett "systemsifte" (SOU 2002:32, s. 201).

Revisorerna vill i detta sammanhang uppmärksamma den grundliga utvärdering av den arbetsgivarpolitiska delegeringen som Arbetsgivarpolitiska utredningen (SOU 2002:32) nyligen gjort². Baserat på ett stort antal intervjuer med företrädare för Regeringskansliet och myndigheterna konstaterar utredningen att det råder en betydande osäkerhet om vad som avses med statlig arbetsgivarpolitik. Enligt utredningen fungerar delegeringen bäst på stora myndigheter med en stark arbetsgivarfunktion. Utredningens intervjuer visar vidare att myndigheterna i första hand känner en samhörighet inom den egna sektorn och inte med staten som helhet: ”Den enda makt som fullt ut kan företräda hela staten är regeringen (och naturligtvis riksdagen)”³. Utredningen betonar att det är regeringen som styr riket och har delegerat ansvaret för arbetsgivarpolitiken till myndighetscheferna. Samtidigt anger utredningen att det nu sker en påfallande ambitionshöjning i regeringens förvaltningspolitik där regeringen ställer krav på myndigheterna vad gäller kompetensförsörjning, arbetsmiljöfrågor, etnisk och kulturell mångfald, m.m. Utredningen konstaterar dock att regeringens ambitionshöjning delvis står i motsättning till myndigheternas ökande ”krasshet” vad gäller utbrändhet och långtidssjukskrivning bland personalen, där myndighetsföreträdarna anser att man inte skall – eller kan – vara bättre än andra arbetsgivare.

Revisorerna drar slutsatsen att den arbetsgivarpolitiska delegeringen inte är ett tillräckligt villkor för en bra verksamheten i staten. Detta är samma slutsats som i rapporten om den statliga personalpolitiken och som de flesta remissinstanserna ansluter sig till. Det finns sammanfattningsvis enligt revisorerna ett utrymme för statsmakterna att höja ambitionsnivån – utan att i grunden ändra den arbetsgivarpolitiska delegeringen - vad gäller den del av statens verksamhet som i rapporten definierats som statens personalpolitik⁴. Detta är utgångspunkten för de konkreta förslag som revisorerna lämnar nedan.

I det följande kommenterar revisorerna några punkter som tagits upp av remissinstanserna.

Statens kvalitets- och kompetensråd efterlyser i sitt remissvar en analys av de *mindre myndigheternas situation*. Revisorerna är väl medvetna om, även om detta inte explicit angavs i rapporten, att de mindre myndigheterna i vissa avseenden har sämre förutsättningar än stora myndigheter att bedriva en bra personalpolitik⁵. Revisorernas förslag nedan har som en utgångspunkt bl.a. att ge bättre förutsättningar för just de mindre myndigheterna.

Uppsala läns allmänna försäkringskassa anser att *rapportens empiriska underlag* är begränsat. Riksskatteverket anför att en djupare studie av bl.a.

² ”Den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten – en samlad analys” (kap. 8 och 10). Utredningens uppgift var att utvärdera den statliga arbetsgivarpolitiken, främst i form av Arbetsgivarverkets funktion. Utredningens analyser och slutsatser har dock relevans också för den statliga personalpolitiken.

³ SOU 2002:32, s. 219.

⁴ Se avsnitt 1 ovan.

⁵ Revisorerna uppmärksammade nyligen de små myndigheternas situation vad gäller stöd och information kring handhavandet av statens avtalsförsäkringar (förslag 2001/02:RR21).

ledningsfrågorna skulle gett ett bättre underlag för förslag till förbättringar. Revisorerna håller med om att rapportens ansats är begränsad men vill peka på att nästan samtliga remissinstanser utom två (Arbetsgivarverket och Statens kvalitets- och kompetensråd) i mer eller mindre grad bekräftar rapportens bild av personalpolitiken i myndigheterna. Så verkar t.ex. påståendet från KKR om att de statliga myndigheterna inte har några stora tolkningsproblem med personalpolitiken enligt revisorerna inte stämma överens med övriga remissinstansers uppfattning.

Arbetsgivarverket är kritiskt till rapportens hantering av *statistiken för personalrörlighet inom staten*. Revisorerna avvisar kritiken. För det första sägs inte i rapporten att personalrörligheten minskat utan den har "varit relativt stabil under 1990-talet" (s. 48). För det andra redovisas i rapporten siffror t.o.m. 1999 medan Arbetsgivarverket redovisar siffror också för 2000 och 2001. Därvid drar man stora växlar på att nivån på rörligheten för sista året, 2001, ligger något högre än tidigare år. Enligt revisorerna kan man inte uttala sig om långsiktiga förändringar på basis av värden för ett enskilt år.

Frågan om *kopplingen mellan budget- och personalpolitik* tas upp av flera remissinstanser. Revisorerna behandlar denna fråga under avsnitt 2.5 nedan.

2.2 Definition av den statliga personalpolitiken

Rapporten

I rapporten föreslog revisorerna att regeringen bör förtydliga den statliga personalpolitikens innehåll. I rapporten delas personalpolitiken in i två kategorier, arbetsledningspolitik och arbetsgivarpolitik. Dessa två kategorier kan även ses i ett externt och ett internt perspektiv. Arbetsledningen gäller frågor om hur medborgarna ska få en statlig tjänst utförd på bästa sätt. Arbetsgivarfrågor rör interna relationer i den statliga förvaltningen.

I rapporten lämnas följande definition av statens personalpolitik: "Personalpolitik i staten är värderingar, normer eller åtgärder som syftar till att rekrytera, leda, behålla, utveckla och avveckla statliga tjänstemän så att riksdagens beslut kan genomföras så bra som möjligt samt att relationerna mellan de anställda och den statliga arbetsgivaren regleras och hålls tydliga."

Remissinstanserna

Myndigheter som berördes av fallstudierna

Rikspolisstyrelsen anser att man behöver bättre analyser av statens roll som arbetsgivare, både i form av arbetsledningspolitik och arbetsgivarpolitik.

Riksförsäkringsverket och *Uppsala läns allmänna försäkringskassa* stöder revisorerna i deras förslag kring regeringens ansvar gällande precisering och tydliggörande av den arbetsgivarpolitiska delegeringens räckvidd och begränsningar.

Riksskatteverket (RSV) anser att den föreslagna uppdelningen av personalpolitiken i kategorierna arbetslednings- och arbetsgivarpolitik känns främ-

mande. Enligt RSV känns det mera lättfattligt att tala om medborgarfokus å den ena sidan och medarbetarfokus å den andra.

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) instämmer i att det kan finnas skäl för regeringen att förtydliga den statliga arbetsgivarpolitikens innehåll. Men AMS ställer sig dock tveksamt till den föreslagna uppdelningen i två kategorier, arbetsledningspolitik och arbetsgivarpolitik.

Övriga myndigheter

Statistiska centralbyrån (SCB) anser att rapportens uppdelning av personalpolitiken i två delar är relevant. SCB tillstyrker att en konkretisering av innebörden av dessa begrepp görs av regeringen så att de blir både styrande och uppföljningsbara.

Enligt *Statens kvalitets- och kompetensråds (KKR)* mening är det viktigt att betona att personalpolitik är sammanflätad med förvaltningspolitik och budgetpolitik och därmed med verksamhetsmål och medborgarperspektiv. KKR saknar här resonemang som anknyter till verksamhetsutveckling som ett sätt att göra denna koppling på ett genomtänkt och strukturerat sätt. En kategorisering av personalpolitik på det sätt revisorerna gör i rapporten ökar enligt KKR inte tydligheten.

Handikappombudsmannen (HO) instämmer i rapportens uppfattning att begreppet statlig personalpolitik behöver definieras. Enligt HO fungerar rapportens indelning av begreppet i två kategorier bra och kan tjäna som utgångspunkt för det fortsatta arbetet med att utveckla statens personalpolitik.

Arbetsgivarverket anser att det saknas behov av mera exakta definitioner av personalpolitiken. Man menar att begreppet personalpolitik och arbetsgivarpolitik snarare står för två olika sätt att närma sig samma frågeområde. Båda syftar på arbetsgivarens förhållningssätt och agerande i relation till anställda. Enligt Arbetsgivarverket är det centrala en tydlig rollfördelning mellan regeringen, myndigheter och Arbetsgivarverket.

Arbetsmiljöverket anser att rapportens definition av personalpolitik kan utvecklas ytterligare. Man pekar t.ex. på avtalet Samverkan för utveckling från 1997 och ramavtalet 2001 för löner. I dessa dokument finns skrivningar som med utgångspunkt i verksamhet och personalpolitikens mål ger balans mellan arbetsgivarens och de anställdas intressen. Enligt Arbetsmiljöverket handlar den definition som föreslagits i rapporten i huvudsak om arbetsgivarens behov.

Fackliga organisationer

Statstjänstemannaförbundet (ST) pekar på konceptet 24-timmarsmyndigheten som exempel på områden där avsaknaden av en samlad statlig perso-

nalpolitik är särskilt allvarlig⁶. Förbundet menar att ingen har haft ansvaret för de personalpolitiska aspekterna i utvecklingsarbetet kring 24-timmarsmyndigheten.

2002/03:RR2

Revisorerna

Enligt revisorerna har definitioner i allmänhet inget egenvärde utan syftar till att ge perspektiv och struktur åt det man studerar eller arbetar med. Bra definitioner fyller därför en operativ och praktisk funktion till hjälp för att förbättra verksamheten utan att de därför är heltäckande. Man kan, vilket också remissinstanserna gör, diskutera den uppdelning i två delar som i rapporten görs av personalpolitiken i två delar. Revisorerna vill dock lyfta fram perspektivet att begreppet ”personalpolitik” är större än begreppet ”arbetsgivarpolitik”. Revisorerna håller med Arbetsgivarverket om att dessa begrepp kan stå för två olika sätt att närma sig samma sak, om den statliga verksamheten och dess anställda. Revisorerna håller däremot inte med Arbetsgivarverket om att dagens traditionella, arbetsgivarpolitiskt inspirerade system regering – arbetsgivarverk – myndighet är tillräckligt för att staten ska bedriva en bra personalpolitik.

Som framgått av avsnitt 2.1 ovan anser revisorerna att den arbetsgivarpolitiska delegeringen inte är tillräcklig för en bra personalpolitik. Revisorerna ställer sig också undrande inför hur staten, som en av parterna på arbetsmarknaden, ska kunna leva upp till de mycket ambitiösa målsättningar om t.ex. en utvecklad arbetsorganisation som anges i det samverkansavtal Arbetsmiljöverket hänvisar till. Revisorerna ställer sig frågande inför hur detta ska gå till om staten inte har en samlad, konkret och tydlig personalpolitik. Nästan alla remissinstanser efterlyser, och rentav välkomnar, ett sådant förtydligande.

Exemplet om 24-timmarsmyndigheten som ST anför ovan är också belysande för hur den tekniska utvecklingen enligt revisorerna anammats utan att regeringen satt in den i ett personalpolitiskt perspektiv⁷.

Revisorernas förslag lämnas under avsnitt 2.3 nedan.

⁶ Med ”24-timmarsmyndigheten” menas det utvecklingsarbete som sker med syfte att all information och alla tjänster till medborgarna som kan tillhandahållas elektroniskt ska göra det.

⁷ I Statskontorets senaste lägesrapport från arbetet med 24-timmarsmyndigheten från juni 2002 finns inte ett ord om vad arbetet kan medföra för den statliga personalpolitiken eller personalen vad avser t.ex. rekrytering, kompetensutveckling, chefsutveckling, arbetsorganisation m.m. Det enda som sägs i lägesrapporten som kan hänföras till detta område handlar om att det ”krävs nyskapande omorganisationer och personalminskningar” (s. 15).

Rapporten

I rapporten konstaterade revisorerna att den arbetsgivarpolitiska delegeringen bör fortsätta att utvecklas samtidigt som dess innebörd och räckvidd på flera punkter behöver preciseras eller avgränsas. Enligt rapporten innebär en personalpolitik i staten som i alltför hög grad inriktas på arbetsgivarrollen att man bortser från andra centrala delar av personalpolitiken och från personalens relation till medborgarna.

Regeringen bör enligt rapporten precisera och tydliggöra den arbetsgivarpolitiska delegeringens räckvidd och begränsningar på främst tre områden:

- Delegering innebär inte godtycke.
- Arbetslednings- och arbetsgivarfrågor är inte identiska.
- Innebörden av personalpolitikens mål kan inte delegeras.

Huvudbudskapet i rapporten är att delegeringen eller ett minskat regelverk inte medför att regeringen kan avstå från att ange normer till vägledning för de statliga arbetsgivarna. Uppföljningen blir därmed en viktig del i regeringens arbete med att utveckla den statliga personalpolitiken. Regeringen bör enligt rapporten konkretisera viktiga begrepp som saklighet och effektivitet så att de blir både styrande och uppföljningsbara inom den statliga personalpolitiken.

Remissinstanserna

Myndigheter som berördes av fallstudierna

Riksförsäkringsverket (RFV) stöder revisorerna i deras förslag kring regeringens ansvar gällande precisering och tydliggörande av den arbetsgivarpolitiska delegeringens räckvidd och begränsningar. RFV uppskattar vidare tanken i rapporten på att uppföljningen och de styrande dokumenten blir mer entydiga. *Uppsala läns allmänna försäkringskassa* delar rapportens syn på att begreppet statlig personalpolitik behöver definieras tydligare och att innebörden av den arbetsgivarpolitiska delegeringen måste preciseras ytterligare.

Riksskatteverket (RSV) tar upp de små myndigheternas situation vars resurser för utveckling av personal- och förvaltningspolitiken är begränsade. Enligt RSV är det en brist att det inte finns något statligt organ som har till uppgift att konkret och konsultativt biträda de små myndigheterna i detta arbete. En uppenbar risk med dagens situation är enligt RSV att kvalitet och förhållningssätt med tiden kan komma att starkt variera mellan olika delar av statsförvaltningen.

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) anser att den arbetsgivarpolitiska delegeringen är en viktig förutsättning för den statliga personalpolitiken och den statliga verksamhetens förnyelse. Den arbetsgivarpolitiska delegeringen bör därför enligt AMS fortsätta att utvecklas och samtidigt preciseras och begränsas. AMS instämmer i rapportens betoning av att delegering inte får

innebära godtycke och i vikten av att beslut fattas på konkreta grunder. Man ställer sig dock tveksam till rapportens uppdelning mellan arbetsledningsfrågor och arbetsgivarfrågor i staten. AMS instämmer i rapportens krav på saklighet och anser att regeringen kan sätta upp mål för den statliga personalpolitiken på en övergripande nivå. Det bör dock enligt AMS vara varje myndighets ansvar att konkretisera innebörden av de övergripande målen och ange hur dessa ska uppnås.

Övriga myndigheter

Enligt *Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR)* är myndigheterna väl införstådda med sitt ansvar att göra en avvägning mellan den egna myndighetens behov och en anpassning till det som är bäst för staten som sektor. I sammanhanget pekar KKR på den arbetsgivarsamverkan som sker genom Arbetsgivarverkets försorg. Enligt KKR:s uppfattning har många myndigheter redan inlett ett arbete med att i högre grad än hittills anpassa sin verksamhet till de förväntningar som uttrycks i regeringens förvaltningspolitiska handlingsprogram, En förvaltning i demokratins tjänst. KKR ställer sig vidare frågande till de ståndpunkter som förs fram i rapporten under rubriken ”Innebörden av personalpolitikens mål kan inte delegeras” och är osäker på vad som föreslås. I den mån det behövs generella förtydliganden av vissa begrepp kan det lämpligen göras i verksförordningen. Enligt KKR anges att begrepp som effektivitet enbart torde kunna få en konkret innebörd om de sätts i relation till respektive myndighets verksamhet. Detta sker också enligt KKR i regleringsbrevet.

Handikappombudsmannen (HO) konstaterar att rapportens överväganden och förslag om preciseringar av den arbetsgivarpolitiska delegeringen ligger väl i linje med den handikappolitiska utvecklingen. Man pekar på den av riksdagen antagna nationella handikapplanen där staten ska vara ett föredöme och leda utvecklingen mot de handikappolitiska målen. HO pekar på att staten ska vara ett föredöme som arbetsplats för personer med funktionshinder. Men myndigheterna bör enligt HO också verka för att göra sina lokaler samt sin information och verksamhet tillgänglig för medborgare med funktionshinder.

Arbetsgivarverket anger att arbetsgivarpolitiken syftar till att, med hänsyn till det gemensammas bästa, ge goda förutsättningar för varje myndighets lokala personalpolitik. Den gemensamma statliga arbetsgivarpolitiken utvecklas enligt Arbetsgivarverket inom arbetsgivarorganisationen Arbetsgivarverket grundad på myndigheternas personalpolitiska behov. Enligt Arbetsgivarverket påverkar regeringen innehållet i myndigheternas personalpolitik genom att ställa generella krav, följa upp och delge synpunkter i dialog med myndigheterna. Myndigheternas personalpolitiska behov påverkar enligt Arbetsgivarverket hur myndigheterna utformar den gemensamma arbetsgivarpolitiken via Arbetsgivarverket. Regeringen kan således enligt Arbetsgivarverket påverka den statliga arbetsgivarpolitiken via myndighetscheferna. Enligt Arbetsgivarverket saknas behov av mera exakta definitioner av den statliga personalpolitiken.

Arbetsmiljöverket instämmer i rapportens analys under avsnittet om att delegering inte får innebära godtycke. Enligt Arbetsmiljöverket skulle det vara värdefullt om gränsdragningen kunde blir tydligare mellan vad som görs centralt av Arbetsgivarverket och av Regeringskansliet respektive av enskilda myndigheter. Exempel på de svårigheter som det medför om det råder oklarhet kan enligt Arbetsmiljöverket hämtas från arbetet med lönerevisionen 2001 och från det nyligen slutna avtalet om delpension för statligt anställda. Vad gäller skillnaden mellan arbetslednings- och arbetsgivarfrågor i staten pekar Arbetsmiljöverket på att det finns ett beroendeförhållande mellan dessa. Orsaken är enligt Arbetsmiljöverket att det i staten inte finns samma tydliga parter – arbetsgivare och arbetstagare – som på den övriga arbetsmarknaden. Man pekar dock på kompetensutveckling som ett betydelsefullt gränssnitt mellan arbetslednings- och arbetsgivarfrågor. Slutligen instämmer Arbetsmiljöverket i rapportens krav på att innebörden i nyckelbegrepp som saklighet och effektivitet behöver preciseras.

Fackliga organisationer

Stats tjänstemannaförbundet (ST) delar rapportens uppfattning att det inte kan vara den enskilda statliga arbetsgivarens uppgift att bestämma innehållet i eller innebörden av de krav som ställs på den statliga förvaltningen och dess personal. Om så är fallet blir resultatet att kvaliteten på myndigheternas utvecklingsarbete kommer att skilja sig åt enligt ST. Detta gagnar inte medborgarnas intresse av att staten ska tillhandahålla en bra och effektiv verksamhet. ST menar att det är speciellt att arbeta i staten och att både myndigheter och anställda har att förvalta och förverkliga ett demokratiskt uppdrag. Förutsättningarna för personalpolitiken är därför annorlunda i staten än i andra sektorer enligt ST. Man efterlyser en betydligt klarare personalpolitik än för närvarande, som enkelt och tydligt formulerar statens syn på att arbeta i dess tjänst och som ställer krav på myndigheterna att leva upp till denna politik.

Revisorerna

Efter att ha tagit del av remissinstansernas synpunkter står revisorerna fast vid sin uppfattning från rapporten att regeringen ska precisera den arbetsgivarpolitiska delegeringen och konkretisera viktiga begrepp som saklighet och effektivitet. För detta finns ett överväldigande stöd bland remissinstanserna. Två remissinstanser, Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR) och Arbetsgivarverket, har dock helt eller delvis avvikande mening.

KKR menar, under bl.a. hänvisning till myndigheternas arbetsgivarverkan och till att myndigheterna redan inlett förverkligandet av regeringens förvaltningspolitiska program, att dagens system i stort fungerar bra. Att myndigheterna söker förverkliga regeringens förvaltningspolitik är enligt revisorerna utmärkt men saknar delvis relevans som argument mot att regeringen behöver precisera innehållet i den statliga personalpolitiken. Orsaken till detta är att det nuvarande förvaltningspolitiska programmet från år 2000, En förvaltning i demokratins tjänst, har tyngdpunkten på förvaltningspoli-

tiska frågor där personalpolitiken har ett litet utrymme⁸. De personalpolitiska frågorna tas dessutom upp i programmet på en generell nivå där viktiga avvägningar mellan verksamhet och personalpolitiska mål saknas.

KKR menar vidare att man är osäker på vad som menas med rapportens krav att regeringen inte kan delegera innebörden i personalpolitikens mål. Revisorerna menar att avvägningen mellan verksamhet och personalpolitiska mål och innebörden i viktiga begrepp som effektivitet och saklighet inte kan lämnas till myndigheterna utan central vägledning. Revisorerna saknar normer eller uppföljningskriterier som, inom ramen för den arbetsgivarpolitiska delegeringen, ger det stöd till myndigheterna som remissinstanserna efterfrågar.

Arbetsgivarverkets uppfattning att regeringen i alla avseenden kan styra via regleringsbrev och myndighetschefer och att Arbetsgivarverket kan fylla alla luckor i arbetsgivarpolitikens utformning delas inte av revisorerna. Revisorerna hänvisar till vad som sagts i avsnitt 2.1 ovan om brister i den arbetsgivarpolitiska delegeringen⁹. Remissinstanserna har också en annan uppfattning än Arbetsgivarverket om behovet av preciseringar från regeringens sida.

RSV uppmärksammar de små myndigheternas situation och efterlyser något statligt organ som kan bistå dessa i personalpolitiska frågor. Revisorerna delar RSV:s synpunkter och anser att regeringen särskilt ska beakta dessa i den precisering av den arbetsgivarpolitiska delegeringen som revisorerna föreslår att regeringen ska genomföra.

2.4 Tydligare chefskap och redovisning

Rapporten

I rapporten konstateras att det finns brister i det statliga chefskapet. Det är fråga om brister i tydlighet, saklighet och lyhördhet. Tydligheten är, enligt rapporten, viktig ur flera perspektiv. Det gäller tydlighet mot medarbetare, tydliga motiveringar för olika åtgärder och tydlighet uppåt i hierarkin för att ge beslutande instanser realistiska och rättvisande bilder av verksamheten och dess villkor. Bedömningen i rapporten är att både personalpolitiska program och existerande regelverk väl uttrycker värdet av tydlighet, saklighet eller lyhördhet. Det är vid efterlevnaden av ifrågavarande bestämmelser i regeringsformen och verksförordningen som det i flera fall brister. Kravet i förvaltningslagen på motivering av beslut bör enligt rapporten också gälla vid personalpolitiska beslut och åtgärder. Vidare bör regeringen pröva möjligheten att myndigheterna i sina budgetunderlag ska redovisa och motivera

⁸ Av programmets 26 sidor behandlas personalpolitiska frågor på 3 sidor under rubriken Staten som föredömlig arbetsgivare.

⁹ Arbetsgivarpolitikutredningen (SOU 2002:32, s. 284) drar på grundval av sina intervjuer med myndighetsföreträdare slutsatsen att de arbetsgivarpolitiska frågorna i många fall tas upp i mål- och resultatdialogen men att de oftast får ett mycket begränsat utrymme.

Remissinstanserna

Myndigheter som berördes av fallstudierna

Enligt *Riksförsäkringsverket (RFV)* behövs ett förtydligande vad gäller rapportens förslag om att personalpolitiska beslut och åtgärder ska motiveras i enlighet med förvaltningslagens krav. Enligt förvaltningslagen ska en myndighet motivera beslut i ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild. Skälen får utelämnas helt eller delvis om beslutet rör tjänstetillsättning eller betygssättning. RFV har svårt att avgöra om rapportens förslag avser att kraven också bör gälla sådana beslut. Man uppfattar det vidare som oklart om revisorerna anser att kraven även bör omfatta beslut som inte avser myndighetsutövning mot enskild. I båda fallen krävs enligt RFV en grundlig utredning eftersom det handlar om avsteg från gamla principer. *Uppsala läns allmänna försäkringskassa* delar revisorernas synpunkter om att det finns behov av utveckling av ledarskapet på olika nivåer.

Riksskatteverket (RSV) tar upp frågan om rekrytering och befordran på saklig grund. Man påpekar att den ändrade balansen mellan förtjänst och skicklighet har föranlett RSV att tillsammans med andra koncernmyndigheter göra en hemställan till regeringen om att överklagandeinstitutet bör avskaffas. *Skattemyndigheten i Västerås* instämmer i RSV:s synpunkter. *Skattemyndigheten i Västra Götaland* instämmer också i dessa men tar också upp rapportens synpunkter på chefskapet i staten. Man konstaterar att det sannolikt finns bra ledarförsörjningsplaner på flera håll inom statsförvaltningen, men att dessa goda exempel bör spridas. Myndigheten föreslår att KKR får i uppdrag att kartlägga befintliga ledarförsörjningsplaner och att sprida goda exempel.

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) anser att det finns stora värden i att på övergripande statlig nivå arbeta med att utveckla det statliga chefs-/ledarskapet. Men det konkreta utvecklingsarbetet bör enligt AMS göras vid varje myndighet eller i samarbete mellan myndigheter.

Övriga myndigheter

Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR) avvisar förslaget om att förvaltningslagens bestämmelser om beslutsmotiveringar ska göras tillämpliga på de frågor som diskuteras i rapporten. Förvaltningslagen tar sikte på förhållanden allmänhet-myndigheter medan anställningsbeslut uttryckligen är undantagna från lagens motiveringskrav. En ändring av dessa förhållanden måste enligt KKR bygga på betydligt mera långtgående analyser än vad som görs i rapporten. KKR avvisar också förslaget om att myndigheterna skall redovisa och motivera större planerade omställningar i budgetunderlagen. Det är enligt KKR myndighetschefens ansvar att se till att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt. Under hänvisning till att dessa frågor

kan behandlas i budgetdialogen regering–myndighet anser KKR att några ytterligare generella föreskrifter inte behövs.

Ekonomistyrningsverket (ESV) anser förslaget i rapporten om att viktiga personalpolitiska konsekvenser ska redovisas i myndigheternas budgetunderlag som särskilt viktigt.

Arbetsgivarverket finner inga skäl att utvidga eller ytterligare detaljstyra den årliga budgetdialogen. Risken för en onödigt resurskrävande administration är enligt Arbetsgivarverket för stor i förhållande till den nytta som generellt utvidgade rapporteringskrav skulle kunna medföra.

Arbetsmiljöverket anser det vara värdefullt att det statliga chefskapet lyfts fram. Eftersom kraven på chefer i staten har ökat är det enligt Arbetsmiljöverket angeläget att utveckla och stödja chefer. Verket är dock tveksamt till rapportens krav på motiveringar till personalpolitiska beslut enligt förvaltningslagen. Personalpolitiska beslut och åtgärder är enligt verket i de flesta fall inte av den karaktären att de kan anses vara myndighetsutövning. Man efterlyser preciseringar av vilka beslut som i så fall avses.

Fackliga organisationer

Stats tjänstemannaförbundet (ST) anser att kravet på saklighet och tydlighet vid chefstillsättning i rapporten inte bara är en fråga som rör myndigheternas internt tillsatta chefer. Det största ansvaret för ett gott ledarskap och fullföljande av förvaltningspolitikens avsikter har enligt förbundet regeringen vid sitt val av och utveckling för myndighetscheferna. Dessa personer är enligt förbundet inte bara nyckelpersoner för regeringen utan också för de anställda.

Revisorerna

Revisorerna anser liksom flera remissinstanser att det är viktigt att lyfta fram det *statliga chefskapet* på alla nivåer i statsförvaltningen. Regeringen har satt i gång flera aktiviteter för myndighetschefer och överdirektörer. KKR har en särskild utbildning för ledning och chefskap som bl.a. är inriktat på kvinnliga chefer. Arbetsgivarverket bedriver också myndighetsanpassad chefsutbildning. Enligt revisorerna är det viktigt att regeringen i dessa chefsaktiviteter uppmärksammar kraven på tydlighet, saklighet och lyhördhet såsom de motiverats i rapporten.

Förslaget i rapporten om *motiveringar enligt förvaltningslagen vid personalpolitiska* beslut avvisas av de flesta remissinstanser. Revisorerna håller med remissinstanserna att det återstår frågor att reda ut även om rapportens krav på motiveringar inte avsåg normala anställningsbeslut. Revisorerna lämnar därför inget förslag i denna fråga.

Revisorerna vidhåller sin uppfattning från rapporten med krav på *redovisning av personalpolitiska konsekvenser i myndigheternas budgetunderlag*. Detta gäller redovisning av personalpolitiska konsekvenser och motivering till större planerade omställningar inom myndigheten. Revisorerna delar inte Arbetsgivarverkets uppfattning att detta skulle innebära någon större resurskrävande extra administration eftersom alla förslag om t.ex. organisat-

ionsförändringar måste bygga på ett gediget underlag. Att kräva en redovisning också av de personalpolitiska konsekvenserna ger regeringen ett bättre beslutsunderlag enligt revisorerna. Så skulle t.ex. införandet av 24-timmarsmyndigheten, som tagits upp i avsnitt 2.2 ovan, enligt revisorerna troligen bli mera effektivt och mindre kostsamt om kravet på redovisning av personalpolitiska konsekvenser redan funnits.

2.5 Verksamhetsanpassning av uppföljningen

Rapporten

Regeringens uppföljning av personalpolitiken kan utvecklas ytterligare. Den arbetsgivarpolitiska uppföljningen bör enligt rapporten vidgas och fördjupas. Nu görs den separat från myndigheternas ekonomiska redovisning. Bedömningen i rapporten är att olika nyckeltal, för bl.a. verksamhet, resultat, personal, ekonomi eller hälsa, bör redovisas och analyseras samlat myndighetsvis. Det bör ske i myndigheternas resultatredovisningar.

Myndigheternas årsredovisningar bör ligga till grund för personalpolitisk uppföljning på övergripande nivå enligt rapporten. Regeringen bör uppmärksamma och systematisera de tendenser som kan utläsas ur årsredovisningarna. Den framtida redovisningen av den statliga personalpolitiken bör innehålla mer av kvalitativa mått där eventuella skillnader mellan myndigheter bör lyftas fram. Försiktighet krävs enligt rapporten vid redovisning av enskilda kvantitativa nyckeltal. I flera fall är de mått som i dag redovisas, t.ex. om personalrörligheten, inte lämpade att aggregera till den statliga nivån som helhet.

Remissinstanserna

Myndigheter som berördes av fallstudierna

Riksförsäkringsverket (RFV) håller med vad som sägs i rapporten om värdet av att redovisa nyckeltal inom personalområdet vid sidan av ekonomiredovisningen. Det kan dock enligt RFV vara svårt att jämföra vissa värden som inte är exakta och en del nyckeltal kan bli svåra att tolka. *Uppsala läns försäkringskassa* stöder rapportens krav på verksamhetsanpassad redovisning av personalpolitiken och kravet på mera kvalitativa än kvantitativa mått. Kassen är övertygad om att en utökad uppföljning med bättre kvalitativa metoder kommer att ge en tydligare och mera nyanserad bild av hur myndigheterna bedriver sin verksamhet. Kassen efterlyser dock en tydligare analys av konsekvenserna av resursbristen för möjligheterna att bedriva en offensiv personalpolitik. *Dalarnas läns allmänna försäkringskassa* instämmer med Uppsala läns försäkringskassa. Man påpekar särskilt den brist på långsiktighet och lyhördhet som präglat och präglar budgetpolitiken från statsmakternas sida när det gäller förvaltningsanslaget till socialförsäkringsadministrationen. *Försäkringskassaförbundet* påpekar att genom att medelstilldelningen kommer först i nära anslutning till det budgetår det avser försvåras möjligheterna att bedriva en aktiv och långsiktig personalpolitik.

Riksskatteverket (RSV) ställer sig frågande till förslaget att kompetensförsörjningen följs upp i särskild ordning vid sidan om årsredovisning och budgetunderlag. RSV förordar i stället att en samordning sker genom att såväl verksamhetsresultat som kompetensförsörjning redovisas samlat i årsredovisningen. Man påpekar att det inte finns någon myndighet som har till uppgift att på bredden ägna sig åt den personalpolitiska uppföljningen och förse regeringen med erforderliga beslutsunderlag. RSV anser att en ändring i detta avseende bör övervägas, inte minst mot bakgrund av rapportens slutsatser kring dagens förhållanden. *Skattemyndigheten i Västerås* konstaterar att uppföljning blir en viktig del i arbetet med att utveckla den statliga personalpolitiken. Man stöder rapportens förslag om en samlad redovisning för respektive myndighet av verksamhet, personal och ekonomi. Skattemyndigheten anser vidare att det finns ett stort värde med ett statligt personalbokslut. *Skattemyndigheten i Västra Götaland* anger att det är hög tid för statliga personalbokslut och påpekar att en hel del åtgärder redan satts igång med detta syfte, bl.a det kommande förslaget om obligatorisk redovisning av sjuktalen i årsredovisningarna. Skattemyndigheten delar rapportens bedömning och menar att det nu är viktigt att regeringen fastställer den lägsta nivån för myndigheternas personalpolitiska redovisning.

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) instämmer i rapportens bedömning att olika nyckeltal bör redovisas och analyseras myndighetsvis och att detta ska ske i myndigheternas resultatredovisningar.

Övriga myndigheter

Enligt *Statskontoret* bör uppföljningen utvecklas till ett instrument för regeringen att uttrycka sina grundläggande värden inom personalpolitiken och ge myndigheterna övergripande vägledning för deras personalpolitiska arbete. Uppföljningen bör enligt Statskontoret som revisorerna anför i rapporten omfatta kvantitativ och kvalitativ information samt vara integrerad i övrig återslag till regeringen. Statskontoret instämmer med revisorerna att förutsättningar behöver skapas för dels för en samlad redovisning av statens personalpolitik, dels för den personalpolitiska jämförelsen (bench-marking) mellan myndigheter. Man delar också revisorernas uppfattning att man bör hushålla med antalet kvantitativa nyckeltal. Som exempel på kvalitativ information anger Statskontoret myndigheternas arbete med kompetensutveckling och kompetensförsörjning.

Statistiska centralbyrån (SCB) anser att revisorernas förslag om en samlad myndighetsredovisning av ekonomi och personalpolitik är väl avvägd.

Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR) har inget att erinra mot att den redovisning av kompetensförsörjning m.m. som nu lämnas i särskild ordning i stället lämnas i årsredovisningen. Man kan också enligt KKR överväga en mera systematisk uppföljning.

Handikappombudsmannen (HO) stöder revisorernas förslag men påpekar att statliga myndigheter har skilda förutsättningar att analysera och följa upp personalpolitiken. Små myndigheter som HO har exempelvis begränsade administrativa resurser. HO anser det därför vara viktigt att regeringen när

man formulerar nya krav på redovisning och uppföljning beaktar myndigheternas skilda förutsättningar.

Ekonomistyrningsverket (ESV) anser att det finns ett behov att tydliggöra personalfrågornas koppling till budgetpolitiken och därmed till statsmakternas möjligheter att genomföra politiska beslut. Uppföljningen av personalpolitiken bör enligt ESV förbättras genom vidgad och fördjupad analys i myndigheternas resultatredovisningar och anpassas till respektive verksamhet. ESV anger att rapportens belysning av de gångna årens statliga personalpolitik leder till slutsatsen att snabbt föränderliga planeringsförutsättningar försvårar för personalpolitiken att fungera tillfredsställande i nedskärningssituationer.

Arbetsgivarverket ser uppföljning som en fördjupad problemorienterad dialog mellan myndigheten och ansvarigt departement. Man anger att denna dialog inte bör leda till ytterligare sifferexercis. Eftersom underlaget för uppföljningen rör frågor som är föremål för kollektivavtalsförhandlingar bör uppgifterna enligt Arbetsgivarverket vara av begränsad omfattning och hanteras med varsamhet för att inte störa förhandlingarna.

Arbetsmiljöverket delar revisorernas konstaterande att personalpolitiken kan utvecklas genom bättre uppföljning. Det är då viktigt enligt verket att uppföljningsinstrumenten är gemensamma för det statliga området, t.ex. i form av viss sjukfrånvarostatistik. Man instämmer i kravet på en myndighetsvis samlad redovisning av ekonomi, personal, resultat och arbetstillfredsställelse.

Fackliga organisationer

Statstjänstemannaförbundet (ST) anser att de personalredovisningar myndigheterna lämnar till regeringen bör byggas ut med utvecklade personalekonomiska redovisningar. I dessa ska ingå uppgifter om hälso- och sjukläget, resultat av personalenkäter, behov av kompetensutveckling, personalförsörjningsläget samt vidtagna och planerade åtgärder för att komma till rätta med eventuella brister.

Revisorerna

Revisorerna vidhåller sin uppfattning från rapporten att det behövs både en mera samlad och verksamhetsanpassad uppföljning och redovisning för den statliga personalpolitiken. Remissinstanserna håller också med om detta även om man i en del fall pekar på vissa frågor eller problem som behöver uppmärksammas särskilt. Dagens system med uppföljning enligt särskilt årliga regeringsbeslut skilt från resultatredovisning är inte tillfredsställande enligt revisorerna. Orsaken är att systemet skapar en viss ryckighet i och osäkerhet om t.ex. vilka variabler myndigheterna ska redovisa. Samtidigt faller viktiga frågor som t.ex. de små myndigheternas situation och de ökande kraven på kvalitativa redovisningar delvis bort. Revisorerna anser att det behövs mera kontinuitet i verksamhetsuppföljningarna och anser att RSV:s förslag om en särskild myndighet som ska ägna sig åt uppföljning och ge regeringen erforderliga beslutsunderlag är väl värt att överväga. Revisorerna hänvisar också

till att Arbetsgivarpolitikutredningen¹⁰ är kritisk till dagens uppföljningssystem. Utredningen tar också upp frågan om behovet av en ny stabsmyndighet till regeringen som svar på de ökande kraven på uppföljnings-, utvärderings- och utredningsinsatser inom området. Revisorerna anser, liksom de flesta remissinstanser, att uppföljningen av personalpolitiken bör vidgas, fördjupas och verksamhetsanpassas genom redovisning i myndigheternas årsredovisningar¹¹.

Flera remissinstanser efterlyser en analys av *personalfrågornas koppling till budgetpolitiken* och därmed till statsmakternas möjligheter att leva upp till de personalpolitiska målen. Revisorerna kan inte se att man kan ändra på dagens medelstillsdelning med ettåriga budgetbeslut i riksdagen. Samtidigt är det enligt revisorerna uppenbart att ryckighet och hastiga omprioriteringar i medelstillsdelningen gör det svårt för myndigheterna att bedriva en långsiktig personalpolitik. Revisorerna vill i detta sammanhang peka på nyare forskning som visar att effektiv offentlig verksamhet blir alltmera beroende av de anställdas motivation, sociala kapital och nätverk och att dessa tillgångar är lätta att rasera men svåra att bygga upp¹². En ny stabsmyndighet till regeringen inom personalpolitikens område skulle kunna ge regeringen bättre underlag som på sikt minskar ryckigheten i budgetpolitiken.

2.6 Identifikation av risksituationer

Rapporten

Enligt rapporten finns det särskilda risksituationer i personalpolitiken där regeringen bör identifiera risker och situationer för tidiga åtgärder. Dessa kan variera över tiden och mellan verksamheter. Det kan vara en omorganisation som inte varit tillräckligt väl förberedd eller motiverad. Det kan vara chefs tillsättningar som inte fungerat. Det kan vara informella hierarkier som ger interna spänningar eller t.o.m. mobbningsituationer. Det kan vara besparingsprogram som byggt på felaktiga föreställningar om t.ex. rationaliseringspotentialen.

Ofta finns det enligt rapporten samband mellan sådana omständigheter och den sjukskrivning som kan relateras till arbetssituationen. Ett ökat antal sjukskrivna på en arbetsplats är dock en sen signal i en lång och komplicerad process. Det finns ofta indikationer eller reaktioner som i ett betydligt tidigare skeende kunnat motivera insatser.

¹⁰ SOU 2002:32, s. 286, 344.

¹¹ Vikten av uppföljning och utvärdering, och av en stabsresurs till regeringen i dessa frågor, betonas också i den nyligen avlämnade interna utredningen (av Jan Carling) om "Regeringskansliets kontroll och styrning av statlig verksamhet", Finansdepartementet, 2002-09-17.

¹² Se t.ex. Bulder, B m.fl., "Networks and Evaluating Public-sector Reforms", *Evaluation* (1996), vol 2(3), pp 261-276.

Myndigheter som berördes av fallstudierna

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) anser att myndigheterna själva bör ta ansvaret för att identifiera risksituationer och att uppföljningen av arbetet bör redovisas i de nyckeltal som nämnts i avsnitt 2.5 ovan.

Övriga myndigheter

Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR) vill i detta sammanhang peka på de i många fall ambitiösa återkommande arbetsmiljöundersökningar som myndigheterna genomför för att fånga upp frågor som bör uppmärksammas och åtgärdas. KKR anser att det därutöver i första hand är intressant att analysera om det finns tillräcklig forskning kring sambanden mellan olika risksituationer och effekter av att vidta tidiga åtgärder.

Arbetsgivarverket anser inte att det finns något behov av systemförändringar för att identifiera risksituationer. Regeringen har enligt verket redan i dag möjlighet att påverka genom myndighetsvisa uppdrag genom att ställa återrapporteringskrav och genom att utnyttja makten att tillsätta och avsätta myndighetschefer.

Arbetsmiljöverket vill i detta sammanhang peka på problemet med att mycket stora grupper av statliga anställda kommer att avgå med pension under de närmaste tio åren. Det innebär ökad konkurrens om arbetskraften, vilket i sin tur enligt verket ställer krav på ett systematiskt arbete med kompetensförsörjningsfrågor. För att driva på anser Arbetsmiljöverket att det är viktigt att följa upp myndigheternas planer och åtgärder i detta avseende.

Revisorerna

Arbetet med att identifiera risksituationer bör enligt revisorerna ingå i den förbättrade uppföljning som föreslås under avsnitt 2.5 ovan.

3 Revisorernas förslag

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

1. Precisering av den arbetsgivarpolitiska delegeringen

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening att regeringen preciserar och konkretiserar den arbetsgivarpolitiska delegeringen (avsnitt 2.3).

2. Tydligare chefskap och redovisning

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening att regeringen i sitt arbete med det statliga chefskapet uppmärksammar kravet på saklighet och tydlighet och att regeringen begär en redovisning av personalpolitiska konsekvenser i myndigheternas budgetunderlag (avsnitt 2.4).

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening att regeringen ser över dagens system för uppföljning av personalpolitiken och därvid särskilt beaktar de små myndigheternas situation, hantering av risksituationer och överväger behovet av en särskild stabsmyndighet (avsnitt 2.5).

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

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Åke Dahlberg och utredningschefen Stig Tegle.

Stockholm den 10 oktober 2002

På Riksdagens revisorers vägnar

Ingemar Josefsson

Stig Tegle



Statens personalpolitik

En uppföljning av 1985 års personalpolitiska beslut

Förord

Riksdagens revisorer har på eget initiativ granskat genomförande och genomslag av 1985 års personalpolitiska beslut. Granskningens utgångspunkter är dels bestämmelsen i regeringsformen om en statlig förvaltning på saklig grund, dels riksdagens beslut att personalpolitiken ska vara ett medel för förnyelse av den statliga verksamheten.

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

Inom revisorernas kansli har revisionsdirektören Nils Eklund utfört utredningsarbetet. Kanslichefen Åke Dahlberg och utredningschefen Stig Tegle har också medverkat i granskningen.

Beslut om rapporten har fattats av revisorerna i plenum den 21 mars 2002. Rapporten sänds nu ut på remiss. Revisorernas slutgiltiga ställningstagande och förslag kommer därefter att utformas i en skrivelse till riksdagen.

Sammanfattning

Granskningen utgår från det personalpolitiska beslut som riksdagen fattade år 1985. Personalpolitiken skulle därmed i högre grad än tidigare bli ett medel för förändring och effektivisering av den statliga verksamheten. Personalpolitiken skulle också präglas av den offentliga sektorns ideal om demokrati, rättvisa, rättssäkerhet och opartiskhet. Anställningstryggheten hade också en framskjuten plats.

Granskningens syfte är att bedöma genomförandet av 1985 års personalpolitiska beslut. I vilken mån har uppsatta mål nåtts? Hur har olika personalpolitiska medel fungerat i praktiken? Hur har regeringsformens bestämmelse om saklighet i den statliga förvaltningen tillämpats när personalpolitiken utvecklats?

Undersökningen har genomförts i fyra delar. Statens personalpolitiska principers utveckling och reglering har kartlagts i ett drygt 15-årigt perspektiv. Utfallet av statens personalpolitik, som den kan redovisas med nyckeltal eller statistik, har följts och analyserats. Slutsatserna i olika utredningar som handlar om personalpolitik, organisation och ekonomiadministration samt förvaltningspolitik har studerats. Fallstudier har genomförts inom Arbetsmarknadsverket, polisen, skatteförvaltningen och de allmänna försäkringskassorna.

Utgångspunkt för granskningen är de grundläggande bestämmelserna i regeringsformens första kapitel om det svenska statsskickets grunder. Den offentliga makten utövas under lagarna, vilka stiftas av riksdagen som också bestämmer hur statens medel ska användas. Förvaltningsmyndigheter som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen ska iakttä saklighet och opartiskhet och riksdagen ska granska rikets styrelse och förvaltning.

Personalpolitik är ett vitt begrepp. En beskrivning av begreppet som använts under ärendets gång är: "Personalpolitik i staten är värderingar, normer eller åtgärder som syftar till att rekrytera, leda, behålla, utveckla och avveckla statliga tjänstemän så att riksdagens beslut kan genomföras så bra som möjligt samt att relationerna mellan de anställda och den statliga arbetsgivaren regleras och hålls tydliga." Personalpolitiken är vidare en del av förvaltningspolitiken, med nära koppling till budgetpolitiken. I granskningen påvisas olika samband mellan personalpolitik och budgetpolitik. Däremot granskas inte budgetpolitiken. Den ses här som en given förutsättning för personalpolitiken.

Den statliga personalpolitikens måluppfyllelse har varierat

Personalpolitikens förändringsförmåga har utvecklats. Den har fungerat som ett stöd för budgetpolitikens uppstramning i samband med den statsfinansiella krisen under 1990-talet. De neddragningar i den statliga sektorn som då

bedömdes nödvändiga kunde genomföras under personalpolitiskt, i stort sett, försvarbara former.

Frågan om statens personalpolitik har bidragit till den offentliga sektorns effektivisering kan inte entydigt besvaras. Uppföljningar som kan ge rättvisande bilder av den statliga förvaltningens resultat saknas fortfarande. De indikatorer som revisorerna studerat ger delvis motsägelsefulla intryck. Möjligheter till förenklade förvaltningsprocesser har utnyttjas på många håll. Genomloppstider har kortats, om än inte för alla ärendetyper eller verksamheter. Samtidigt har genomgripande och kostnadskrävande omorganisationer genomförts, med osäkra eller ibland negativa resultat som ibland krävt nya korrigeringar omorganisationer. Nya arbetsmetoder och den tekniska utvecklingen har gett förutsättningar för effektivare arbete och ökad kvalitet i form av t.ex. ökad tillgänglighet. Den fulla potentialen har på grund av bl.a. minskad bemanning eller olika fördröjningar ännu inte kunnat tas till vara. Uppgifter tyder på att resultatutvecklingen, för såväl verksamheternas prestationer som mätbara effekter, var negativ under några år vid mitten av 1990-talet. Det finns också motsatta bedömningar där tjänstemän vittnar om stolthet över att ha bidragit till att hålla verksamheten på en acceptabel nivå. En ökad frekvens av sjukskrivningar har, åtminstone till viss del, kopplats till ökad arbetsbelastning till följd av minskad bemanning.

För personalpolitikens huvuduppgift att långsiktigt bemanna den statliga förvaltningen med kompetent och solidarisk personal finns två resultat. Personalens bidrag till budgetsaneringen på 1990-talet och den därefter inledda återhämtningen ger ett bra betyg för den statliga personalpolitiken. Staten har förmått rekrytera personal som klarat av att lösa sina uppgifter under pressade omständigheter. Frågor finns dock om den långsiktiga hållbarheten i personalförsörjningen. Rekryteringen minskade under krisåren på 90-talet. Det har varit svårt att såväl rekrytera som behålla yngre arbetskraft. Samtidigt står statsförvaltningen inför omfattande pensionsavgångar som kräver tillskott av personal.

Uppföljningen inom personalpolitiken har hittills haft en schablonmässig inriktning. Den har varit inriktad på kvantitativa nyckeltal och statistik, t.ex. om personalrörlighet, produktivitet, arbetstidsplanering, där bakomliggande förklaringar vare sig fått tillräckligt utrymme eller analys. Därtill görs regeringens arbetsgivarpolitiska uppföljning i särskild ordning, skild från myndigheternas övriga verksamhets- och resultatredovisning. Uppföljningen har också schablonmässigt utgått från att den arbetsgivarpolitiska delegeringen inneburit att enskilda inslag i myndigheternas personalpolitik inte behöver omfattas av riksdagens, i regeringsformen angivna, granskningsansvar. Vid personalpolitikens praktiska tillämpning saknas i flera fall tydliga motiveringar där enskilda besluts sakliga grund klart framgår.

Ett långsiktigt perspektiv

De drygt femton år som har förflutit sedan det personalpolitiska beslutet år 1985 har varit omvälvande för den statliga förvaltningen och dess personal.

Detta har naturligen påverkat personalpolitikens tillämpning och utveckling. Tre olika faser, av olika karaktär, kan grovt sett urskiljas.

Den första perioden, från 1985 till 1991/92 kännetecknades av implementering och prövning av olika modeller. Det fanns då fortfarande resurser för utvecklingsprojektet. Personalpolitiskt satsade man i hög grad på olika former av ledarskapsutveckling. Fortfarande vägde förtjänstkriteriet tungt i befordringar.

Budgetåren 1991/92 till 1998 präglades i hög grad av uppgiften att få kontroll över den statliga sektorns kostnader. Många utvecklingsprojekt avstannade. Budgetfrågor trädde fram före verksamhetsfrågor. Personalpolitiken hade en dubbelroll, dels fick myndigheterna för besparingarnas skull dra ned på personal, dels var det personalen som höll verksamheten och resultaten uppe. De ökade kraven på verksamheterna medförde att ledarskapsutvecklingen bytte spår. Skickligheten knuten till resultat-, personal-, verksamhets- och budgetansvar började slå igenom.

Åren efter 1998 kännetecknas av en återhämtning där utvecklingen av personalfrågor sker på nya grunder. Erfarenheterna från krisåren ger personalpolitiken en annan inriktning än den som prövades tio år tidigare. Ledare och personal ses inte längre som två olika kategorier. I ledarskapet har den statliga ämbets- och tjänstemannarollen fått ny aktualitet. Personalen har genom en långtgående delegering fått ansvaret för resultat och verksamhet tydliggjort. Samtidigt finns svåra uppgifter att lösa. En omfattande nyrekrytering behövs. En sjukfrånvaro som, delvis men i okänd utsträckning, kan knytas till en ökad arbetsbelastning växer. Många statliga tjänstemän upplever att deras arbete och yrkeskunnande inte värderas tillräckligt högt.

Slutsatser och förslag

Revisorerna anser att regeringen bör förtydliga den statliga personalpolitikens innehåll. I granskningen delas personalpolitiken in i två kategorier - arbetsledningspolitik och arbetsgivarpolitik. Dessa två kategorier kan även ses i ett externt och ett internt perspektiv. Arbetsledning gäller frågor om hur medborgarna skall få en statlig tjänst utförd på bästa sätt. Arbetsgivarfrågor rör interna relationer i den statliga förvaltningen.

Den arbetsgivarpolitiska delegeringen har varit en viktig förutsättning för den statliga personalpolitiken och den statliga verksamhetens förnyelse. Den är dock inte den enda eller huvudsakliga förutsättningen. Enligt revisorerna bör den arbetsgivarpolitiska delegeringen fortsätta att utvecklas samtidigt som dess innebörd behöver preciseras. Revisorerna anser samtidigt att en personalpolitik i staten som i alltför hög grad inriktas på arbetsgivarrollen bortser från andra centrala delar av personalpolitiken.

Granskningen visar att det finns brister i det statliga chefskapet. Det är fråga om brister i tydlighet, saklighet och lyhördhet. Tydligheten är enligt revisorernas mening viktig. Revisorernas bedömning är att både personalpolitiska program och existerande regelverk väl uttrycker värdet av tydlighet, saklighet eller lyhördhet. Det är vid efterlevnaden av ifrågavarande bestämmelser i regeringsformen och verksförordningen som det finns brister. Kra-

vet i förvaltningslagen på motivering av beslut bör enligt revisorerna också gälla vid personalpolitiska beslut och åtgärder.

Revisorerna har slutligen funnit att det finns särskilda situationer i personalpolitiken där regeringen bör identifiera risker för att kunna vidta tidiga åtgärder.

2002/03:RR2
Bilaga

1.1 Bakgrund

År 1985 fattade riksdagen beslut om den statliga personalpolitiken (prop. 1984/85:219, AU 1985/86:6, rskr. 48). Personalpolitiken skulle tydligare än tidigare vara ett instrument för att förnya den offentliga sektorn. Personalpolitiken skulle anpassas efter skilda förutsättningar och situationer för olika myndigheter. I propositionen skrevs: "Det leder till att vi måste ompröva möjligheterna att i alla detaljer utforma personalpolitiken som en politik, gemensam för hela statsförvaltningen." Så skulle t.ex. den reglerade befordringsgången avvecklas. En decentralisering och avreglering av statliga personal- och arbetsgivarfrågor inleddes. Personalpolitiken skulle i stället ledas dels med grundläggande principer för inriktning och utförande, dels med uppföljning av genomförande och resultat.

1.2 Problem

Det har visat sig svårt att få kunskap om den statliga förvaltningspolitikens utfall. Det innefattar även personalfrågor. Revisorerna har under 1990-talet uppmärksammat förhållandet i flera granskningar med personalpolitisk anknytning.

I **Att ändra statsförvaltningen** (Rapport 1991/92:12, skrivelse 1992/93:RR3) behandlas beslutssituationer där uppföljningar av befintlig verksamhet behövs. Det är t.ex. vid fastställande av motiv för omorganiseringar eller vid bedömning av konsekvenser för verksamhet, personal och resurshushållning av planerade reformer eller omställningar. Man behövde samla och analysera erfarenheter av förändringar i statens organisation eller verksamhetsformer.

I **Den statliga personalpolitiken** (1995/96:RR7, Rapport 1994/95:12) föreslog revisorerna bl.a. bättre uppföljningar och utvärderingar. Det finns ett samband mellan målformulering och uppföljning. Revisorerna skrev: "För att regeringen och dess kansli skall kunna följa upp och kvalitativt bedöma hur myndigheterna använder sina personalresurser och hur personalkostnaderna utvecklas i relation till verksamhetsresultaten behövs tydligt formulerade mål för den statliga personalpolitiken." (1995/96:RR7, s. 2).

Revisorerna efterlyste i **Myndigheternas lönekostnader** (1998/99RR10, Rapport 1998/99:5) en analys av hur löneutvecklingen bidrar till myndigheternas resultat. Rådande uppföljning av lönekostnadsutvecklingen uppfyllde inte riksdagens krav på dels koppling mellan uppnådda resultat och föreslagna anslag, dels tydligare och bättre redovisade anslagsberäkningar.

1.2.1 Problemdiskussion

Att bestämma effekter av förvaltningspolitiska åtgärder är inte enkelt. På kort sikt är det oftast svårt. Det beror bl.a. på att många reformer eller andra statliga beslut är av långsiktig karaktär. Det är vidare besvärligt att i komplexa

orsakssamband isolera verkan av enskilda faktorer. Samtidigt är redovisningen och analysen av resultat en förutsättning för decentralisering av den statliga förvaltningen. Det är i den processen statliga verksamheters verkställande av fattade beslut ska säkerställas. Statsmakernas krav på utveckling av metoder för uppföljningar och utvärderingar har varit legio sedan slutet av 1960-talet. Krav som skärpts efterhand. Uppföljningarna och utvärderingarna har också ökat till antal, till avsatta resurser och till antal sysselsatta.

Svårigheter att koppla resultat till insatta resurser är således delvis av metodisk art. I ett längre perspektiv om 15 år bör dock denna förmåga ha kunnat utvecklas. En viktig fråga för granskningen är hur metoderna för bedömning av olika personalpolitiska åtgärders eller reformers verkan har utvecklats.

1.3 Inriktning

Granskningens syfte är att bedöma genomförandet av 1985 års personalpolitiska beslut. I vilken mån har uppsatta mål nåtts? Hur har olika personalpolitiska medel fungerat i praktiken? Hur har regeringsformens bestämmelse om saklighet i den statliga förvaltningen tillämpats när personalpolitiken utvecklats?

Undersökningen genomförs i fyra delar. En genomgång görs av det personalpolitiska regelverket. Statens personalpolitik kartläggs och analyseras med avseende på planering, kostnader och uppföljning. Personalpolitikens genomförande belyses med fallstudier inom polisväsendet, skatteförvaltningen, Arbetsmarknadsverket och socialförsäkringsadministrationen. En redovisning av bedömningar och erfarenheter av personalpolitisk uppföljning görs.

1. I den första delen är syftet att kartlägga hur den svenska statens personalpolitiska principer har utvecklats och reglerats i samband med den arbetsgivarpolitiska delegeringen. Det gäller att precisera vilka frågor delegeringen avser. I vilken mån har myndighetschefen fått nya uppgifter? I vilken mån har personalens självständighet förändrats? Hur har uppföljningsuppgiften formulerats?
2. I den andra delen ska utfallet av statens personalpolitik kartläggas och analyseras. Syftet är att skapa en helhetsbild; t.ex. vilka nyckeltal har använts, hur ska uppmätta förändringar tolkas. Det gäller bl.a. personalomsättning, kompetensutveckling eller pensionskostnader.
3. I den tredje delen analyseras ett antal utredningar som handlar om personalpolitik, organisation och ekonomiadministration samt förvaltningspolitik. Syftet är att identifiera de frågor som uppmärksammas och diskuteras.
4. I den fjärde delen redovisas fallstudier inom polis- och skatteväsen, Arbetsmarknadsverket och socialförsäkringsadministrationen. Syftet är att följa upp förhållandet mellan olika personalpolitiska åtgärder och de slutliga resultaten och effekterna i samhället. Vilka mer eller mindre outtalade eller preciserade mål har använts? Hur har myndigheten kommit fram till dessa? Hur har målen fungerat för att vägleda utveckling och förnyelse av verksamheten?

Sammanfattning: Den statliga personalpolitiken tar sin utgångspunkt i regeringsformens regler om att personalen skall iakttaga saklighet och opartiskhet. Sedan 1985 har den statliga personalpolitiken som ett led i effektiviseringen av den offentliga verksamheten avreglerats och decentraliserats till myndigheterna. Begreppet ”tjänst” har ersatts med ”anställning” och ”personalpolitik” med ”arbetsgivarpolitik”.

2.1 Den konstitutionella grunden

Samhällets uppgift är att hålla en så omfattande tjänsteorganisation att man kan ta emot alla medborgare och erbjuda dem samma goda kvalitet på tjänsterna. Kvaliteten i den statliga verksamheten är direkt beroende av personalens duglighet och engagemang. Det var två utgångspunkter när regeringen vid mitten av 1980-talet presenterade sina planer på reformeringen av den statliga personalpolitiken (skr.1984/85:202 Den offentliga sektorns förnyelse och prop.1984/85:219 Om den statliga personalpolitiken). Därmed anknöt man till en sedan länge väl förankrad syn på svensk förvaltning. I en handbok i konsten att regera från åren kring 1350 skrevs att ”Konungen skulle ha rättfärdiga och dygderika sysslomän i varje syssla.”

Spåren från den svenska statliga personalpolitiken går tillbaka mer än 1000 år. Det första kända exemplet är ledungen som var ett sätt för kungarna i Svealandskapen att organisera och genomföra sjökrig. Med ledung menas såväl härnadståget till sjöss som de skyldigheter bönderna hade i samband med detta. Uppgifterna var att underhålla och utrusta skepp, personligen delta och bemanna skeppen samt sammanskjuta skeppsprovianten. Den administrativa indelningen av Svealandskapen med hundraden och attungar gjordes för att jämnt fördela ledungsskyldigheten. Ledungsskyldigheten reglerades i landskapslagarna. Deltagandet följde en enkel turordningsprincip: ”Den skall fara som är äldst till färd”.

Kvalitet i svenska statsförvaltning är i första hand att verksamheten utövas under lagarna. Att land skall med lag byggas skrevs i Upplandslagen år 1296. Krav på laglig förvaltning och normmässighet fanns i regeringsformen från 1809. Bestämmelserna återkom i den regeringsform som antogs år 1974.

År 1965 antog riksdagen en ny statstjänstemannalag som bl.a. gav statligt anställda tjänstemän samma rättigheter att förhandla om kollektivavtal och att tillgripa stridsåtgärder som övriga arbetstagare (SFS 1965:274). I lagen reglerades också tjänstemännens åligganden. De skulle följa instruktion, arbetsordning och andra allmänna bestämmelser om arbetet. Tjänsteman skulle lämna biträde som förman bestämde. I propositionen utvecklades bestämmelsen med avseende på krav som uppstod vid omDispositioner i verksamheten. JO hade därvid i ett yttrande betonat krav på saklig grund vid omställningar: ”OmDispositioner som icke är sakligt motiverade får emellertid icke förekomma” (prop 1965:60). Bestämmelser om saklig grund återkom när statstjänstemannalagen år 1976 ersattes med lagen om offentlig anställning (1976:600).

I kapitlet kartläggs den lagstiftning som ska reglera och styra den statliga personalpolitiken. Syftet är att identifiera den statliga personalpolitikens beståndsdelar. Det ska ge underlag för bedömningar av den statliga personalpolitikens utveckling.

Regeringsformen

I revisionen är synen på personalpolitiken bred. Granskningen genomförs med utgångspunkt i regeringsformen. Redan i den inledande paragrafen i första kapitlet finns en bestämmelse med betydelse för samtliga anställda i statens tjänst: "Den offentliga makten utövas under lagarna." I konstitutionsutskottets betänkande över den s.k. verksledningspropositionen (prop. 1986/87:99, KU 1986/87:29) framhåller utskottet att redan denna paragraf lägger en viktig begränsning i regeringens rätt att meddela direktiv till förvaltningsmyndigheterna. Här visas hur statstjänstemännens arbetsuppgifter bestäms, genom lag. Fortsatt och närmare reglering och vägledning ges i förordningar, instruktioner eller regleringsbrev. Polisens arbete regleras t.ex. i polislagen. I högskolelagen skrivs att staten som huvudman ska anordna högstskolor för utbildning som vilar på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet. Riksrevisionsverket ska granska myndigheternas årsredovisningar i enhetlighet med god revisionssed. För handhavandet av den statliga socialförsäkringen utnyttjar staten tjänster från de fristående allmänna försäkringskassorna. I dessa senare exempel är det med lagens legitimering av kunnande och tradition inom ett särskilt området som en del av arbetsledningen görs. Staten bejakar i dessa fall skickligheten och hantverket i en specifik professionell tradition och tar denna i sin tjänst. Det innebär inte att staten gör avkall på sitt bestämmande. I t.ex. högskolelagen reglerar riksdagen en prioriteringsfråga, ett ställningstagande av arbetsledande karaktär. Om kvalitet i högstskolornas undervisning kommer i konflikt med kvantitet, dvs. överväganden om dimensionering, ska regering och högstskolor välja kvalitet.

I regeringsformens första kapitel finns också regler om hur den statliga personalens arbete ska bedrivas. De som utför uppgifter inom den offentliga förvaltningen ska i sin verksamhet iakttaga saklighet och opartiskhet (RF 1 kap. 9 §). Denna bestämmelse gavs en utförlig precisering i förarbetena genom en hänvisning till ett yttrande från JO. Normmässigt statskick skulle värnas genom att förvaltningen i sin verksamhet iakttog "saklighet och opartiskhet samt handla fritt från godtycke" (prop. 1973:90, s. 235). Bestämmelsen har gamla anor, den går tillbaka till landskapslagarnas konungaled. I äldre Västgötalagen kopplad till bestämmelsen: "Svear äga att välja och vräka konung."

I kapitel 9 som reglerar finansmakten anges att statens medel inte får användas på annat sätt än vad riksdagen har bestämt (RF 9kap. 2§). Bestämmelsen preciseras i anslagsförordningen (1996:1189). Ett anslag är en av riksdagen anvisad belopp som regeringen tilldelat en myndighet för ett bestämt ändamål. Således tydliggörs avsikten med och inriktningen av en verksamhet när ett anslag beviljas av riksdagen. Redan i riksdagsbehandlingen av

myndigheternas anslag finns inslag av arbetsledande karaktär och verksamhetspåverkan.

I elfte kapitlet i regeringsformen behandlas bl.a. den statliga förvaltningen. Där finns regeln om självständighet i ärendehandläggningen. I 7 § stadgas att ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, får bestämma hur förvaltningsmyndighet ska i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag.

I elfte kapitlet finns även de mer direkta personalpolitiskt riktade bestämmelserna om tillsättning av statlig tjänst. Det ska ske på sakliga grunder, dvs. förtjänst och skicklighet. Bestämmelsen fanns i 1809 års regeringsform med lydelsen: ”Konungen fäste, vid alla befordringar, avseende endast å de sökandes förtjänst och skicklighet men icke på deras börd.” Beslut om tillsättning av tjänst vid förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen tas av regeringen eller av myndighet som regeringen bestämmer (RF 11 kap. 9 §). Denna bestämmelse återkommer sedan i lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA).

Regeringsformens krav på statsförvaltningen är saklighet och normmässighet. De reformer som beslutas ska genomföras med väl underbyggda metoder och med konsekvens.

2.2 Den personalpolitiska reformen 1985

Riksdagen beslutade år 1985 att den statliga personalpolitiken i ökad utsträckning skulle vara ett instrument i den pågående förnyelsen av den statliga verksamheten (prop. 1984/85:219, AU 1985/86:6, rskr. 48). Det var ett steg i en långsiktig effektivisering av svensk statsförvaltning som hade inletts ca 20 år tidigare med initiativen till s.k. programbudgetering.

Ett antal motiv och argument för statsförvaltningens förnyelse hade tillkommit vid mitten av 1980-talet. Ett argument anknöt till frågor om finansieringen av den offentliga sektorn. År 1985 motsvarade de offentliga utgifterna närmare 60 % av BNP. Det fanns en politisk enighet om att ett ”utgiftstak” började nås. Nya reformer eller åtaganden måste finansieras genom omprioriteringar eller rationaliseringar i befintlig verksamhet. Utrymme fanns, enligt regeringen, inte längre för att som tidigare utveckla och förnya statliga verksamheter genom nyanställningar.

Den statliga sektorns tillväxt, ökade storlek och omfattning innebar ökad komplexitet. Det bedömdes minska överskådligheten vilket ansågs medföra risker för att statsmakernas beslut inte genomfördes på de sätt som avsetts. Man talade ibland om förvaltningens svårstyrbarhet.

En annan bakgrund var ett antal reformer under framför allt 1970-talet. De innehöll s.k. ramlagstiftning där styrningen genom föreskrifter hade decentraliserats till centrala förvaltningsmyndigheter. Det fanns farhågor för att politiska beslut ändrade innehållet i förvaltningsprocessen.

Avreglering och decentralisering av ansvar och beslut var det centrala i de personal- och förvaltningspolitiska reformerna vid mitten och slutet av 1980-talet. Statsmakterna angav ramar och riktning samt anslog resurser. Förutom personalfrågor inneslöt även verksamhetens organisering och genomförande

samt friare användning av förvaltningsanslaget. Rambudgetering infördes. Den friare dispositionen av ett antal statliga förvaltningspolitiska styrmedel syftade till att man i statsförvaltningen genom verksamhetsanpassning skulle nå bättre resultat. Myndigheterna ålades ett ökat ansvar för att driva verksamheten efter egen beslutskompetens.

I konstitutionsutskottets ställningstagande till den s.k. verksledningspropositionen (prop. 1986/87:99, KU1986/87:29) beskrevs reformernas inriktning mot delegering på följande sätt: "Enligt utskottet bör ökade befogenheter för myndigheterna när det gäller den egna organisationen leda till att de snabbare kan anpassa sig till förändringar i omvärlden och därmed bättre fullgöra sina uppgifter."

2.2.1 Innehållet i 1985 års personalpolitiska beslut

Avstannande expansion

Önskemålet om den statliga verksamhetens avtagande resursutrymme lyftes ofta fram när förnyelseprogrammen presenterades. Från förvaltningsutredningens betänkanden (SOU 1979:61 och SOU 1983:39) och framåt bedömdes myndigheternas möjligheter till ökade resurser som begränsade. För statliga myndigheter var och är personalen en dominerande resurs. Mellan 75 och 80 % av myndigheternas totala kostnader utgjordes under 1970-talet av personalkostnader. Endast i undantagsfall kunde man i framtiden räkna med att nya tjänster inrättades. Befintlig personal var därför utgångspunkten när nya krav på verksamheter aktualiserades. Det var personalens utvecklingsmöjligheter som var resursen i det framtida bemanningsperspektivet, något som skulle beaktas och tillvaratas. Personalens utveckling borde därför planeras så att förändrade förutsättningar för myndigheterna kunde mötas med personal som hade kompetens för detta. Myndigheternas personaladministration skulle inriktas på att vidga personalens möjligheter att utföra nya arbetsuppgifter. Ökningen av antalet statligt anställda skulle brytas, den statliga bemanningen skulle minska.

Förändringsberedskap och ökad rörlighet

En personalpolitik med hög beredskap för förändringar var en framträdande tanke i det personalpolitiska beslutet i riksdagen våren 1985 (prop. 1984/85:219, AU 1985/86:6, rskr. 48). Olika satsningar för att öka rörligheten var enligt föredragande statsråd nödvändigt. Förvaltningsutredningen (SOU 1979:61) redovisade en uppgift om att den genomsnittliga personalomsättningen i staten hade varit cirka 10 procent under 1970-talet. Förvaltningsutredningen förespråkade dock inte, i sitt betänkande från 1979, en allmänt ökad personalrörlighet. Denna måste kunna variera efter behov. Med en ökad rörlighet kunde också extra kostnader komma eftersom utbildning och omskolning befarades bli kostsamma. Vidare kunde alltför omfattande rörlighet göra att det blev svårt för myndigheterna att utföra sina arbetsuppgifter.

Personalrörligheten sågs i två perspektiv – utveckling och avveckling. Avveckling av personal kunde bli aktuell vid akuta personalöverskott till följd av verksamhetsförändringar. Det var då viktigt att trygghetsaspekten bevakades. Det år 1984 slutna trygghetsavtalet ansågs kunna bidra till smidiga lösningar. Det gällde samtidigt att balansera detta arbetstagarintresse med verksamhetsintressets föreställda behov av snabba åtgärder.

Personalrörlighet för utveckling kunde ses på flera sätt. Ett sätt var utveckling genom ökat utbyte. Arbetsgivarverket (SAV) fick tillsammans med de statsanställdas huvudorganisationer uppgiften att se över de bestämmelser som påverkade rörligheten inom och mellan statliga myndigheter samt mellan statsförvaltningen och sektorer på arbetsmarknaden. Statens arbetsmarknadsnämnd (SAMN) borde utreda och praktiskt förbereda utbytestjänstgöringen mellan statliga myndigheter.

Personalrörligheten kunde också ses i perspektivet av beredskap för kompetensutveckling för nya eller utvecklade arbetsuppgifter. Att bemanna en tjänst är ett långsiktigt åtagande för en myndighet. Hur personalens kunskaper och erfarenheter tas till vara hos myndigheterna sågs vid det personalpolitiska beslutet som avgörande för effektiviteten i verksamheten. Den borde kunna öka genom att personalens kompetens utvecklades i syfte att underlätta anpassning till nya uppgifter och förhållanden. Därmed skulle myndigheternas förmåga att klara en omställning till nya verksamheter förbättras.

Utredningar som SAMN och Statens institut för personalutveckling (SIPU) gjort visade att de aktuella utvecklings- och rörlighetsfrågorna ofta var reglerade i avtal. I avtalsrörelsen på den statliga sidan år 1984 drevs ett partsgemensamt projekt för att studera personalförsörjningssituationen. När studiens resultat förelåg skulle SAV enligt regeringens intentioner ta upp förhandlingar för bättre möjlighet till rörlighet och utveckling.

Lönefrågorna

I den personalpolitiska propositionen föreslog regeringen en ny lönepolitisk ordning och inriktning inom staten. Lönepolitik och lönesystem skulle möjliggöra att löneutveckling och löneskillnader var förenade med en samhällsekonomisk balans. Statens företrädare skulle som part företräda verksamhetsintresset och eftersträva en ändamålsenlig personalförsörjning. Den statliga lönebildningen skulle främja flexibilitet, decentralisering och delegering. Slutligen skulle lönesättningen präglas av demokratisk rättvis fördelning.

Rekrytering och befordran på saklig grund: förtjänst och skicklighet

Stor omsorg skulle ägnas förberedelserna i samband med rekrytering. Det var fråga om överväganden i flera steg. Noggranna bedömningar borde göras av behovet av att återbesätta vakanta tjänster. Det gällde t.ex. tjänstens arbetsinnehåll och krav på tjänstens innehavare. Därefter skulle i rekryteringsprocessen så många urvalsinstrument som möjligt och lämpligt användas. Syftet med de utökade procedurerna var att åstadkomma säkra urval.

Frågan om värdering av kvalifikationer vid tillsättning av statliga tjänster var, enligt regeringens argumentation i propositionen, viktig från både principiell och praktisk synpunkt. Som framgick ovan föreskrev regeringsformen att endast förtjänst och skicklighet skulle vägas in. Detta motiverades av statsnyttan. Det finns ett allmänt intresse av att statliga funktioner utövas av personer som är bäst skickade för uppgifterna. Vid värderingen av en sökandes *förtjänst* menas betydelsen av tidigare yrkesverksamhet, även om denna inte var direkt relevant för den aktuella befattningen. Till *skickligheten* hänfördes faktorer som teoretisk och praktisk utbildning samt personliga egenskaper som bl.a. prestationsförmåga, ledaregenskaper, yrkesskicklighet eller samarbetsförmåga. Vidare kunde kunskaper och erfarenheter från andra anställningar, offentliga eller privata, räknas in.

Den ändrade balansen mellan förtjänst och skicklighet innebar att skickligheten skulle väga tyngre. Därvid fanns det enligt regeringen tre huvudsyften. Det första var att effektiviteten skulle främjas om meritvärderingen kopplades till den aktuella tjänstens krav. För det andra skulle rörligheten underlättas om tjänster inom olika sektorer jämfördes. För det tredje borde handläggningen av tillsättningsärenden kunna rationaliseras.

Det fanns, enligt regeringen, två problem med förtjänstkriteriet. Det var till stor del mekaniskt, det var antalet tjänsteår som låg i botten på bedömningarna. Det var också stora variationer mellan myndigheter när beräkningarna gjordes. En del myndigheter räknade t.ex. endast in statliga anställningar.

Decentralisering och förenkling

Personalfrågorna skulle, enligt det personalpolitiska beslutet, mer än tidigare decentraliseras. Arbetsgivaruppgifterna skulle ytterligare fördelas till myndigheterna. Takten skulle bestämmas av parternas beredskap att fullgöra det därav följande mandatet.

De olika personalsystemen skulle förenklas. Indelningen i olika tjänstetyper, -grader och -klasser skulle avskaffas.

Myndigheterna skulle ges ökade befogenheter att inom givna ekonomiska ramar inrätta och tillsätta tjänster.

Statlig personalpolitik i ett process och resultatperspektiv

Med det personalpolitiska beslutet sätts den statliga personalpolitiken i ett helhetsperspektiv. Före 1985 års beslut kan man tala om två perspektiv på statens personalpolitik, dels det förvaltningsmässiga där lagbundenhet och sakligheten var central. Dels arbetsgivar- och arbetstagarperspektivet där roller, rättigheter samt ansvar tydliggjordes. Det som tillkom år 1985 var att dessa två delar mer uttalat kompletterades med ett produktionsperspektiv. Detta process- och resultatperspektiv var därtill den överordnade helheten efter vilken personalpolitiken därefter, som ett instrument, skulle regleras och utvecklas.

Det personalpolitiska beslutet och förnyelseprogrammet började genomföras under åren 1986 till 1989. Ett moment var en förändring av verksstadgan. Kungl. Maj:ts allmänna verksstadga (1965:600) var en generell instruktion för de statliga myndigheterna. Den ersattes den 1 januari 1988 av en verksförordning (SFS 1987:1100). Det var i denna nya förordning personal- och förvaltningspolitiken fick sin sammanfattande form. Här fanns också en bestämning av vad som skulle karakterisera en myndighets personalpolitik. Enligt 9 § i förordningen skulle myndighetens chef se till att personalpolitiken motsvarar de krav som ställs på verksamheten. I personalpolitiken ingick vidare en strävan efter jämställdhet mellan kvinnor och män. Chefen skulle försöka skapa goda arbetsförhållanden och ta till vara och utveckla de anställdas kunskaper, färdigheter och erfarenheter samt fördela arbetsuppgifterna inom myndigheten så, att var och en får uppgifter som är avpassade för denne. Slutligen skulle chefen se till att de anställda är väl förtrogna med målen för myndighetens verksamhet.

Förvaltningsutredningen och Verksledningskommittén

Den nya styrningen utvecklades från två utredningar. Förvaltningsutredningen som rapporterade i två betänkanden, Förnyelse genom omprövning (SOU 1979:61) och Politisk styrning – administrativ självständighet (SOU 1983:39) samt Verksledningskommittén som avlämnade betänkandet Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning (SOU 1985:40).

Det var i förvaltningsutredningen som den ännu levande föreställningen om maktindelningen i den svenska författningen ifrågasattes. Enligt utredningens analys innebar den nya regeringsformen en renodlad folksuveränitet i Sverige. Se ovan avsnitt 2.1. Det som sedan 1634 års regeringsform kallades den strikta tudelningens princip, åtskillnad mellan politik och förvaltning, precisades. Förvaltningsmyndigheterna var självständiga organisationer men underordnade regeringen. Utredningen ansåg dock att implementeringen av nya RF inte varit tydlig på den punkten. Detta kunde leda till återhållsamhet och otydlighet i regeringens styrning. Det kunde också medföra att myndigheterna eller dess ledningar utvecklade egna perspektiv med konstitutionella argument.

Förvaltningsutredningen uppehöll sig även vid frågan om delegering och decentralisering. Man menade att förhållandet att regeringen överlåter befogenheter till förvaltningsmyndigheterna inte inskränkte dess konstitutionella ansvar inför riksdagen.

Förvaltningsutredningen ansåg vidare att det inte fanns något allmänt förbud mot ministerstyre i RF. Den inskränkning som fanns avsåg myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag. Ett statsråds informella och indirekta påverkan genom frågor eller uttalanden var fullt förenlig med författningen. Regeringen utvecklade detta synsätt och denna tolkning i propositionen. Man borde utnyttja de möjligheter som fanns för att öka effektiviteten i verksamheten.

Betänkandet Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning lades av den s.k. Verksledningskommittén. Den ställde sig bakom förvaltningsutredningens syn angående regeringens styrning av myndigheterna. Där behandlades även frågan om förvaltningens styrbarhet. Förvaltningen och dess tjänstemän hade rört sig från traditionell ämbetsutövning till uppgifter som omfattade även produktion, service och omfördelning. De enskilda tjänstemännen fick större möjlighet att skapa politikens innehåll. Ett exempel på hur problemet upplevdes var hur olika besparingsbeting hade genomförts. Antingen fördelades nedskärningar likformigt över verksamheten eller så gjordes prioriteringar som i grunden var politiska på myndighetsnivå.

Med tydligare mål skulle statsmakterna, enligt kommittén, återföra ”beslutskompetens till den politiska nivån”. Utredningen utvecklade därvid i praktiken principen om den s.k. tudelningen i den svenska statliga förvaltningen. Regeringen skulle bli tydligare och precisare i sina krav på verksamheten. Krav borde ställas på att verksamheterna skulle redovisas bättre och med större inriktning på resultat. Beslutsunderlagen borde väsentligen förbättras. Myndigheterna skulle få större frihet att utforma detaljerna i verksamheten. Smidighet och effektivitet samt verksamhetsanpassning skulle eftersträvas. Ökad långsiktighet efterfrågades därvid, bl.a. aktualiserades en modell med treåriga budgetramar.

Organisationen av verkens ledningar, t.ex. relationerna mellan chef och styrelse, utreddes. Kommittén diskuterade olika modeller för verksstyrelsernas uppgifter, roll och ansvar. I en reservation varnade riksdagsmannen och statsvetaren Daniel Tharschys för förenklade kopplingar till styrelser i aktiebolag med kommersiell verksamhet. I reservationen betonades den statliga personalens betydelse. I ett modernt samhälle är, enligt Tharschys, ofrånkomligt att kunskapsutvecklingen sker inom den professionella expertisen inom olika områden. Inom den offentliga sektorn var det runt myndigheter och deras verksamhet som nya idéer och metoder kunde utvecklas. Tharschys hänvisade till den moderna förvaltningsforskningen som identifierade betydelsen av lärande organisationer. Mot den bakgrunden pläderade Tharschys för en dubbel roll för politikerna i myndigheternas styrelser. Den viktigaste uppgiften för lekmän i verkens styrelser skulle inte vara att förmedla politiska intentioner ”uppifrån och ned”. I stället var uppgiften primärt att delta i de erfarenhetsvinster och i den kunskapsutveckling som sker och därifrån förmedla impulser till den politiska nivån. Tharschys preciserade styrningens dubbla dialogkaraktär: ”God styrning förutsätter både kunskaper och styrmedel – och det är knappast styrmedel som saknas.”

Verksledningsbeslutet och den nya verksförordningen

I det s.k. verksledningsbeslutet (prop. 1986/87:99, KU 29, rskr. 226) antas den nya modellen för styrningen. Regeringen sammanfattade därvid sin syn på behoven av effektivare styrning av myndigheterna. De brister som ansågs finnas, och som uppmärksammats av Förvaltningsutredningen och Verksledningskommittén, kunde hänföras till den offentliga sektorns tillväxt, i strukturella brister samt oklara roller för olika förvaltningsnivåer samt en inte

ändamålsenlig ansvars- och befogenhetsfördelning mellan olika beslutande instanser.

Enligt beslutet skulle riksdagens styrning av myndigheterna avse verksamhetens huvudinriktning, medan myndigheterna skulle få ökad frihet att utforma verksamheten. Samtidigt skulle regeringen ställa preciserade krav på myndigheterna. Myndigheterna skulle ges större frihet vid verksamhetens utövande. Myndigheterna gavs en vidgad rätt att utforma sin organisation. Samtidigt skulle deras resultat mer systematiskt följas upp och analyseras. Särskild uppmärksamhet skulle ägnas produktivetsfrågor. Ansvarsfrågorna skulle göras tydligare. Det gällde bl.a. för hur arbetsgivarrollen utövades.

Med verksledningsbeslutet konfirmeras förvaltningsutredningens bedömning av regeringens rätt att styra förvaltningen även genom s.k. informella kontakter. Regeringen ansåg i propositionen att dessa borde öka. Ett viktigt skäl därtill var de förändringar av den statliga förvaltningen som skulle genomföras. Inte minst det fortlöpande behovet av rationalisering, omprioritering och omprövning medförde att kontakterna på informell bas, mellan regering och myndigheter, behövde hållas levande och vidareutvecklas. De informella kontakterna var även betydelsefulla för att ge regeringen kunskap och synpunkter om och på myndigheternas verksamhet.

Det är också med verksledningsbeslutet som resultatstyrningen introduceras som begrepp i statsförvaltningen. Riksdagen och regeringen skulle tydligare än tidigare ange vad som förväntades av myndigheterna. Precisering skulle ske med fokus på resultat. Detaljregleringen skulle minska.

En sammanfattning av verksledningsbeslutet är att regeringens styrning över myndigheterna slogs fast. Det är regeringen som ska vara verkens ledning, ledningsformerna kan dock variera. I propositionen behandlas myndigheterna som kollektiv. Det är myndigheten som ansvarar för verksamheten och dess resultat. När det gäller verksledningarna behandlas i propositionen form-, rekryterings- och utvecklingsfrågor.

Den nya verksförordningen innehöll en hel del förändringar i förhållande till verksstadgan.

För det första ändrades myndighetens ställning. Delegeringen förtydligades. Rollen som verkställande subjekt betonades. Verksstadgan hade inledningsvis en föreskrift om myndighetens uppgift. Denna var av stabskaraktär. Myndigheten skulle inom sitt verksamhetsområde "med uppmärksamhet följa förhållandena" inom landet. Myndigheten skulle vidtaga eller hos regeringen föreslå de författningsändringar eller andra åtgärder som ansågs påkallade eller i övrigt lämpliga. Denna bestämmelse försvann i den nya förordningen. I stället infördes en bestämmelse som, inom ett annat område, markerade myndighetens självständighet. Inom sitt verksamhetsområde ska myndigheten företräda staten vid domstol.

En andra ändring var att myndighetschefens ställning markerades. I verksstadgan var det myndighetens verksamhet som reglerades. I verksförordningen anges chefens ansvar och ställning: "Myndigheten leds av en chef. (...) Myndighetens chef ansvarar för myndighetens verksamhet." I verksstadgan hade chefen en mer stödjande roll och ansvaret var delat: "För fullgörandet av myndighetens uppgifter är dess chef ansvarig i första hand. Han skall tillse att personalen fullgör sina åligganden med nit och noggrannhet."

En tredje ändring avsåg benämningen av de kriterier som skulle styra verksamheten. Med verksstadgans ord skulle verksamheten bedrivas så enkelt, snabbt och ekonomiskt som var möjligt utan att säkerheten eftersattes. Särskild uppmärksamhet skulle ägnas åt arbetets rationalisering. I verksförordningen är motsvarande text på en mer allmän nivå. Myndighetens chef ska se till att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt. Även här har subjektet ändrats; från verksstadgans *verksamhet* till förordningens *chef*.

För det fjärde tillkom myndighetschefens arbetsgivaransvar i verksförordningen.

För det femte, myndighetschefens arbetsuppgifter avreglerades i flera avseenden. Ett antal konkreta åtaganden försvann. Bland annat försvann en bestämmelse i verksstadgan om att chefen skulle avsätta tid för "mottagning av allmänheten".

2.2.3 Personalfrågorna och resultatstyrningen

Personalpolitikens utformning i det inledande förändringsarbetet i skiftet mellan 1980- och 90-talet samordnades med utvecklingen av ny och effektivare budgetprocess. Avregleringen av personalfrågorna innefattades i en förändrad styrfilosofi hos statsmakterna. Avsikten var dock inte en försvagad styrning, utan en effektivare. För frågor som avsåg t.ex. myndigheternas organisation och personal eller ärendenas handläggning innebar det en minskad direkt styrning. Regeringen skulle styra mer i efterhand. Med utgångspunkt i en ändamålsenlig redovisning av resultat, som orienterades mot avvikelser, skulle regeringen verka genom att reagera. Problem eller icke uppnådda mål skulle fokuseras. Styrstrategien skulle, tillämpad och genomförd, möjliggöra en rationalisering och koncentration i statsmakternas ledning av förvaltningen. Det var bl.a. genom uppföljning i efterhand av vad respektive verksamhet åstadkommit som styrningen skulle ske.

Modellen för detta kom att kallas resultatorienterad styrning och var en utveckling av den målstyrning som lanserats med programbudgeteringen i slutet av 1960-talet. Resultatstyrningen beskrevs i kompletteringspropositionen från 1988 (prop. 1987/88:150, bilaga 1) som en utveckling från den ursprungliga målstyrningen. En grundtanke i programbudgeteringen var att konkreta mål som kunde följas upp skulle härledas från de övergripande politiska målen. Eller omvänt; de politiska målen skulle steg för steg, nivå för nivå i en hierarki brytas ned så att de blev möjliga att såväl operationalisera som mäta och följa upp. Erfarenheterna från försöken med programbudgetering hade emellertid visat att denna hantering innebar svårigheter av olika slag. Politiska mål visade sig kunna vara motstridiga och därmed svåra att mekaniskt bryta ned. Detta var för många politikområden och verksamheter oundvikligt och i några fall snarast önskvärt. Övergripande mål kan t.ex. uttrycka värderingar och långsiktiga färdriktningar som ska tillämpas strategiskt och inte omedelbart omsättas i mätbara, tidsanpassade etapper.

Med resultatstyrningen, så som den skisserades i kompletteringspropositionen 1988, skulle exercisen med mekanisk nedbrytning av mål tonas ned. I stället skulle utvecklingen av verksamhetens resultat följas. Kopplingen till målen skulle ske i ett andra steg. Detta steg skulle vara en s.k. resultatanalys

där myndighetens prestationer och effekter bedömdes i förhållande till målen. I analysen skulle både externa och interna förutsättningar och restriktioner vägas in. Därefter skulle resultatet i förhållande till övergripande mål bedömas. Operativa mål för nästa period skulle formuleras i termer av resultatförbättring snarare än i grad av uppfyllelse av övergripande mål. Det skulle därmed finnas ett logiskt samband mellan mål, resultat och uppföljning. Det var genom uppföljningen av reella resultat som användbara mål kunde formuleras.

Personalfrågorna i 1989 års kompletteringsproposition

Oavsett hur mål- och resultatstyrningen i praktiken kom att utformas fick den konsekvenser för den statliga personalen och på personalpolitiken. Tjänsteutövningen skulle mätas, registreras och bedömas när verksamhetens prestationer följdes upp. Behov av kompetensutveckling skulle fokuseras. Arbetsuppgifterna utökades därmed, marginellt eller i större omfattning. Eventuellt kopplades uppföljningen av medarbetarnas insatser till löneutvecklingen. Den individanpassade lönesättningen avsåg just detta.

I kompletteringspropositionen 1989 (prop. 1989/89:150) betonades personalfrågornas vikt vid förnyelsen av den statliga verksamheten. Utgångspunkten var ansvaret för resursernas användning. Ett dåligt resursutnyttjande riskerade att medföra ett minskat förtroende hos medborgarna. Därefter gjordes en koppling till arbetsuppgifternas utformning och genomförande. Regeringen utvecklade här det synsätt som Daniel Tharschys givit i Verksledningskommitténs arbete. Decentralisering och delegering behövdes för att de direkt verksamma på ett område vanligen är de bäst skickade att avgöra hur uppgifterna ska lösas. I stora organisationer är det svårt, skrev regeringen, att få till stånd flexibilitet och anpassning till medborgarnas krav. Det är den personal som direkt möter medborgarna som ser möjligheterna att förbättra den löpande verksamheten. Delegeringen av ansvar och befogenheter skulle göra att personalens kompetens och initiativförmåga bättre skulle tas till vara.

Personalpolitiken är, fortsatte regeringen, av stor betydelse i arbetet med att förnya den offentliga sektorn. Utveckling och goda arbetsresultat måste uppmuntras. Personalpolitiken var också viktig för möjligheterna att rekrytera och behålla personal. Arbetsuppgifterna inom offentlig sektor, även staten, är i stor utsträckning kvalificerade. För framtiden skulle konkurrensen om välutbildad personal öka.

2.3 Personalreformer under 1990-talet

År 1994 reformerades personalpolitiken ytterligare. Inga stora korrigeringar genomfördes. Utvecklingen mot avreglering och decentralisering fortsatte. Ambitionerna att skapa förhållanden som liknade dem på den privata sidan markerades.

Arbetsgivarverket (AgV) fick sin nuvarande form år 1994. Då ersattes den tidigare myndigheten Statens Arbetsgivarverk (SAV). Verket har ett tudelat ansvar. Det ska dels vara förvaltningsmyndighet för statliga arbetsgivarfrågor, dels vara arbetsgivarorganisation för de statliga myndigheterna och vissa andra med anknytning till det statliga området. Arbetsgivarverket har därmed getts en för statsförvaltningen unik organisatorisk struktur. Avsikten är att det ska vara uppbyggt efter samma modell som arbetsgivarorganisationer i näringslivet. De statliga myndigheterna benämns i Arbetsgivarverkets stadgar som medlemmar, även om medlemskapet är obligatoriskt. Det finns även medlemmar som frivilligt valt att ansluta sig. Vid utgången av år 1999 hade Arbetsgivarverket 277 medlemmar, varav 18 tillhörde kategorin icke-obligatoriska. Bland de obligatoriska medlemmarna finns de allmänna försäkringskassorna.

Arbetsgivarverket leds av ett kollegium med 80 företrädare för medlemmarna, i regel myndighetscheferna. Kollegiet beslutar i övergripande och principiella frågor samt utser verkets styrelse, som leder verksamheten och anställer generaldirektören. Instruktionen för Arbetsgivarverket ger styrelsen en starkare ställning än vad som normalt gäller för andra myndigheter, bl.a. är verket undantaget från delar av verksförordningen med innebörden att det är styrelsen, inte generaldirektören, som formellt ansvarar för myndighetens verksamhet. Regeringen utövar sin utnämningsmakt genom att utse företrädarna i kollegiet, på förslag från de myndigheter m.fl. som är medlemmar. I instruktionen för Arbetsgivarverket anges att verket har fyra funktioner.

För det första ska verket som arbetsgivarorganisation utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken. Detta sker i form av en s.k. arbetsgivarvarsamverkan, vars främsta inslag är sektors- och delegationsmöten mellan företrädare för medlemmarna. Vid dessa möten diskuteras erfarenheter i arbetsgivarpolitiska frågor. Syftet är att utveckla en samlad syn på arbetsgivarpolitiska frågor i den statliga sektorn och därmed balansera det gemensamma statliga arbetsgivarintresset med medlemmarnas behov av lokalt utformade lösningar. Arbetsgivarvarsamverkan omfattar också samråd med andra arbetsgivarorganisationer, bl.a. inför avtalsrörelser, samt en omvärldsbevakning som en service till medlemmarna.

För det andra är verket central förhandlingspart som på myndigheternas uppdrag bedriver förhandlingsarbete på den centrala nivån och företräder dem i arbetstvister. I denna roll ingår även att följa upp de lokala avtal som sluts av medlemmarna, att sammanställa statistik över bl.a. löneutveckling på det statliga området samt att företräda medlemmarna i partssammansatta organ.

För det tredje ska verket svara för stöd och rådgivning till medlemmarna i deras arbetsgivarroll. Arbetsgivarverket bistår myndigheter vid lokal förhandling eller ger experthjälp vid tolkning av lagar och avtal. Vidare bedriver verket en viss utbildnings- och seminarieverksamhet.

För det fjärde ska Arbetsgivarverket vara stabsmyndighet under regeringen och ”utföra sådana stabsuppgifter som regeringen kan komma att efterfråga”.

Denna funktion begränsar sig i dag till att verket levererar viss statistik över antal statsanställda, löner m.m. till regeringen.

Ett bidragande skäl för delegeringen av arbetsgivaransvaret till myndighetsnivån var att allmänt stärka arbetsgivarrollen i samhället. Regeringen såg det angeläget att alla arbetsgivare uppträdde enat och kraftfullt för att få till stånd en lönebildning förenlig med samhällsekonomisk balans. En sådan enig arbetsgivarfront skulle underlättas om staten företrädde av en från statsmakterna fristående arbetsgivarorganisation. Det övervägdes i detta sammanhang att gå än längre och utforma den statliga arbetsgivarfunktionen som en ideell förening. Förutom vissa grundlagsmässiga invändningar var ett viktigt motiv för att behålla myndighetsformen att denna garanterar att konflikträtten för statsanställda hålls kvar på central nivå.

2.3.2 Tjänsteinstitutets avveckling

Samma år, 1994, som Arbetsgivarverket fick sin nya konstruktion och roll ändrades också lagen om offentlig anställning (LOA). Bakgrunden var en utveckling som pågått under cirka 30 år. Från att före förhandlingsrättsreformen år 1965 vila på offentligrättslig grund ansågs det att även statliga anställningar grundas på civilrätten i form av enskilda anställningsavtal mellan den anställde och dennes anställningsmyndighet. En del i lagändringen handlade om institutet "tjänst" (prop. 1993/94:65, bet. 1993/94:AU16, rskr. 1993/94:257).

Ordet tjänst togs bort ur LOA och ersattes med ordet anställning. Som skäl för förslaget angavs att ordet tjänst inte används inom den allmänna arbetsrättens område i författningarna. Där talas det i stället normalt om anställning. Tjänst var däremot sedan länge ett centralt begrepp på den statliga sidan. Ordet tjänst kunde enligt regeringen ha olika betydelser. Det fanns ingen definition av betydelsen vare sig i då gällande LOA eller dess förarbeten. I LOA avsågs ofta med ordet tjänst en anställning. Begreppet kunde också avse de arbetsuppgifter som en arbetstagare hade anställts för att utföra. Detta var det s.k. funktionella tjänstebegreppet. Efter en genomgång som gjorts av LOA blev regeringens bedömning att ordet tjänst i de flesta fall kunde bytas ut mot ordet anställning. Som exempel angavs att ett entledigande enligt dåvarande 7 kap. 4 eller 5 § LOA i 15 kap. 1 § samma lag betecknades som en fråga om anställningens upphörande. I de två fallen hade orden tjänst och anställning samma betydelse. Även i 11 kap. 5 § regeringsformen, där det föreskrivs när en ordinarie domare får skiljas från tjänsten, kunde enligt regeringens bedömning i propositionen ordet tjänst bytas ut mot anställning. Ett exempel på fall där ordet tjänst är detsamma som arbetsuppgifterna var 7 kap. 5 § i dåvarande LOA där det föreskrivs att en fullmaktshavare kunde entledigas, om han inte kunde fullgöra sin tjänst på ett tillfredsställande sätt. Ordet tjänst kunde också avse befattningen eller arbetstagarens plats i organisationen. Som exempel nämnde regeringen dåvarande kap. 7 § LOA om försättande i disponibilitet. En arbetstagare som försätts i disponibilitet skiljs från sina arbetsuppgifter men inte från sin anställning.

Det stod enligt regeringen klart att innebörden av ordet tjänst hade förändrats allteftersom regleringen av det statliga anställningsförhållandet hade

ändrats. Den statliga anställningen ansågs vid tiden för regeringens förslag i likhet med den privata i väsentliga delar grunda sig på anställningsavtalet. Den s.k. LOA-utredningen (SOU 1992:60) hade efter sin analys bedömt att tjänstebegreppet inte längre fyllde någon nämnvärd funktion. Även när det t.ex. gällde att bestämma omfattningen av den anställdes arbetsskyldighet ansågs begreppet i allt väsentligt ha spelat ut sin roll.

Ordet tjänst borde därför utmönstras. Enligt förslaget talades det i den nya LOA om anställning i stället för om tjänst. Ordet tjänst borde efterhand ersättas även i övrig lagstiftning.

2.3.3 Begreppet personalpolitik avlägsnas från verksförordningen

Decentraliseringen av arbetsgivarpolitiken motiverade en förändring av verksförordningen (1995:1332). Begreppet personalpolitik ersattes med arbetsgivarpolitik.

Enligt förordningen från 1987 skulle myndighetens chef se till att myndighetens personalpolitik motsvarade de krav som ställs på verksamheten. Därvid ingick i personalpolitiken en strävan efter jämställdhet mellan kvinnor och män. Chefen skulle försöka skapa goda arbetsförhållanden och ta till vara och utveckla de anställdas kunskaper, färdigheter och erfarenheter samt fördela arbetsuppgifterna inom myndigheten så, att var och en får uppgifter som är avpassade för honom. Chefen skulle se till att de anställda är väl förtrogna med målen för myndighetens verksamhet.

Med bestämmelserna från år 1995 skulle myndighetens chef ansvara för myndighetens arbetsgivarpolitik. Det innebar att företräda myndigheten som arbetsgivare och att i samverkan med andra myndighetschefer utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken. Vidare skulle chefen se till att de anställda var väl förtrogna med målen för verksamheten samt skapa goda arbetsförhållanden och ta till vara och utveckla de anställdas kompetens och erfarenhet.

Arbetsgivarpolitik som huvudbeteckning för denna del av förvaltningspolitiken slog även igenom i det vardagliga språkbruket.

2.3.4 Kvalitets- och kompetensrådet

Staten kvalitets- och kompetensråd inrättades den 1 januari 1999 som en stabsmyndighet åt regeringen. Rådet ersatte därvid Statens Förnyelsefond och har till uppgift att ge stöd i förvaltningspolitiskt angelägna frågor. Uppläggningen och inriktningen av verksamheten läggs fast i nära samarbete med avnämarna, Regeringskansliet och de statliga myndigheterna.

Uppgiften är att verka för en statsförvaltning i medborgarnas tjänst. Rådet ska slå vakt om de värden som i dag ska präglade svensk statsförvaltning, såsom demokrati, öppenhet, rättssäkerhet och effektivitet. Rådet stöder och stimulerar arbetet med kvalitetsutveckling och kompetensförsörjning inom statsförvaltningen genom att

- utveckla och sprida former för arbete med kvalitet inom statsförvaltningen,

- initiera samverkan mellan myndigheter i frågor om kvalitet och kompetens i syfte att utveckla metoder och tekniker,
- ta fram underlag för att stödja den statliga förvaltningen i arbetet med att skaffa, utveckla och behålla rätt kompetens,
- förmedla grundläggande förvaltningsutbildningar,
- utveckla, stödja och förmedla utvecklingsprogram för chefer och andra personer med strategiska uppgifter,
- uppmärksamma och förmedla statsförvaltningens krav på högskolornas reguljära utbildning,
- stimulera forskning och utbildning om statlig verksamhet och dess bidrag till samhällsutvecklingen samt
- verka för en god förvaltningskultur och etik hos de statliga myndigheterna.

2.4 Sammanfattning

De personalpolitiska reformerna 1985 och 1994 syftade till att skapa instrument för den offentliga sektorns förnyelse och effektivisering.

1. Ett första och grundläggande syfte var att den statliga verksamheten skulle effektiviseras med den nya personalpolitiken som stöd. Den statliga förvaltningens resultat skulle med andra ord förbättras.
2. En andra avsikt var att utveckla personalpolitiska instrument. Det gjorde man genom att ange mål för olika medel. Det var t.ex. ändrad bemaning, i högre grad rekrytering efter skicklighet, ökad rörlighet för såväl tjänstemän som chefer, utbyggd kompetensutveckling, decentraliserad och differentierad lönebildning eller program vid personalminskningar.
3. För det tredje var målet att skapa strukturer för statliga personalfrågor som ska tjäna såväl medborgarintresse som verksamhetsanpassning. Decentralisering och avreglering skulle kombineras med uppföljning av både uppnådda resultat och tillämpningen av regeringsformens principer om saklighet och normmässighet.

Sammanfattning: I kap 3.2 redovisas regeringens uppföljning och krav på redovisning i myndigheternas årsredovisningar med tonvikt på regeringens arbetsgivarpolitiska uppföljning sedan 1997. I de följande avsnitten redovisas olika tillgängliga uppgifter om den personalpolitiska utvecklingen vilka pekar på en relativt stabil bild under 90-talet. Flera personalpolitiska mål har dock ej nåtts och det saknas en enhetlig och systematisk redovisning av verksamhets- och resultatdata för statsförvaltningen.

3.1 Uppföljning av reformens mål

I detta kapitel följs den statliga personalpolitiska utvecklingen efter 1985 med utgångspunkt i hur ett antal personalrelaterade nyckeltal förändrats.

De nyckeltal som presenteras är valda för att visa på de olika områden som ingick i den personalpolitiska reformen. Angreppssättet utgår från statsmakternas ambition vid det personalpolitiska beslutet. Den nya personalpolitiken ska vara ett instrument för förändringar. Den statliga förvaltningens effektivitet ska främjas och statstjänsten ska förnyas. Hypotesen i denna del av revisionen är att om de förnyade ambitionerna förverkligas så kommer det att speglas genom en förändring av relevanta nyckeltal. Nyckeltalen redovisas i tre grupper kopplade till mål i den personalpolitiska reformen. Den första gruppen nyckeltal avser förändringar i bemanning, den andra rörlighet och omställning och den tredje kostnadsutveckling. I genomgången kommer dels nyckeltalens utveckling att redovisas, dels kommenteras i vilken mån utfallet speglar den avsedda förnyelsens förverkligande.

Inledningsvis i kapitlet redovisas en genomgång av hur den statliga uppföljningen av personal- och förvaltningspolitik har organiserats.

3.2 Utveckling av uppföljningens organisation

3.2.1 Regeringens uppföljning i årsredovisningar

Budgetåret 1991/92 var det första verksamhetsår för vilket de statliga myndigheterna redovisade sina resultat i en årsredovisning ställd till regeringen. Resultaten skulle redovisas i enlighet med bestämmelser i budgetförordningen (1989:400). Enligt denna skulle redovisningen av resultatet avfattas i fyra delar.

- Av årsredovisningen skulle framgå om väsentliga förändringar hade inträffat inom myndighetens verksamhetsområde.
- Verksamhetens resultat i förhållande till det uppdrag som regeringen hade preciserat i myndighetens regleringsbrev skulle följas upp.
- Myndighetens prestationer med avseende på kostnader, intäkter, volym och kvalitet samt utvecklingen av myndighetens produktivitet och verksamhetens mätbara effekter skulle belysas.

- Väsentliga förändringar av organisation, personalstruktur, kompetensförsörjning, arbetsmiljö, lednings- och styrsystem, ADB- och kommunikationssystem och regelsystem skulle anges.

År 1993 ersattes budgetförordningen med förordningen om myndigheters årsredovisning och anslagsframställning (1993:134). Med denna förändrades kraven på redovisningen i vissa delar. Kvar var kärnan att resultat mätt som volym, intäkter, kostnader och kvalitet skulle redovisas. Kravet på analys stärktes. Större avvikelser från verksamhetsmålen skulle förklaras. Resultatet skulle jämföras med de senaste tre årens resultat. Samtidigt försvann kraven på redovisning av olika organisatoriska eller personella förhållanden eller aktiviteter. Kravet att lämna information om andra förhållanden av väsentlig betydelse för regeringens prövning av verksamheten kvarstod.

Efter tre år ändrades kraven åter. I förordningen (1996:882) om myndigheters årsredovisning m.m. fokuserades myndigheternas åiterrapportering på specificeringar i respektive regleringsbrev. Därmed försvann det generella kravet att redovisa myndighetens prestationer med avseende på volym, kostnader och kvalitet. Detta skulle endast redovisas i de fall där inga åiterrapporteringskrav hade ställts i regleringsbrevet. Kravet på att lämna väsentlig information kvarstod.

3.2.2 Redovisningsreformen 1993

Den 1 juli 1993 genomfördes det som har kallats den största förvaltningsreformen i modern tid. Det redan behandlade ramanslaget var en viktig del. Därtill infördes en ny redovisningsmodell i staten. Det var en modifierad form av den modell som användes i privata företag. Därmed möjliggjordes kostnadsmässig bokföring och utgiftsmässig anslagsavräkning. Modellen, som utvecklades av RRV, består av kontoplan och en objektplan. Här infördes ett verktyg som kunde, och kan få stor betydelse för den personalpolitiska uppföljningen i staten. I redovisningen kan resultatet uttryckt i prestationer kopplas till resursförbrukningen, t.ex. personalkostnader och löner. Med tidsredovisning som grund kan resursutnyttjandet (kostnaderna) för en aktivitet mätas. I modellen summeras aktiviteter till s.k. delprestationer och i ett senare led till slutprestationer. Med aktivitet menas i sammanhanget "en handling eller en grupp av handlingar som syftar till en viss delprestation".

Med prestationer avses, enligt ESV, antingen de tjänster och produkter som lämnar myndigheten, slutprestationer, eller det arbete som utförs inom myndigheten, delprestationer. En myndighets expedierade ärenden, skrivna rapporter, inspektioner, etc. är exempel på slutprestationer. Arbetet som utförs i produktionsprocessen inom myndigheten för att producera slutprodukten/tjänsten gentemot avnämaren utgör del- eller internprestationer.

3.2.3 Den arbetsgivarpolitiska uppföljningen

Regeringens bestämmelser om systematisk uppföljning av personal-, kompetens-, organisations-, styr- och ledningsfrågor försvann när en ny förordning om årsredovisning trädde i kraft år 1993. År 1997 beslöt regeringen om

systematisk uppföljning av den statliga arbetsgivarpolitiken. Den regleras inte i någon förordning utan beslutas i särskilt regeringsbeslut för varje år. Ingen normering av redovisningen sker hos Ekonomistyrningsverket (ESV). De redovisade uppgifternas riktighet revideras inte av RRV.

Uppföljningen omfattar samtliga myndigheter som lyder under regeringen. Regeringen begär årligen in uppgifter från myndigheterna om deras arbetsgivarpolitik och de mål de har för denna. Insamlingen görs efter två linjer. Varje år ska ett antal återkommande ”fasta” nyckeltal med syftet långsiktig uppföljning redovisas. Det är t.ex. uppgifter om personalens åldersstruktur, könsfördelning, rörlighet samt lönenivåer och löneutveckling. Redovisningen ska ske dels per kategori av anställda, dels för myndigheten i sin helhet. Därutöver finns en flexibel rörlig del, där uppgifter med anknytning till dagsaktuella frågor begärs in, t.ex. frågor om arbetsmiljö, jämställdhet eller etnisk mångfald.

Myndigheterna ska också redovisa om deras mål för kompetensförsörjningen för föregående budgetår har uppnåtts. Mål för kompetensförsörjning för pågående verksamhetsår samt de två därpå följande åren ska anges.

Uppgifterna sammanställs och ska enligt regeringens intentioner användas på två sätt. Uppgifterna ligger på makronivån till grund för regeringens rapportering till riksdagen i årsredovisning för staten. Därtill sammanställs uppgifterna myndighetsvis och ska utgöra ett underlag för respektive myndighetshandläggare inom Regeringskansliet. Uppgifterna avses användas i budgetdialogen, vid analysen i samband med författandet av budgetpropositionen och vid formuleringen av uppdrag i regleringsbrev. Enligt uppgift varierar graden av användning av underlagen mellan olika myndighetshandläggare.

3.2.4 Kriterier för mål i regeringens handledning för regleringsbrev

Den rådande förvaltningspolitiska doktrinen i staten är mål- och resultatstyrning. Mål har där en roll som administrativt styrmedel. I skriften Vad blev resultatet (RRV P 1983:2) diskuteras olika kriterier för administrativa styrmedel. RRV uppmärksammar därvid fyra kvaliteter som ett styrmedel ska ha. Det ska vara:

- Enkelt, ju mer komplicerade procedurer som innefattas desto mindre träffsäkerhet i styrningen.
- Påverka – medlet ska ha en påtaglig inverkan på de förhållanden som avses.
- Jämförbart – åtgärden måste kunna relateras till något så att dess värde kan bedömas.
- Acceptans – styrmedlet ska inte möta sådant motstånd i genomförandemiljön att åtgärden blir verkningslös eller kontraproduktiv.

I Finansdepartementets aktuella handledning för regleringsbrev anges fem kriterier för målformulering. Det är det s.k. SMART-konceptet. Mål ska vara:

- Specifika, således verksamhets- och situationsanpassade, liksom konkreta och enkla.

- Mätbara, dvs. måluppfyllelse eller resultat ska kunna fastställas, följas upp, redovisas och helst jämföras över tid eller med andra myndigheter.
- Acceperade, dvs. väl spegla de åtaganden som riksdagen gjort för verksamhetsområdet eller myndigheten och samtidigt ha hög legitimitet bland tjänstemännen i verksamheten.
- Realistiska, dvs. målen ska kunna nås. Även här har kriteriet dubbla betydelser. Det ska finnas en beprövad teori och teknik som kan tillämpas för att målet ska nås. Det ska därtill ges reella förutsättningar, t.ex. finansiella, för verksamheten.
- Tidsatta, dvs. målen ska avse i förväg fastställda tidsperioder.

3.2.5 Regeringens bedömning av utvecklingsbehov

Finansutskottet formulerade år 1999 ett antal krav på regeringens rapportering av måluppfyllelse och resultat (1998/99 FiU:20). Grundläggande var att resultatanalysen ska vara faktabaserad och inriktad på föregående års resultat i förhållande till uppsatta mål och på uppnådda resultat. En tydlig åtskillnad ska göras mellan resultatinformation och resultatanalys å ena sidan och regeringens resultatbedömning å andra sidan. Kopplingen mellan uppnådda resultat och föreslagna anslag ska förbättras samtidigt som anslagsberäkningarna ska göras tydligare och redovisas för riksdagen. Motiven för regeringens bedömning och regeringens slutsatser ska framgå tydligt för att förbättra kopplingen mellan måluppfyllelse och förslag till budget.

I finansplanen för år 2000 redovisade regeringen i avsnittet Ekonomisk styrning – ett verktyg för politikens förverkligande (prop. 1999/2000:1, bilaga 1) utvecklingsbehoven för bl.a. uppföljning och resultatanalys. Den ekonomiska styrningens främsta uppgift är, skrev regeringen, att vara ett verktyg för politikens förverkligande. Därför ska den skapa förutsättningar för

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

Utvecklingsarbetet ska enligt regeringen därför syfta till att bl.a. förbättra möjligheterna att

- utifrån statsbudgeten få en god bild av den statliga ekonomin,
- relatera den budgeterade resursförbrukningen till fastställda mål så att prioriteringsdiskussioner underlättas
- ställa resultatet av en verksamhet mot de resurser som förbrukats inom verksamheten.

En ny förordning år 2000, förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, innehöll inga nya krav för resultatredovisningen. De generella krav som ställde resultat mot resursförbrukning och verksamhetens genomförande och förhållanden som fanns i förordningen från 1989 återinfördes inte.

I riksdagsstyrelsens förslag Riksdagen inför 2000-talet (2000/01:RS1) föreslås att riksdagen utvecklar sin uppföljning och utvärdering bl.a. inom ramen för utskottens arbete. Enligt 1 kap. 4 § regeringsformen granskar riksdagen rikets styrelse och förvaltning. Riksdagsstyrelsen konstaterade att uppföljning och utvärdering av riksdagsbeslut är att betrakta som en del i utövandet av riksdagens konstitutionella befogenheter. Uppföljnings- och utvärderingsarbetet utgör också en integrerad del i beredningsarbetet. I förarbetena till regeringsformen framhålls att den på ämnesindelning grundade utskottsorganisationen lämpar sig väl för en kontinuerlig granskning av resultatet av den statliga reformverksamheten. Konstitutionsutskottet (2000/01:KU23) delade uppfattningen att det finns ett behov av att detta ansvar blev klargjort på ett tydligare sätt än tidigare. Det borde således införas en ny bestämmelse i riksdagsordningen, 4 kap. 16 §, om att i utskottens beredning av ärenden ska ingå uppgiften att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom utskottens ämnesområden.

En punkt i programmet är förbättrad verksamhetsplanering i utskottsarbetet. I utskottens planering ska ingå de strategiska beslutspunkter som kan urskiljas i utskottets arbete, t.ex. när större propositioner och motionsbetänkanden ska läggas fram. I utskottens verksamhetsplanering bör vidare ingå en strategi för informationsförsörjningen. En sådan strategi bygger på att utskotten själva väljer ut teman som ska vara styrande för de områden som ska väljas ut för fördjupande uppföljningar och utvärderingar. Det kan också finnas frågor som täcker flera utskotts beredningsområden, och samarbete över utskottsgränserna kan aktualiseras. Ett mer tematiskt arbetssätt bör enligt referensgruppen prövas i utskottens och riksdagens arbete.

Om inriktningen på utskottens uppföljnings- och utvärderingsarbete anser Riksdagskommittén att utskotten måste bli mer aktiva och ta ett större ansvar för att ta initiativ till uppföljnings- och utvärderingsaktiviteter. Ledamöterna – med sina breda kontaktytor i samhället – och utskottspresidierna måste bli mer drivande när det gäller uppföljning och utvärdering av riksdagens beslut. Även tjänstemännen vid utskottskanslierna bör kunna spela en aktivare roll.

En systematik med resultatinformation som återfinns i budgetpropositionen bör också tillämpas i andra propositioner. En mer enhetlig utformning av utskottsbetänkanden bör övervägas. Uppföljnings- och utvärderingsinformation bör i tillämpliga fall vara en obligatorisk del av ett utskottsbetänkande. Formerna för en fördjupad samverkan i resultatdialogen mellan riksdagsutskotten och Regeringskansliet bör utvecklas ytterligare. Inom ramen för denna dialog bör tydliga krav ställas från riksdagens sida om resultatredovisningens form och innehåll.

Vidare har riksdagen tagit ställning till ett förslag från regeringen om att ändra utgiftsområde för ärenden om statlig personalpolitik. För att politikområde 4 Effektiv statsförvaltning ska kunna utgöra en helhet föreslår regeringen att verksamheter som hör till politikområdet Effektiv statsförvaltning flyttas från utgiftsområde 14 Arbetsliv till utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning. Bakgrunden till att Arbetsgivarverket och Statens pensionsverk (SPV) redovisats under utgiftsområde 14 och verksamhetsom-

rådet Staten som arbetsgivare har enligt regeringen haft med utskottsbehandlingen att göra. Verksamheterna har inte haft sina övergripande mål relaterade till utgiftsområde 14 utan till utgiftsområde 2, eftersom de är ett av flera medel för att effektivisera statsförvaltningen.

Enligt konstitutionsutskottets mening (2000/01:KU23) fanns det goda skäl att föra samman de olika anslag som hör till politikområdet Effektiv statsförvaltning under utgiftsområde 2. Ett var att arbetsgivarpolitiken är ett av medlen för att göra statsförvaltningen effektivare. Enligt KU fanns dock inte tillräckliga skäl att även föra över beredningen av arbetsrättsliga lagstiftningsfrågor på det statliga området till finansutskottets ansvarsområde.

3.2.7 Kommentarer till uppföljningens utformning

Såväl det personalpolitiska beslutet som den förvaltningspolitiska förnyelsen innefattade ökade ambitioner och krav beträffande uppföljning. Under den efterföljande perioden har både modeller och ambitionsnivåer skiftat. Det gör att det saknas en enhetlig, systematisk, löpande och bred redovisning av verksamhets- och resultatdata för statsförvaltningen.

Det har därför för denna granskning i de allra flesta fall varit svårt att få fullständiga och löpande eller jämförbara sifferuppgifter för hela den studerade perioden. Olika datakällor har olika definitioner, varför till synes identiska uppgifter varierar. I vissa fall redovisas data insamlade och bearbetade i anslutning till olika utredningar. I flera fall har särskilda förfrågningar för denna granskning gjorts. För några uppgifter, som t.ex. antalet anställda eller utgifter för löner, har redan etablerad statistik från SCB eller RRV:s/ESV:s riksredovisning kunnat utnyttjas.

3.3 Den statliga bemanningen

Att inrätta och tillsätta en tjänst i staten, dvs. bemanna ett statligt åtagande är det grundläggande och ursprungliga personalpolitiska medlet.

I det personalpolitiska beslutet formulerades ett övergripande mål för bemanningen. En förändring i bemanningsprocessen var i själva verket en kärna i den påbörjade reformen. Tidigare sattes i praktiken likhetstecken mellan förnyelse och ökad bemanning. Den personalpolitiska reformen skulle medge att såväl nya som effektivare verksamheter genomfördes med befintlig bemanning. Det gällde för staten som helhet. När det gällde lägre organisatoriska nivåer, olika myndigheter eller sektorer, kunde bemanningen såväl öka som minska beroende på antingen politisk prioritering eller effektiviseringspotential. Ett förväntat utfall för bemanningen i staten är en bruten expansion för staten som helhet, medan man ska kunna se såväl ökningar som minskningar på sektors- eller myndighetsnivå.

En kartläggning av bemanningen, mätt som antalet anställda inom statlig, statligt finansierad eller statligt lönereglerad verksamhet, för de senaste 20 åren visar att expansionen brutits redan före 1985 års reform. Den stora minskningen i bemanningen genomfördes från slutet av 1980-talet. Fram till år 2000 var minskningen närmare 340 000 personer, tabell 1. Därtill fanns

det flera förklaringar. I hög grad var det fråga om strukturförändringar från och med år 1990, t.ex.:

- Kommunalisering av gymnasielärare, ca 135 000 personer, år 1991.
- Bolagisering av affärsverk, ca 157 000 personer, åren 1993 och 1994.
- Kyrkans skiljande från staten, 24 000 personer, år 2000.
- Civil statsförvaltning och försvar, 40 000 personer, hela 1990-talet.

En minskning i bemanningen av affärsverken föregick bolagiseringen. Posten minskade antalet anställda med 7 000 och Televerket med 6 000 personer mellan 1990 och 1992. Det enda egentliga ”strukturella” tillskottet under perioden är övertagandet 1994 från kommuner och landsting av ungdomsvårdsskolor m.fl. med knappt 4 000 personer. Minskningen med 40 000 anställda sedan 1980 inom statsförvaltningen består av olika slags nedskärningar, sammanslagningar och nedläggningar av myndigheter. En stor del, 44 procent av minskningen, kan hänföras till Försvaret där 18 000 anställda lämnat verksamheten under perioden. För den civila statsförvaltningen har minskningen i bemanningen varit 22 000 personer.

Tabell 1: Anställda inom statsförvaltning, övrig offentlig sektor (försäkringskassorna) samt statligt löner reglerad verksamhet 1980-1999, tusental, samt förändring 1980-1999.

	1980	1985	1990	1995	1999	(+/-)
Civila statsförvaltningen	203	200	193	185	180	-22
Försvaret	52	49	49	39	35	-18
Affärsverken	175	174	159	22	18	-157
<i>Summa statsförvaltningen</i>	<i>429</i>	<i>423</i>	<i>401</i>	<i>246</i>	<i>232</i>	<i>-197</i>
Primärkommunal, statligt löne-reglerad verksamhet (lärare)	135	135	135			-135
Kyrkokommunal verksamhet	19	22		25	24	5
Övrig offentlig verksamhet	26	23	23	18	14	-12

Källa: Statistisk årsbok

* Även RSV

För den civila statsförvaltningen, se tabell 2, har den minskade bemanningen genomförts av flera olika skäl.

Tabell 2: Anställda inom civil statsförvaltning, några av dess större sektorer samt övrig offentlig sektor 1980–1999, tusental

	1980	1985	1990	1995	1999
Civila statsförvaltningen	202,6	199,5	193,4	185,1	180,0
- Arbetsmarknadsverket	13,4	15,1	11,8	12,6	11,8
- Högskolorna	38,1	41,9	40,8	45,2	50,5
- Polisväsendet	25,8	26,8	27,6	25,5	21,1
- Skattemyndigheterna	5,6	5,8	6,4	11,0*	9,5*
Övrig offentlig verksamhet,	26,1	22,8	23,4	18,0	14,4

Källa: Statistisk årsbok

* Även RSV

En faktor bakom utvecklingen var den ekonomiska krisen i början av 1990-talet och det därav motiverade besparingsprogrammet. Därutöver kan en del andra förklaringar urskiljas, bl.a. struktur- eller programreformer. Under åren efter 1985 genomfördes t.ex. en strukturell renodling av Arbetsmarknadsverket. Samhall och AMI bröts loss, medan flyktingmottagningen överfördes till kommunerna och Invandrarverket. Under krisåren på 1990-talet hade Arbetsmarknadsverket en central roll med insatserna för sysselsättning. Insatser för krisbekämpning, Kunskapslyftet m.m. förklarar delvis högskolorna personella expansion. För högskolorna är det dock främst en fråga om en långsiktigt syftande strukturell utbyggnad av högre utbildning. För såväl polisväsendet som de allmänna försäkringskassorna finns reformering av verksamheten bland förklaringarna till minskad bemanning. Både närpolisreformen och arbetslinjen i socialförsäkringen innehöll förväntningar om rationaliserad verksamhet. "Vinster" i form av personalminskning skulle bli möjliga genom övergång till problemorienterade arbetssätt. Ett led i krisbekämpningen var några års uppehåll i intagningen till polisutbildningen. Personalinskränkningar motiverade av förväntade effekter av teknisk utveckling har genomförts på såväl skattemyndigheter som försäkringskassor.

3.3.1 Utveckling för olika personalkategorier

Den statliga bemanningen kan avse även hur personalen används. Vilka arbetsuppgifter förstärks? Vilka synes bli nedprioriterade genom att antalet tjänster minskar? En systematisk redovisning av detta inleddes år 1998 då regeringen i sin arbetsgivarpolitiska uppföljning frågade efter antalet anställda i tre huvudkategorier; kärnkompetens, ledningskompetens eller stöd-kompetens. Sedan 1998 klassar Arbetsgivarverket statens anställda i någon av dessa kategorierna. Se tabell 3.

Tabell 3: Den statliga personalen indelad i kategorier, %,

	Kärnkompetens	Ledningskompetens	Stödkompetens
1998	52,7	5,3	23,4
1999	53,6	5,5	24,5
2000	51,1	5,6	23,9

Källa: Uppgifter från Arbetsgivarverket

I tabellen ingår inte s.k. arvodister som utgör cirka 10 % samt de som ej kunnat klassificeras, cirka 10 %.

Tidsserien är för kort för att någon direkt tendens skall kunna utläsas. Det finns heller ingen etablerad eller erfarenhetsbaserad norm för att bedöma om det rimliga med en andel kärnkompetens på drygt 50 %.

En annan möjlig källa för att följa utvecklingen för olika personalkategorier är data från SCB:s statliga arbetsmarknadsstatistik. Jämförbara siffror för statsförvaltningen och kyrkan finns från år 1992, se tabell 4-6. Med denna statistik som bas kan utvecklingen av sysselsatta i olika statliga tjänstekategorier följas. Materialet har dock några begränsningar. Fördelning av tjänstetyper på olika myndigheter är inte möjlig. Klassificeringarna förändras delvis. Vidare är kategorier med entydiga benämningar oftast delmängder av större populationer. Chefer på operativ nivå benämns ofta men långt ifrån alltid som enhets- eller byråchefer. Här redovisas dock några bearbetningar där kategorierna är relativt entydiga och där några inslag i den personalpolitiska utvecklingen under 1990-talet kan följas.

Medan antalet anställda i staten från 1992 till 2000 minskade med mer än 100 000 personer ökade antalet tjänstebenämningar med drygt 600, tabell 4.

Tabell 4: Anställda och tjänstebestämmningar i staten och kyrkan 1992 och 2000, antal sysselsatta

	1992	2000
Antal anställda	378 000	235 000
Antal tjänstebestämmningar	1 640	2 273
Antal bestämmningar per 1 000 anställda	4	10

Källa: SCB, bearbetad av revisorerna.

En tolkning av detta är att den personalpolitiska reformen fått genomslag i formell mening. Möjligheten att flexibelt inrätta och benämna tjänster har utnyttjats. När det gäller assistenter så visar statistiken hur antalet anställda minskat kraftigt. Anställda i kategorierna assistent eller byråassistent minskade med drygt 20 000 personer. Antalet chefer har ökat. Eftersom antalet anställda totalt har minskat så är slutsatsen att chefstätheten ökat, tabell 5.

Tabell 5: Anställda i chefs- respektive assistentkategori 1992 och 2000, antal

	1992	2000	Förändring
Antal anställda	377 000	235 000	-38 %
Avdelnings-, enhets- och byråchefer	572	954	67 %
Assistenter och byråassistenter	30 551	10 478	-66 %

Källa: SCB, bearbetad av revisorerna.

För administrativa befattningar knutna till centrala enheter är kategorierna lättare att tydligare benämna. Antalet anställda i administrativa befattningar, tabell 6, har ökat under 1990-talet, med ett undantag. Antalet lönehandläggare har minskat. I det fallet kan tre förklaringar tänkas. Då totala antalet anställda minskat har också behovet av löneadministration minskat. Vidare kan regelverkets förenkling liksom det ökade teknikstödet ha gjort rutinerna mindre komplicerade och därmed mindre arbetskrävande.

Tabell 6: Statligt anställda i olika tjänstekategorier 1992 och 2000, antal

	1992	2000	Förändring i %
Personalhandläggare	197	602	405
Lönehandläggare	437	334	-103
Informationstjänster	268	681	413
Controller	13	120	107
Ekonomiadministration	1514	2075	561
ADB- eller IT-tjänster	784	1687	903

Källa: SCB, bearbetad av revisorerna.

Ökade krav på personalpolitiken kan förklara att antalet personalhandläggare ökat, dels har uppsägningarna under 1990-talet medfört extra arbetsinsatser. Den nya personalpolitiken från 1985 ställde också i sig krav på aktivare insatser, t.ex. rekrytering eller kompetensutveckling. Den arbetsinriktade rehabiliteringen av långtidssjuka gav även den ökad efterfrågan på personal-tjänster. Även olika omorganisationer har medfört behov av insatser från personalavdelningar.

Att anställda inom ADB eller ekonomiadministration har ökat förklaras dels av den tekniska utvecklingen, dels av de olika reformerna inom ekonomistyrningsområdet som genomfördes under 1990-talet, t.ex. den nya redovisningsmodellen eller den nya årsredovisningen.

3.4 Rörlighet, omställning och utveckling

3.4.1 Personalomsättning

Att öka rörligheten bland statligt anställda var ett framträdande mål vid det personalpolitiska beslutet. Ambitionen fanns i såväl formell som innehållslig mening. Regelverket skulle förenklas så att ökad rörlighet blev möjlig. Därför minskades vikten av förtjänstkriteriet, och den reglerade befordringsgången upphörde. Anställningsbeslut decentraliserades. Men ökad rörlighet gavs också ett egenvärde, ett allmänt tillstånd att sträva efter. Det gällde inte minst på chefssidan där tidsbegränsade chefsförordnanden var ett medel som rekommenderades. Enligt Förvaltningsutredningens beräkningar var personalomsättningen i staten under 1970-talet i genomsnitt cirka 10 %.

En ökad rörlighet går inte att avläsa i tillgängligt material, (tabell 7). Personalomsättningen har varit relativt stabil under 1990-talet. Den har pendlat mellan ca 7,5 och 10 %. Här används regeringens definition (skr. 2000/01:151, sid. 50). Rörligheten mäts som lägsta värdet av nyanställda och avgångna dividerat med genomsnittet av årets och fjolårets antal anställda.

Tabell 7: Personalomsättning i staten åren 1991-1999, %

1991	9,3
1992	7,3
1993	7,4
1994	9,8
1995	8,2
1996	7,8
1997	9,5
1998	9,5
1999	9,9

Källa: Arbetsgivarverket

Rörligheten är olika för skilda personalgrupper. Den är något högre för kvinnor än för män. Den ligger på närmare 20 % för den yngsta åldersgruppen, under 34 år. För gruppen chefer är personalomsättningen knappt 5 %.

Revisorerna har i de två tidigare nämnda rapporterna Statlig personalpolitik (1994/95:12) och Myndigheternas lönekostnader (1998/99:5) redovisat uppgifter om personalomsättning. I den första rapporten visas att omsättningen bland chefer i ett urval om 25 centrala myndigheter sjunkit från 15 % till 4 % från budgetåret 1986/87 till budgetåret 1993/94. För handläggare sjönk omsättningen i samma grupp av myndigheter från 7,4 % till 4 %. I den andra rapporten redovisas personalomsättningen för åren 1994 till 1997 för fem fallmyndigheter. Den genomsnittliga personalomsättningen för gruppen under de fyra åren är 7,3 %. Under perioden har det årliga genomsnittet för de fem myndigheterna ökat från 4,4 % till 9,3 %. Det är också stora variationer mellan myndigheter och år.

Uppgifter om rekryteringar och avgångar redovisas från och med 1997 i Årsredovisning för staten. Nyrekryteringarna har legat på knappt 20 000 personer om året, avgångarna har varit något större, tabell 8. Nyrekrytering görs främst av yngre, medan avgångarna är jämnt fördelade på åldersgrupper.

Tabell 8: Rekrytering och avgång i statlig tjänst 1997-2000, totalt antal samt andel för åldersgrupper

	1997	1998	1999	2000
Nyrekryterade, varav	17 600	17 500	18 500	18 600
- under 34 år	58 %	55 %	57 %	57 %
- 35 till 54 år	38 %	39 %	39 %	38 %
- över 55 år	4 %	6 %	5 %	5 %
Avgångna, varav	20 900	21 000	18 700	21 000
- under 34 år	33 %	34 %	35 %	36 %
- 35 till 54 år	37 %	37 %	38 %	39 %
- över 55 år	30 %	29 %	27 %	25 %

Källa: Arbetsgivarverket

I Årsredovisning för staten för år 1998 kommenterar regeringen personalomsättningen (skr. 1998/99:150). En väl avvägd personalrörlighet är av stor betydelse för effektivitet och bra resultat. Vad som är en rimlig rörlighet varierar dock mellan verksamhetsområden, arbetsplatser, grupper av anställda och enskilda individer. Det är därför, enligt regeringen, varken önskvärt eller lämpligt med en centralt föreskriven rörlighet. Myndigheterna bör själva, med de befogenheter de har fått, kunna fastställa såväl passande rörlighet som lämpliga metoder för att uppnå den.

3.4.2 Uppsägningar

Mellan åren 1990 och 1998 sades ca 52 000 statsanställda inom försvar och civil statsförvaltning upp, se tabell 9.

Tabell 9: Uppsagda i staten åren 1990-1999, tusen personer, exklusive affärsverken

	Totalt	Försvaret	Civil statsför- valtning
1990/91	4,1	1,6	2,5
1991/92	3,7	1,6	2,1
1992/93	6,6	2,9	3,7
1993/94	6,5	1,1	5,4
1994/95	3,5	0,2	3,3
1995/96	4,7	0,1	4,6
1997	5,0	0,5	4,5
1998	3,2	0,4	2,8
1999	2,2	0,3	1,9

Källa: Trygghetsstiftelsen

Antalet uppsagda varierade mellan åren. Därtill gjordes uppsägningar vid affärsverk inför bolagiseringen. I de allra flesta fallen lyckades det för den uppsagde att med arbetsgivarens och Trygghetsstiftelsens stöd finna ett nytt arbete, tabell 10.

Tabell 10: Avaktualiseringsorsak för uppsagda från statlig tjänst år 1997 vid uppsägningstidens utgång, procent

Avaktualiseringsorsak	Procent av uppsagda
Fast eller lång tidsbegr. statlig anställning	8,0
Fast eller lång tidsbegr. kommunal anställning	13,2
Fast eller lång tidsbegr. privat anställning	17,0
Lång utbildning	21,5
Startat eget	4,4
Pension, pensionsersättning	12,6
<i>Summa avaktualiserade</i>	<i>77</i>
Andel aktuell för åtgärd	23
Summa	100

Källa: Trygghetsstiftelsen, uppföljning av uppsagda i staten år 1997, Särskild undersökning för år 1997.

Vid uppsägningstidens utgång, som i allmänhet var ett år, är således mindre än 23 procent av de uppsagda i behov av fortsatta åtgärder. Av dessa var cirka 8 procent registrerade som öppet arbetslösa eller i väntan på att beslutad åtgärd ska starta, 2 procent hade tillfälligt lämnat arbetsmarknaden (barnledighet m.m.), ca 11 procent deltog i kortare utbildning eller annan åtgärd och resterande 2 procent hade tillfälliga anställningar eller var i färd med att starta eget.

Regeringen redovisar i Årsredovisning för staten för år 1998 Trygghetsstiftelsens bedömning av uppsägningarnas genomförande (skr. 1998/99:150). Goda resultat har uppnåtts enligt Trygghetsstiftelsen, delvis beroende på att de statsanställda hävdar sig väl på arbetsmarknaden. Ungefär två tredjedelar av de uppsagda som fått nya arbeten de senaste åren har fått det i den privata sektorn. Till de positiva resultaten bidrar också individanpassade arbetsformer och att de uppsägande arbetsgivarna ofta skapar bra förutsättningar för omställningsarbetet. Enligt Trygghetsstiftelsen sköter de statliga arbetsgivarna i stort avvecklingen av personal på ett bra sätt.

3.4.3 Åldersstrukturen i staten

Åldersstrukturen i staten har förändrats under 1990-talet. De statliga tjänstemännen har blivit äldre, se tabell 11. Den grupp som dominerade 1990, födda 1945 till 1950, är fortfarande den största. Enligt regeringens kommentar i skrivelsen till riksdagen om personalpolitiken (skr. 2000/01:151) är de stora kommande pensionsavgångarna en sida av problemet med den sneda åldersstrukturen i staten. Ett lika stort problem är den låga andelen unga, som kan ge problem med kontinuitet och återväxt. Pensionsavgångarna kan enligt regeringen leda till allvarliga problem med kompetensförsörjningen. Mycket kunskap och erfarenhet kommer att försvinna från myndigheterna, samtidigt som stora nyrekryteringar sannolikt kommer att behöva göras på kort tid. Rekryteringsläget kan, enligt regeringen, försvåras av att ung, välutbildad arbetskraft med största sannolikhet kommer att bli en bristvara i takt med att befolkningen åldras. Vidare bedömer regeringen att det betydligt närmare i tid också på vissa håll kan uppstå problem med att klara verksamheterna när en stor andel av personalen närmar sig pensionsåldern och många snarare blickar fram mot en pensionering än mot karriär och ökad arbetsbörda.

Tabell 11: Åldersfördelning i staten 1990 och 2000, andelar i åldersgrupper

	1990	2000
16 – 19	2,0	0,3
20 – 24	6,5	2,5
25 – 29	10,0	8,5
30 – 34	11,5	11,7
35 – 39	12,0	11,5
40 – 44	16,0	12,0
45 – 49	14,3	12,8
50 – 54	10,0	16,0
55 – 59	8,4	14,0
60 – 64	6,0	6,0

Källa: Regeringens förvaltningspolitik, skr. 2000/01:151

3.4.4 Pensioner

Antalet före detta statligt anställda som uppbär pension minskar under 1990-talet. Det är en följd av att de statligt anställda minskar i antal under perioden. De som pensioneras från affärsverken kategoriseras vid pensionering efter bolagisering inte som före detta statligt anställda. Pensionskostnaderna ökar något i absoluta tal, men inte med hänsyn till kostnadsutvecklingen, se tabell 12.

Tabell 12: Antal pensionärer och utbetalt belopp, tusen kronor – f.d. statligt anställda

År	Antal	Belopp
1990	218 476	4 920 500
1991	220 589	5 167 100
1992	219 917	5 336 000
1993	220 039	5 429 500
1994	220 668	5 348 700
1995	220 031	5 451 000
1996	218 942	5 793 600
1997	216 872	5 844 100
1998	215 768	5 801 500
1999	213 734	5 504 000
2000	211 726	5 532 500

Källa: SPV

I en forskningsrapport av arbetslinjen för den äldre arbetskraften som genomfördes för revisorernas räkning i granskningen Arbetslinjens tillämpning för de äldre (1999/2000:7) framkom att staten verkade vara lika benägen som andra arbetsgivare att söka olika avtalslösningar för att vid personalneddragningar låta den äldre arbetskraften gå först. Flertalet statsanställda lämnade sin anställning några år före ordinarie pensionsålder. Dessutom användes enligt studien flera olika åtgärder som syftar till att hjälpa personal som ska

avvecklas till ett nytt arbete. Myndigheter som upplevde en trängd finansiell situation använde pensionslösningar som medel för att minska personalkostnaderna. Med detta perspektiv kan det sägas finnas en diskrepans mellan mål och förväntat utfall. Enligt en personalpolitisk norm, uttryckt av revisorerna, bör inte antalet pensioner öka under en omställningsperiod. Staten som föredömlig arbetsgivare bör inte nyttja förtida pensionering som omställningsmedel.

I den nämnda forskningsrapporten visades hur staten under 1990-talet utnyttjat olika pensionsformer i den pågående omstruktureringen, se tabell 13. Några olika typer av pensionsmöjligheter visar en ökad frekvens under det tidiga 1990-talet.

Tabell 13: Utveckling för olika pensionsformer åren 1992-1998, staten.

	Nybeviljade pensionsersättningar	Antal tjänstepensioner med förtida uttag	Sjukpenningavgångar enligt PA-91
1992	2 967	53	2 339
1993	4 151	145	3 088
1994	3 683	162	2 224
1995	2 037	159	1 657
1996	2 179	133	1 378
1997	1 404	225	
1998	1 604	173	

Källa: Wadensjö och Sjögren, Arbetslinjen för äldre i praktiken (2000), kapitel 8.

Antalet förtidspensioner för samhället i sin helhet har ökat kraftigt under de allra senaste åren. Ökningen är dock från en lägre nivå än vad som gällde på till exempel 70-talet. Det saknas emellertid en särredovisning av förtidspensioner för grupper av arbetsgivare.

3.4.5 Kompetensutveckling

Utbildningskostnaderna i förhållande till personalkostnaderna

Ett behov av löpande kompetensutveckling framhölls i flera av de propositioner som vid 1980-talets mitt behandlade personal- och förvaltningsreformer. Många reformer inom olika sakområden hade utbildning av befintlig personal som ett viktigt delmoment. Det gäller t.ex. den arbetsinriktade rehabiliteringen på försäkringskassorna eller det problemorienterade polisarbetet i närpolisreformen. Utbildning av personal var ett medel för att genomföra sakpolitiska reformer, därmed ett personalpolitiskt medel. Ett delmål var därför utbildningen av redan anställd personal. Ökade utbildningsinsatser var ett mål som kunde förväntas bli uppnått under 1990-talet. Ett sätt att mäta detta är att följa utvecklingen av kostnader för intern utbildning.

På förfrågan har 20 myndigheter redovisat sina direkta kostnader för utbildning som andel av personalkostnaderna. Därvid ingår inte de interna

kostnaderna (lönekostnader för egen personal, utnyttjande av egna lokaler, utbildningsdeltagarnas löner och andra kostnader). Kostnaderna är i stort sett oförändrade under 1990-talet. De direkta utbildningskostnaderna motsvarar en andel på ca 2 % av personalkostnaderna. En förväntad ökning kan möjligtvis anas för den senare delen av 1990-talet. Under åren 1995 och 1996, då nedskärningarna i statens verksamhet var som mest påtagliga, sjönk utbildningskostnaderna, se tabell 14.

Tabell 14: Utbildningskostnader i procent av totala personalkostnaderna

År	%
1992-93	2,0
1993-94	2,0
1994-95	2,1
1995-96	1,7
1997	2,0
1998	2,1
1999	2,0
2000	2,1

Källa: Frågor till myndigheter.

Utbildningsvolym

Ökade utbildningsinsatser, med t.ex. syftet att öka kompetensen eller förnya verksamheten, kan speglas av utvecklingen av den interna utbildningsvolymen. Det kan vara fråga om andel deltagare i personalutbildning. Det kan också vara fråga om antal utbildningsdagar per anställd, tabell 15.

Tabell 15: Statlig personalutbildning under de första halvåren 1990-1999. Källa: SCB

	Deltagare i statlig personalutbildning i procent av antalet anställda	Genomsnittligt antal utbildningsdagar per deltagare
1990	46	9,5
1992	44	7,8
1993	33	8,3
1994	55	8,5
1995	57	9,9
1996	55	10,7
1997	52	8,8
1998	54	7,5
1999	56	7,2

Andelen anställda som deltagit i personalutbildning ökar under 1990-talet. Antalet utbildningsdagar per anställd varierar utan mönster under samma tid. Siffrorna speglar inte någon successivt ökad utbildningsinsats. Det går inte heller att urskilja om det är fråga om normala utbildningsinsatser. Den stora omfattningen av antalet deltagare liksom den korta utbildningstiden per deltagare skulle därför tala för att det kan vara fråga om introduktionsutbild-

ning eller kortare utbildning i t.ex. nya dataprogram. Om det skulle vara insatser i samband med omställning går det inte att avläsa vilka som omfattas. Inte heller går det att svara på frågor om utbildningens syfte. I vilken grad är det fråga om utbildning för dem som sagts upp eller är med i ett omställningsprogram? Eller är det fråga om strategisk kompetensutveckling för personal som skall vara kvar i myndigheten?

3.4.6 Förändringar i myndighetsstrukturen

Under 1990-talet har regeringen gjort flera ändringar i myndighetsstrukturen, den har centraliserats. Antalet statliga myndigheter har mer än halverats under 1990-talet, från 1 360 myndigheter år 1990 till 590 år 1998. Inom flera sektorer har antalet regionala eller lokala enheter minskat. Regeringen redovisar i sin förvaltningspolitiska rapport till regeringen för år 2000 att denna löpande omstrukturering ska fortsätta (skr. 2000/01:151), se tabell 16.

Tabell 16: Rikets administrativa indelningar för olika sektorer 1991 och 1999, antal

	1991	1999
Försäkringskassor	26	21
Kronofogdemyndigheter	24	10
Lantmäterimyndigheter	24	21
Län	24	21
Polismyndigheter	118	21
Skattemyndigheter	24	10
Skattekontor	120	116
Tulldistrikt	21	12
Yrkesinspektionsdistrikt	19	10
Åklagarmyndigheter	86	7

Källa: Statistisk årsbok

Huvudorsaken är att flera ”myndighetskoncerner” som har en regional organisation har slagits samman till större enheter.

3.5 Kostnadsutveckling och sjukfrånvaro

Ett argument för såväl den förvaltningspolitiska förnyelsen som den nya statliga personalpolitiken var att utgifts- och kostnadsutvecklingen inom den offentliga sektorn som helhet började nå ett kostnadstak. Den statliga personalpolitikens roll i den önskade kostnadsdämpningen kan ses i två perspektiv, dels det tryck som kostnaderna för de statliga tjänsterna utövade på utgiftsvolymen, dels de effekter på det samlade offentliga kostnadstrycket som de statliga tjänstemännens verksamhet hade. I detta avsnitt redovisas några nyckeltal som speglar utvecklingen sedd i det första perspektivet. Däremot är underlaget för uppgifter som visar samband mellan den statliga verksamhetens genomförande och den långsiktiga kostnadsutvecklingen begränsat.

Därtill redovisas uppgifter om sjuktalsutvecklingen inom staten. Den har flera samband med kostnadsutvecklingen. Ökad sjukfrånvaro leder till ökade statliga utgifterna för sjukpenning, kostnader för produktionsbortfall, vikarier eller rehabilitering. Det finns vidare forskningsrapporter som pekar på samband mellan långt gående besparingsprogram och sjukskrivningar med stressymtom.

3.5.1 Statsbudgetens utgifter

Personalkostnaderna i sin helhet finns inte redovisade förrän Årsredovisning för staten introducerades för år 1997. Utvecklingen för statliga löner med lönekostnadspålägg har däremot redovisats löpande i Statistisk årsbok, se tabell 17. En jämförelse mellan lönekostnaderna för budgetåren 1984/85 och 1998 visar dels att dessa minskat som andel av såväl totala utgifter som utgifterna för statens konsumtion.

Tabell 17: Realekonomisk fördelning av statsbudgetens utgifter; totalt, konsumtion samt lönekostnader 1984/85 och 1998, miljarder kronor, löpande priser

	1984/85	1998
Löner (inkl. lönekostnadspålägg)	31	62
Statlig konsumtion	57	129
<i>Löneandel</i>	<i>54,4 %</i>	<i>48,1 %</i>
Statsbudgetens totala utgifter	329	699
<i>Löneandel</i>	<i>9,4 %</i>	<i>8,9 %</i>

Källa Statistisk årsbok

Under den period som omfattas av Årsredovisning för staten, sista hälften av 1990-talet, är personalkostnadernas andel av driftskostnaderna relativt stabil, se tabell 18.

Tabell 18: Personalkostnader som andel av kostnader för statens egen verksamhet och statens totala utgifter 1996-2000, miljarder kronor, löpande priser

	1996	1997	1998	1999	2000
Personalkostnader	70	69	67	72	76
Statens driftskostnader och avskrivningar	150	150	157	152	162
<i>Personalkostnadsandel</i>	<i>47 %</i>	<i>46 %</i>	<i>43 %</i>	<i>47 %</i>	<i>47 %</i>
Statens totala utgifter, inkl. transfereringar och bidrag	695	700	729	760	782
<i>Personalkostnadsandel</i>	<i>10 %</i>	<i>10 %</i>	<i>9 %</i>	<i>9 %</i>	<i>10 %</i>

Källa: Årsredovisning för staten

Enligt Årsredovisning för staten fördelades statens kostnader för drift och avskrivningar år 2000 enligt följande: Kostnader för personal 47 procent, lokaler 7 procent, övriga driftkostnader 36 procent samt avskrivningar och nedskrivningar 10 procent. Sänkningen av nivån för de statliga löne- och

personalkostnaderna är sannolikt en nettoeffekt av flera faktorer. Den minskade bemanningen, redovisad tidigare i kapitlet, är en faktor som minskar personalkostnader och lönekostnader. Löneökningar kan vara en faktor som påverkar de aktuella kostnaderna uppåt. I t.ex. revisorernas granskning Myndigheternas lönekostnader (1998/99:5) visas att den genomsnittliga månadslönen ökade med 13 procent mellan 1995 och 1997. En tredje faktor i sammanhanget är de verksamhetsförändringar som medfört att uppgifter som tidigare genomfördes med egen personal numera utförs av konsulter eller tjänsteföretag.

De möjligheter att utveckla den statliga redovisningen som finns i och med den nya redovisningsmodellen från den 1 juli 1993 utnyttjas ännu i begränsad omfattning. Cirka en tredjedel av myndigheterna har tidredovisning. Med ändringarna i reglerna för årsredovisningarna år 1996 avstod regeringen från möjligheterna att samlat få uppgifter om kostnaden för myndigheternas, och därmed deras personals, prestationer.

3.5.2 Statskontorets mätningar

Statskontoret har i flera omgångar sedan mitten av 1980-talet gjort beräkningar för att spegla produktiviteten i statsförvaltningen. Det är fråga om att för olika verksamheter ställa kostnader mot prestationer och sedan aggregera dessa till ett totalt mått för staten som helhet. Vad som därmed redovisas är en uppskattning av genomsnittliga kostnader för statens prestationer. Måttet ska tolkas med stora reservationer och några slutsatser om effektivitetsutveckling kan inte dras. Förändringar av principer för kostnadsredovisningen är t.ex. inte medräknade. Det är heller inte fråga om enhetliga prestationer över tiden, dessa kan ha växlat i komplexitet och svårighetsgrad beroende på såväl regeländringar och reformer som förändringar i externa krav. Också ändrade förhållanden i omvärlden, s.k. händelsestyrd utveckling, gör att innehållet i en prestationstyp skiftar över åren. Kvalitetsutvecklingen är inte inräknad. En annan begränsning är att beräkningarna inte omfattar hela statsförvaltningen. Underlaget motsvarar cirka 60 % av den civila statsförvaltningen (Statskontoret 1998:23).

Vad siffrorna däremot speglar är ett, grovt mått, förhållande mellan input och output, mellan resursförbrukning och produktion. Mätningarna kan därmed ge en fingervisning om kostnadsutvecklingen i staten. Beräkningarna beskrivs som aggregerade inverterade styckkostnader. Det innebär att minus i tabellen innebär att prestationen blivit dyrare, se tabellerna 19 och 20.

Tabell 19: Kostnadsutveckling i den civila statsförvaltningen 1960–1997, relativa förändringar i antalet prestationer per kostnadsenhet

Period	Årlig procentuell förändring
1960 till 1965	-1,3
1965 till 1970	-2,2
1970 till 1975	-3
1975 till 1980	1,9
1980 till 1985	1,2
1985 till 1990	0,1
1990 till 1997	0,8

Källa: Statskontoret

Tabell 20 är en detaljredovisning, år från år, för 1990-talet av den genomsnittliga förändring som redovisas i tabell 19. Enligt denna beräkning ökade kostnaderna i staten per producerad enhet från 1960 fram till 1975. Därefter minskade de fram till 1994, varefter en viss ökning har skett. Den beräknade minskade kostnaden för den statliga produktionen mellan 1993 och 1994 sammanfaller i tiden med en omfattande reformering av den statliga redovisningen. En helt ny redovisningsmodell infördes.

Tabell 20: Kostnadsutveckling i den civila statsförvaltningen 1991 – 1997, relativa förändringar i antalet prestationer per kostnadsenhet.

	Procentuell årlig förändring
1991	2,0 %
1992	-0,3 %
1993	0,8 %
1994	7,7 %
1995	-1,2 %
1996	-2,8 %
1997	-0,2 %

Källa: Statskontoret

De redovisade beräkningarna visar två förhållanden:

- för den statliga kostnadsförbrukningen inleddes en positiv utveckling, i meningen sänkt styckkostnad, ungefär 10 år före de i granskningen aktuella effektiviseringsreformerna,
- de omfattande, av kostnadsskäl motiverade, insatserna under 1990-talet får inget tydligt genomslag på kostnadsutvecklingen.

3.5.3 Sjukfrånvaro

Under de senaste åren har sjukfrånvaron ökat i det svenska samhället. Det gäller för samtliga sektorer inom arbetsmarknaden, även för staten. Mönstret är lika mellan olika sektorer och mellan män och kvinnor. Explicita mål för utvecklingen av ohälsorbetet i den statliga verksamheten formulerades inte vid det personalpolitiska beslutet. Däremot kan en minskad ohälsa följa av mål för såväl kostnadsutveckling som arbetsmiljö. Ett sänkt ohälsotal för

samhället som helhet var ett av tre områden som särskilt prioriterades när regeringen i kompletteringspropositionen 1989 redovisade inriktningen för det offentliga förnyelsearbetet.

Utvecklingen under 1990-talet inleddes med en nedgång från höga nivåer, se tabell 21. Data baseras på SCB:s arbetskraftsundersökningar. Nedgången bröts år 1998 varefter sjukfrånvaron har ökat. Nivån på sjukfrånvaron är högst inom landsting och kommuner och lägst på den privata sidan.

Ett antal olika förklaringar har framförts i den allmänna debatten, och regeringen har tillsatt en utredning som redovisade sina bedömningar under år 2000. Den allmänna diskussionen har till viss del handlat om arbetsförhållandens samband med sjukfrånvaron. Analyser av kopplingen mellan ohälsa och arbetsmiljö försvaras då statistiken från sjukförsäkringen inte löpande redovisas i kategorier som arbetsplatser eller diagnoser. (Uppgifterna i tabell 21 har samlats in och bearbetats för Sjukförsäkringsutredningen.) Regeringen har för att öka kunskapen om dessa samband föreslagit att s.k. hälsobokslut ska upprättas.

Tabell 21. Kvinnor och män i statlig tjänst, sjukfrånvaro 1990-1999, andel av totalt antal anställda, %

	Kvinnor	Män
1990	8,2	5,3
1991	7,7	4,8
1992	7,8	4,4
1993	7,0	3,8
1994	5,2	3,4
1995	5,0	3,1
1996	4,2	2,4
1997	4,2	2,1
1998	5,0	2,8
1999	5,8	3,5

Källa: SOU 2000:121

Enligt regeringens analys i budgetpropositionen för år 2001 kunde man urskilja minst åtta olika grupper av förklaringar till den ökande sjukskrivningen (prop. 2000/01:1, bilaga 9). En rimlig delförklaring var, enligt regeringen, försämrad arbetsmiljö i framför allt välfärdssektorn. Dels visade den s.k. "4:e-septemberundersökningen", som Riksförsäkringsverket genomfört på uppdrag av regeringen, att antalet sjukskrivna lärare, sjuksköterskor, undersköterskor och biträden har ökat under 1999 jämfört med 1998. Dels hade man inom forskningen kunnat visa på skillnader i arbetsvillkor och hälsa mellan anställda i olika verksamhetsområden. Skillnaderna mellan dem som har goda, utvecklande arbeten och dem som har påfrestande arbeten ökar. Försämringar sker framför allt i offentlig sektor och inom den privata service- och tjänstesektorn. I tabell 22 redovisas andelen av statligt anställda män och kvinnor som har hög anspänning i arbetet, åren 1989–1999. Kvinnorna låg inledningsvis på högre nivåer än männen. Andelarna varierar mellan åren men skillnaden mellan män och kvinnor tenderar att minska.

Tabell 22: Andel kvinnor och män i staten som upplever hög anspänning i arbetet

	Kvinnor	Män
1989	24	16
1991	22	15
1993	28	19
1995	23	14
1997	24	20
1999	26	24

Källa: SOU 2000:121

3.6 Sammanfattning av iakttagelser

I kapitlet har utvecklingen, speglad i siffror, för ett antal förhållanden med anknytning till den statliga personalpolitiken visats. Några begränsade iakttagelser kan göras. En strukturuomvandling genomfördes i statsförvaltningen under 1990-talet. Antalet myndigheter har minskat. Bemanningen i staten har genom privatiseringar, huvudmannaskapsändringar och uppsägningar minskat. Samtidigt finns det spår av interna omorganisationer. Antalet anställda inom centrala administrativa specialfunktioner har ökat. Andelen chefer har ökat. Åldersstrukturen har förskjutits. De som sagts upp från statliga myndigheter tycks dock kunna hävda sig väl på arbetsmarknaden.

I övrigt ger siffrorna på den aggregerade nivån en bild av stabilitet. Flera av de mål som uppsattes för personalreformen har inte uppnåtts. Personalerfarenheten har inte ökat, inte heller kompetensutvecklingen. Det framgår samtidigt, t.ex. för personalerfarenhet, att bakom bilden av en till synes jämn utveckling för staten som helhet finns stora variationer mellan myndigheter och för enskilda år.

Genomgången visar också att det finns ett stort utbud av såväl statistik och data. Mer systematisk uppföljning av kostnader eller nyckeltal, med fokus på statens personalpolitiska mål, är dels begränsade, dels av relativt sent datum. Det gäller t.ex. Årsredovisning för staten och den arbetsgivarpolitiska uppföljningen. Vidare samordnas inte den arbetsgivarpolitiska uppföljningen med myndigheternas årsredovisningar.

Ytterligare en iakttagelse är att olika statistikbaser inte utnyttjas till löpande bearbetning för belysning av personalpolitiska perspektiv. Det gäller t.ex. den arbetsmarknadsstatistik för staten som Arbetsgivarverket levererar till SCB. Det gäller också socialförsäkringsstatistiken som inte redovisas med avseende på t.ex. diagnoser eller arbetsplats. Den redovisning som finns för Årsredovisning för staten har inte utvecklats för att särskilt spegla personal-ekonomiska förhållanden. Sådan data har inte heller efterfrågats av statsmakterna.

Föregående avsnitt var en sammanställning av olika nyckeltal som skulle redovisa den utveckling som följde med den statliga personalpolitikens reformering under åren från 1985. I den uppföljningen kunde några tydliga förändringar urskiljas. Bemanningen i staten har främst genom strukturställningar och i viss mån uppsägningar minskat. Åldersstrukturen har förskjutits. I övrigt ger det redovisade materialet en bild av stabilitet. Flera av de mål som följde av personalreformen har inte uppnåtts. Personallösheten har inte ökat, inte heller kompetensutvecklingen. I detta kapitel utgörs materialet av olika utvärderingar med koppling till den statliga personalpolitiken. Genomförandet av den personalpolitiska reformeringen följs upp med stöd av ett antal olika utredningar. Uppföljning sker här både mot explicit uttryckta och implicit underförstådda mål. Exempel på det senare är mål som följer av grundlagens bestämmelser och de principer som skulle vägleda det förvaltningspolitiska reformarbetet. Det kan t.ex. vara regeringens uppfattning från år 1985 att det är samhällets uppgift att hålla en tjänsteorganisation som kan erbjuda en bred och god kvalitet på tjänsterna.

I ett första avsnitt redogörs för utredningar där personalpolitiken är ämnet. Därefter görs en genomgång med utvärderingar där personalfrågor är delar i ekonomi-administrativa eller organisatoriska sammanhang. Slutligen uppmärksammas undersökningar med den statliga personalens roll i förvaltningspolitiken.

4.1 Personalpolitiska utvärderingar

I avsnittet behandlas utredningar om statlig personal från framför allt 1990-talet. Frågor som ställs är: Hur har reformeringen beskrivits och värderats? Vilka iakttagelser har de respektive utredarna gjort? Vilka slutsatser har därefter dragits?

4.1.1 Riksrevisionsverket om kompetensförsörjning

Riksrevisionsverket granskade den nya personalpolitiken i rapporten Kompetensförsörjning i ett förändringsperspektiv (RRV Fg 1991:2). Det var en fallstudie som hämtat empirin från fyra myndigheter; AMU Kronoberg, Försäkringskassan i Kristianstads län, Statens kärnkraftinspektion och Statens Pris- och konkurrensverk. RRV sammanfattade sina iakttagelser i fyra huvudpunkter.

- Myndigheterna hade stort eget handlingsutrymme. Decentraliseringen av arbetsgivaransvaret och avregleringen av personalfrågorna hade fått effekt. Myndigheterna hade stor möjlighet att agera i kompetensförsörjningsfrågor. Även inom de studerade myndigheterna delegerades ansvar och befogenheter.
- Individuella förutsättningar, såväl verksamhetens art som specifika situationer, hade stor betydelse.
- Myndigheterna hade låg förändringsberedskap. Man hade begränsad erfarenhet av förändringsarbete och överraskades ofta av förändringssi-

tuationen. En betydande del av förändringskapaciteten fick användas för att bygga upp en "infrastruktur" för förändringar.

- Kompetensförändring handlade om organisationsutveckling. Arbetet var en integrerad del i utvecklingen av bl.a. lednings- och styrfrågor eller arbetsformer.

RRV identifierade också några kritiska faktorer för kompetensförändringen. Det handlade om motivation, administrativt stöd, chefer som förändringsagenter samt den statliga omgivningen, dvs. statsmakernas beslut. RRV uppmärksammade hur beslut utan direkt koppling till förändringarna kunde få bieffekter som påverkade myndigheterna.

4.1.2 Riksdagens revisorers granskning av den statliga personalpolitiken

Revisionen **Den statliga personalpolitiken** (rapport 1994/95:12, skrivelse 1995/96:RR7) utgick från två perspektiv dels arbetsgivarperspektivet, dels arbetstagarperspektivet. Balansen mellan dessa var ett tema i granskningen. Statsförvaltningen består av många specialiserade yrkesgrupper med stor kunskap om sina områden. Samtidigt ska dessa grupper verka för uppdrag givna i en politisk process där yrkesgruppens bedömningar är underordnade. Revisorernas överväganden sammanfattades i åtta punkter:

1. Översyn av mål
2. Uppföljningar och utvärderingar
3. Omfattning och inriktning på kompetensutvecklingen
4. Statlig strategi för att öka personalrörligheten
5. Tidsbegränsade chefsförordnanden
6. Utnämningar av verkschefer
7. Rekryteringspolitiken och ledarskapet i Regeringskansliet
8. Sammanfattande åtgärdsförslag – handlingsplan

De två första punkterna avser den statliga personalpolitiken ur ett mål- och resultatstyrningsperspektiv. Revisorerna föreslog översyn av mål för personalpolitiken samt bättre uppföljningar och utvärderingar. Det finns ett samband mellan målformulering och uppföljning. Revisorerna skrev:

"För att regeringen och dess kansli skall kunna följa upp och kvalitativt bedöma hur myndigheterna använder sina personalresurser och hur personalkostnaderna utvecklas i relation till verksamhetsresultaten behövs tydligt formulerade mål för den statliga personalpolitiken."(1995/96:RR7, s. 2)

För att utveckla uppföljningen så att personalfrågorna kunde kopplas till verksamhet, kostnader och resultat föreslog revisorerna bl.a. att regeringen skulle ge Riksrevisionsverket och Arbetsgivarverket i uppdrag att vidareutveckla myndigheternas årsredovisningar.

Revisorernas förslag under punkterna 3 till 7 behandlar olika medel och mål i personalpolitiken, t.ex. kompetensutveckling som ett personalpolitiskt medel bland andra. Där efterlyste revisorerna att mål för kompetensutvecklingen borde utformas med avseende dels på omfattningen, dels på inriktningen av respektive verksamhet. Personalrörlighet är ett annat personalpolitiskt medel. Där uttalade revisorerna sig för målet att öka rörligheten varvid en strategi för genomförandet borde utformas. Att tidsbegränsa chefsförordnanden är ett annat exempel på hur ett personalpolitiskt medel ges ett mål. Utnämningar av verkschefer är ytterligare ett personalpolitiskt medel, där revisorerna föreslog förbättrade former bl.a. genom en ökad öppenhet. När det gällde rekryteringspolitiken och ledarskapet i Regeringskansliet föreslog revisorerna ökad betoning på ledarförmåga vid rekryteringen av chefer.

Vid riksdagsbehandlingen av revisorernas skrivelse konstaterade arbetsmarknadsutskottet (1995/96:AU10) att regeringen sedan förslagen överlämnats till riksdagen hade gett en särskild utredare i uppdrag att utvärdera hur den arbetsgivarpolitiska delegeringen till myndigheterna under de senaste åren har fungerat. Utredaren skulle behandla flera av de frågor som tagits upp av revisorerna. Mot den bakgrunden gjordes bedömningen att några tillkännagivanden eller åtgärder från riksdagen med ett undantag inte erfordrades.

När det gällde chefslöner och avgångsvederlag föreslog utskottet ett tillkännagivande. Den nya förvaltningspolitiken med resultatstyrning ställde större och delvis andra krav på chefer inom det statliga området. Det var därför enligt utskottet inte rimligt att mer eller mindre slentrianmässigt omförordna chefer som kanske inte längre uppfyllde de krav som bör ställas på myndigheten. Det är viktigt att staten gör tydligt varför det kan vara nödvändigt med byte på chefsposten. Samtidigt ville utskottet, liksom revisorerna, understryka att chefsavveckling är en fråga som kräver ingående överväganden. Utskottet framhöll att det saknades erforderlig kunskap i chefsavvecklingsfrågor.

4.1.3 ELMA-rapporten

I en departementsskrivelse, ELMA, Åtgärder för att stärka resultatstyrningen (Ds 1995:6), redovisade en interdepartemental arbetsgrupp under ledning av planeringschefen i Finansdepartementet Göran Ekström förslag till åtgärder för att förbättra resultatstyrningen i staten. I ett avsnitt behandlades den delegerade personalpolitiken och statens resultatutveckling. Arbetsgruppen betonade regeringens ansvar för att följa upp och styra när det gäller enskilda myndigheters agerande som arbetsgivare. Personal är, enligt utredningen, en central faktor för myndigheternas möjlighet att uppnå goda resultat. Personal- och lönepolitiken måste därför uppmärksammas av regeringen.

Regeringen borde vid analyser av myndigheternas effektivitet beakta deras funktion även som arbetsgivare. Om en myndighet inte fungerar tillfredsställande kan det i första hand påtalas och i sista hand leda till förändringar i myndighetens ledning. Regeringen kan och bör, enligt utredningen, ställa uttalade krav på en myndighets funktion som arbetsgivare. Det kan t.ex. gälla myndighetens kompetens samt utbildnings- och utvecklingsinsatser.

I mars 1997 överlämnades betänkandet **Arbetsgivarpolitik i staten – för kompetens och resultat** (SOU 1997:48) till regeringen. Utredaren bedömde att den arbetsgivarpolitiska delegeringen i stort sett fungerat väl och att det inte fanns skäl att ändra i det befintliga systemet. Myndigheterna hade använt sig av de delegerade befogenheterna för att utveckla och förnya verksamheten. Det var dock det inte möjligt att precisera i vilken omfattning detta medfört en effektivare statlig verksamhet.

Utredningen identifierade vidare ett antal problem och frågor inom det personalpolitiska området. Dessa problem kunde vara av olika karaktär och aktualitet, gemensamt var dock att problemen måste lösas av myndigheterna själva med de befogenheter som de förfogar över. Utredningen betonade särskilt den låga rörligheten hos anställda bland gruppen födda under 1940-talet. Mot denna ställdes en betydligt högre rörlighet i yngre grupper. Den statliga sektorn riskerade därmed en förstelning. Man kunde, enligt utredningen, om inte utvecklingen bröts förutse betydande kompetensproblem i den allt närmare framtid när den stora gruppen statligt anställda 50 år och äldre, började pensioneras.

Regeringens ansvar, enligt utredningen, var att genom uppföljning fastställa om myndigheterna använt arbetsgivarpolitiken som ett verktyg för att uppnå verksamhetsmålen.

Enligt utredningen är uppföljning ett verkningsfullt styrmedel. Vetskapen om att något följs upp motiverar ansvarig instans till ökad uppmärksamhet. Uppföljning är på så sätt förebyggande. Vidare sätter en genomförd uppföljning fokus på de problem och brister som förklarar att verksamhetsmål ej uppnåtts och att önskat resultat uteblivit. Uppföljningen bidrar därmed t.ex. till utveckling genom lärande och korrigering av brister. Utredningen formulerade tre allmänna kriterier för att uppföljning ska nå styreffekt. I uppföljningsprocessen måste det finnas krav på resultat, krav på redovisning samt att redovisade resultat beaktas och behandlas.

4.1.5 Riksrevisionsverket om chefsförsörjning

I rapporten Arbetarskyddsverkets chefsförsörjning (RRV 2000:28) granskades tillämpning och utfall av regeringens chefspolicy i en fallstudie. Bakgrunden är att de enskilda myndigheterna sedan mitten av 1980-talet har fått ett allt större ansvar för den egna verksamhetens organisering, myndighetsanslagets användning, personalpolitik m.m. som tidigare reglerades av regering och riksdag. Sammantaget har förändringarna av myndigheternas arbetsvillkor medfört att större och förändrade krav ställs på personalen, inte minst på cheferna.

Den övergripande revisionsfrågan har varit huruvida Arbetarskyddsverkets (AV) chefsförsörjning hanterats på ett för verksamheten ändamålsenligt sätt. Avsikten var inte att granska om myndighetens chefer är lämpliga som sådana eller ej. Syftet var att granska hur myndigheten agerar när det gäller bedömning av verksamhetens behov av chefskompetens och hur man givet verksamhetsbehovet rekryterar, utvecklar och avvecklar chefer.

De policys verket utarbetat överensstämmer i mycket med regeringens chefspolicy. AV:s planer har emellertid i många avseenden inte omsatts i praktiken. Förutom vissa insatser har verket inte genomfört de aviserade åtgärder man skulle vidta angående chefsförsörjningen. Avsaknaden av dokumenterad kunskap om i vilka avseenden och varför man inte levt upp till det man föresatt sig begränsar AV:s förutsättningar att lära av tidigare erfarenheter. Enligt RRV:s mening är det angeläget att AV mer systematiskt följer upp och utvärderar efterlevnaden av gällande riktlinjer avseende chefsförsörjningen inom verket. Det saknades vidare en närmare analys av vilka krav dagens verksamhet ställer på AV:s chefskompetens och hur kommande förändringar i verksamheten påverkar verkets ledningsbehov framöver. Enligt RRV:s mening kan denna oklarhet om sambandet mellan behov av chefskompetens och verksamhetsintresset påverka förutsättningarna för en effektiv chefsförsörjning, inte minst för verkets beredskap att möta förändrade krav på verksamheten.

AV hade under senare hälften av 1990-talet haft besvärliga arbetsvillkor, vilket har begränsat verkets möjligheter att fullfölja de planer angående chefsförsörjningen man utarbetat i början av decenniet. Chefsförsörjningen är emellertid enligt RRV:s mening av så vital betydelse för verksamhetens effektivitet att den bör ges prioritet även under svåra förhållanden.

4.1.6 Riksdagens revisorer om myndigheternas lönekostnader

Löneutvecklingen för statligt anställda har överskridit de lägsta nivåerna i de centrala avtalen på det statliga förhandlingsområdet. I rapporten **Myndigheternas lönekostnader** (1998/99:5) redovisades dels att myndigheternas och regeringens uppföljningar och utvärderingar av träffade kollektivavtal inte motsvarade riksdagens krav. Regeringen borde därför uppmärksamma löneutvecklingen i staten mot bakgrund av myndigheternas stora befogenheter och handlingsfrihet. Detta skulle underlättas om myndigheterna i sina årsredovisningar redovisade dels lönekostnader och övriga personalkostnader var för sig, dels vilka kollektivavtal för löner och andra anställningsvillkor som tillämpades. Revisorerna föreslog även att regeringen skall följa upp och analysera respektive myndighets löneutveckling och kostnaderna för denna i mål- och resultatdialogen.

Riksdagen ansåg att myndigheternas lönekostnader hade dels ett stort allmänt intresse, dels utgjorde en stor del av myndigheternas kostnader. Det var därför motiverat med en bättre redovisning och uppföljning.

I Årsredovisning för staten för år 1999 (skr. 1999/2000:150) hänvisar regeringen till revisorernas granskning. Från och med räkenskapsåret 2001 ska myndigheterna särredovisa sina lönekostnader i årsredovisningarna.

4.1.7 Kompetensförsörjning enligt Kompetensrådet

Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR) analyserade år 2000 kompetensförsörjningen i staten med utgångspunkt i data från den arbetsgivarpolitiska uppföljningen (dnr A 219-00). Enligt utredaren är s.k. kompetensanalyser en förutsättning för god kompetensförsörjning. En kompetensanalys ska besvara

tre frågor. Vilket är dagens och framtidens behov av kompetens? Vilken kompetens finns idag? Vilket utvecklingsbehov följer av svaren på de tidigare frågorna. Det finns i dag inget krav på myndigheterna att redovisa på vilket sätt man planerar sin kompetensförsörjning. Det finns därför inget material som visar i vilken utsträckning myndigheterna arbetar med samt analyserar och planerar sin kompetensförsörjning. Det finns därför, enligt utredaren, ett visst utvecklingsbehov hos statliga myndigheter när det gäller kompetensanalys. Det gäller dels metoder för analyser, dels användning av analysen. I rapporten redovisas en genomgång av de statliga myndigheternas kompetensförsörjning. Det framgår där att myndigheterna i sina uppgifter till regeringen redovisar stora problem med att attrahera, rekrytera, behålla och utnyttja kompetensen.

4.1.8 I rikets tjänst

Historikern *Ylva Hasselberg* vid Uppsala universitet och civilekonomen *Erik Kärnekull* har på ESO:s uppdrag utrett statliga kårer (Ds 2001:45). Utredningen behandlar vilken roll de statliga yrkeskåren spelar i förvaltningen i dag. Begreppet kår emanerar från forskningen om professioner och professionalisering. Med kår avses en grupp yrkesutövare under statligt huvudmannaskap, vilka hålls samman genom gemensam utbildning, gemensam kultur och ett förhållningssätt till arbetet som präglas av tonvikt vid kårens monopol på vissa arbetsuppgifter inom yrkesområdet. Kårer som utvecklats under lång tid är vanligen också omgärdade med ett regelverk som, enligt utredarna, underbygger kårens position inom verksamheten. Att skapa en position som avskiljer kåren genom status såväl som regelverk är en förutsättning för en lyckad etablering av en profession eller kår. Begreppet *kår* används i stället för profession med syfte att avgränsa de professioner som har statligt huvudmannaskap. Sex kårer urskiljs tydligt i dagens svenska samhälle: office-rarna, polismännen, diplomaterna, tullarna, lantmätarna och domarna.

Existensen av kårer står, enligt utredarna, potentiellt i konflikt med värden som demokrati och effektivitet. För demokrativärdet kan en yrkeskår som en självständig aktör inom en myndighet bli ett hot mot demokratiskt fattade beslut. En kårs monopolställning kan medföra en mindre effektiv förvaltning, där resursfördelningen är en följd av kårens intressen snarare än samhällsintresset.

Med två fallstudier som utgångspunkt har utredarna frågat hur graden av kårintresse påverkar myndigheternas verksamhet. Denna fråga är på grund av sin bredd omöjlig att besvara i sin helhet. Författarna har bl.a. studerat kårens ekonomiska utbyte av verksamheten, i det här fallet löneutvecklingen. Slutsatsen av svaret på frågan om kårens styrka påverkar det egna ekonomiska utbytet av verksamheten blir i allt väsentligt ja.

Resultatet av studien har givit författarna fog för uppfattningen att kårerna är en realitet i förvaltningen i dag, och att alltför lite möda hittills har lagts ner på att undersöka hur de egentligen påverkar sin myndighet. När det gäller möjligheten att belysa utredningens frågeställningar genom statistik förespråkar författarna statistiska indelningsgrunder som i högre grad än i nuläget avspeglar empiriskt förankrade grupperingar inom en myndighet.

Vid regeringssammanträde den 1 mars 2001 beslöts att en särskild utredare ska utvärdera den arbetsgivarpolitiska reform på det statliga området som genomfördes den 1 juli 1994 (dir. 2001:16). Utredningen beräknas avsluta sitt arbete senast den 1 april 2002. Utredaren ska bedöma effekterna av den arbetsgivarpolitiska delegeringen på lönebildningen, personalförsörjningen och andra personalpolitiska frågor inom statsförvaltningen. Vidare ska den teknik som används för justering av lönekostnadsdelen i myndigheternas förvaltningsanslag granskas. Slutligen ska utredaren kartlägga och redovisa eventuella oklarheter i fråga om fördelningen av befogenheter inom det arbetsgivarpolitiska området mellan regeringen, Arbetsgivarverket och myndigheterna och lämna förslag till eventuella åtgärder.

4.2 Utredningar om organisation och ekonomiadministration

I detta avsnitt behandlas personalpolitikens relation till ekonomistyrning och budgetpolitik. Med den s.k. rambudgeteringen och den decentraliserade lönesättningen blev sambandet mellan budgetutrymme och förutsättningar för personalpolitik större än tidigare. Även i revisorernas granskning av myndigheternas lönekostnader (föregående avsnitt) påvisades tydliga samband mellan verksamhet, personalfrågor och resultat.

4.2.1 Tvåprocentaren på 1980-talet

Kravet att myndigheterna i sina anslagsframställningar skulle redovisa ett besparingsalternativ gällde för första gången i budgeteringen inför budgetåret 1979/80. Besparingsberäkningen skulle utgå från föregående års anslag. Efter pris- och löneomräkning skulle beloppet minskas schablonmässigt med 2 %. Alternativt skulle besparingen utgå från rationaliserings- och produktivitetsvinster. Denna s.k. osthysel tillämpades under cirka tio år. Efterhand tonades den årliga besparingen ned till förmån för mer långsiktiga insatser. Inför budgetåret 1984/85 var det fråga om produktivitetsvinster på minst 6 % fördelade på tre år.

År 1988 publicerade Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) rapporten Hur stor blev tvåprocentaren? som utarbetats av Karin Brunsson (Ds 1988:34). Studien gjordes genom att besparingarna följdes upp på tio myndigheter. Slutsatsen var att det var förknippat med stora svårigheter att beräkna besparingseffekten. Det kunde bero på att myndigheterna fick tilläggsanslag under pågående verksamhetsår. Förhållandet att myndigheter köper tjänster av varandra verkade också försvårande på analysen.

Slutsatsen var att tvåprocentaren som besparingsmål i första hand haft ett symbolvärde. Det fanns dock, enligt rapporten, ett värde i att det faktiska utfallet inte exakt går att fastställa. "Idén om att statliga myndigheter lever under ständigt knappare villkor leder till resurssnålare verksamhet än vad som skulle vara fallet om statsförvaltningens ideologi mera var anpassad till verkligheten sådan den är" (Ds 1988:34, s. 61).

I en granskning av omstruktureringar i statsförvaltningen, **Att ändra statsförvaltningen** (rapport 1991/92:12, skrivelse 1992/93:RR3), konstaterade revisorerna att förändringar i statsförvaltningens verksamhet och struktur ofta drar med sig stora, delvis osynliga kostnader.

I granskningen analyserades kostnader och intäkter av omorganisationer med utgångspunkt i en principmodell som byggde på att en omorganisation är en process som utvecklas i successiva skeden. Modellen identifierade olika skeden som "passeras" innan omorganisationen är genomförd och dess intäkter kan realiseras.

Revisorerna föreslog bättre beredningar av förslag till omstruktureringar. Flera aspekter som t.ex. motiv för ombildningar och konsekvenser för verksamhet, personal och resurshushållning borde vägas in vid planering av reformer. Vidare borde regeringen ta initiativ för att samla och analysera erfarenheter av förändringar i statens organisation eller verksamhetsformer. Genomförda omstruktureringar borde redovisas i budgetpropositionen.

Riksdagen (1992/93:FiU17) ställde sig bakom revisorernas förslag och anmodade regeringen att lämna riksdagen en redogörelse för de åtgärder som vidtagits för att förbättra de brister som revisorerna uppmärksammat i granskningen.

Regeringen redovisade (prop. 1993/94:100 bil. 8) sina bedömningar och åtgärder i samband med redogörelsen för effektiviseringen och utvecklingen av den offentliga förvaltningen. Som ett stöd för dem som arbetar med organisations- och strukturfrågor inom Regeringskansliet hade ett handläggningscirkulär utarbetats inom Statsrådsberedningen och Finansdepartementet. Vidare delade regeringen bedömningen att underlagen för regeringens och riksdagens uppföljning av organisations- och strukturförändringar behöver förbättras vad gäller bl.a. kostnads-, personal- och produktivitetsutveckling. Dessa underlag borde utformas så att resultatet av åtgärderna skulle kunna följas upp.

4.2.3 Rapport om hinder för förnyelsearbetet vid statliga myndigheter

Statens förnyelsefond redovisade år 1996 en undersökning där man i en bred enkät kartlagt hinder för det pågående förändringsarbetet vid statliga myndigheter.

Undersökningen använde en metod där man identifierar och rangordnar problem. Det var totalt 150 olika problempåståenden som den svarande fick ta ställning till. De svarande var indelade i fyra grupper; centrala chefer, regionala chefer, personal samt fackliga företrädare. Här redovisas de fyra gruppernas svar med avseende på de tre största problemen.

Centrala chefer hade denna rangordning av sina största upplevda problem:

1. Det är svårt att få fram vettiga och rättvisande mått på vår effektivitet och måluppfyllelse.
2. Statsförvaltningen ligger för långt efter näringslivet när det gäller lönesättning och övriga anställningsförmåner för chefer.
3. Det är svårt att hinna med egna utbildningsaktiviteter.

Regionala chefer hade denna rangordning av sina största upplevda problem:

1. Statsförvaltningen ligger för långt efter näringslivet när det gäller lönesättning och övriga anställningsförmåner för chefer.
2. Det är svårt att få fram vettiga och rättvisande mått på vår effektivitet och måluppfyllelse.
3. Politikerna är inte tillräckligt bra på att ange tydliga och klara resultatmål och effektivitetskrav för vår verksamhet.

Personalen hade denna rangordning av sina största upplevda problem:

1. Ökade sparkrav i kombination med ökad arbetsbörda har lett till sämre kvalitet på det vi utför.
2. Regering och riksdag tar för kortsiktig hänsyn då de fattar beslut om vår verksamhet.
3. Det är svårt att få fram vettiga och rättvisande mått på vår effektivitet och måluppfyllelse.

De fackliga företrädarna hade denna rangordning av sina största upplevda problem:

1. Cheferna har inte tillräcklig utbildning i ledarskapsfrågor.
2. Man har svårt finna lämpliga lösningar för chefer som inte passar på sin post.
3. Våra chefer är inte tillräckligt bra på att lindra de anställdas oro vid personalneddragningar.

I utredningens sammanfattning väger man ihop det som upplevts som stora problem med det som anses fungera bra. Det som bedömts bra är i första hand dels möjligheterna att självständigt bedriva förändringsarbete utan detaljstyrning, dels personalens förmåga. Däremot måste både regering och verksledningar ge klarare och tydligare samt långsiktiga riktlinjer för verksamheten. Uppföljningen måste bli bättre i den meningen att den ska ge rättvisande bilder av verksamheternas resultat.

4.2.4 Sparprogrammet under 1990-talet

I en effektivitetsrevision från Riksrevisionsverket (RRV 1999:35), **Myndigheters agerande i ett besparingsskede**, har åtgärder för att minska respektive verksamhets kostnader studerats för perioden 1995-1998. I rapporten redovisas en rad olika iakttagelser från skilda fallstudier.

De flesta besparingarna gjordes inom personalområdet. Vanligt var att myndigheterna inte återbesatte vakanta tjänster. Närmare 90 procent av myndigheterna hade minskat sin administrativa personal. Administrativa uppgifter har förts över till handläggare.

Översyn av administrativa rutiner var en vanlig sparåtgärd. Vid två undersökta myndigheter hade det RRV kallar besparingstrycket föranlett verksamhets- och organisationsöversyner. Förändringsarbetet hade fått skjuts och kostnadsmedvetandet ökat.

Stressen hade ökat hos personalen på flera av de undersökta myndigheterna. Tidsbrist eller ökad arbetsbörda anges som orsak. I granskningen redovisas en studie från Riksförsäkringsverket som visar att den minskade beman-

ningen medfört minskad produktion, längre handläggningstider och kompetensförluster.

RRV:s granskning avsåg inte att analysera vad besparingstrycket inneburit för sakverksamheten. Flera av iakttagelserna motiverar dock frågor om vad som hänt med verksamheten. RRV frågar vad som blir resultatet av den personalpolitiska omdisposition som ökningen av administrativa uppgifter för handläggare är. Tiden för sakverksamheten synes minska. Denna har påverkats negativt, trots att avsikten varit att freda den. Framåtsyftande åtgärder som kompetensutveckling och verksamhetsuppföljning har fått stå tillbaka. Oklara prioriteringar mellan verksamheter uppstod. Flera myndigheter har också rapporterat dessa problem i särskild ordning till regeringen.

RRV:s slutsats var att det fanns risker för minskad eller försämrad sakverksamhet i samband med besparingstrycket. Framtida uppföljningar borde fokuseras mot den verksamhet och service myndigheterna enligt sina instruktioner ska bedriva.

4.3 Förvaltningspolitiska utredningar

I detta avsnitt breddas perspektivet på statliga personalfrågor. Iakttagelser, bedömningar och resultat redovisas från tre stora utredningar under perioden 1985 till 2000. Det gäller de delar i Maktutredningens, Förvaltningspolitiska kommissionens och Demokratiutredningens slutbetänkanden som uppehåller sig kring statlig personal.

4.3.1 Maktutredningen

I juni 1985, i tiden nära de personalpolitiska reformerna och de inledande initiativen att förnya statsförvaltningen, tillsatte regeringen den s.k. Maktutredningen. Den arbetade i fem år. I arbetet deltog 142 personer, framför allt forskare. Man publicerade 16 böcker och 23 rapporter.

I huvudbetänkandet Demokrati och makt i Sverige (SOU 1990:44) behandlas den statliga personalen från två teoretiska perspektiv: den klassiska byråkratin och professionsstyret.

Byråkratin hade, som utredningen skrev, ett janusansikte. Byråkratin kunde ibland under vissa situationer kännetecknas av snabbhet, precision, regelbundenhet och slagkraft. Men den kunde också vara stel, långsam och ineffektiv.

En profession är en specialiserad yrkesgrupp som, enligt utredningen, styrs av en uppsättning gemensamma normer. Som klassiska professioner nämndes läkare och advokater (jämför kårer i avsnitt 4.1). Utredningen ansåg att professioner i statlig verksamhet kunde förknippas med vissa problem. Det gällde bl.a. ansvarsutkrävandet. I den renodlade professionalismen upprätthålls gruppens normsystem internt. Förändringar i yrkesnormerna kan ske genom t.ex. vetenskapliga landvinningar eller teknisk utveckling. Enligt utredarna skulle professionen känna ansvar i första hand mot dessa värdekriterier. Det politiska ansvarsutkrävandet i en demokratisk organisation sker efter andra kriterier. Den valde politikern ansvarar inför sina väljare. Med professionen följer enligt utredningen en strävan efter självständighet. Slut-

4.3.2 Förvaltningspolitiska kommissionen

År 1995 tillsatte regeringen en förvaltningspolitisk kommission med uppgiften (dir. 1995:93) att analysera den statliga förvaltningens organisation och arbetsformer. Kommissionen arbetade brett och publicerade bl.a. elva underlagsrapporter. I huvudbetänkandet I medborgarnas tjänst (SOU 1997:57) redovisade kommissionen tre, delvis sammanfallande problemsfärer. Det gällde förvaltningens svårstyrbarhet, dess fragmentisering och följderna av internationaliseringen. Kommissionen konstaterade också att förvaltningspolitik ofta inte låter sig hållas isär från sakpolitik. Då kommissionen dels arbetade såväl brett som djupt, inte minst i frågor kring statstjänsten, dels följdes upp med en proposition av regeringen ges den här en relativt utförlig redovisning.

Frågor om styrningen av förvaltningen och dess styrbarhet hade enligt kommissionen stått i centrum för den förvaltningspolitiska diskussionen sedan 1970-talet. Studier som gjorts visade att den centrala styrningen av förvaltningsmyndigheterna, trots de förändringar som vidtagits, i viktiga avseenden fungerar otillfredsställande och borde prövas från delvis nya utgångspunkter. Den mest omfattande förändringen under de senaste decennierna var enligt kommissionen införandet av en ny styrstrategi – resultatstyrning – där förvaltningen styrs med verksamhetsmål och resultatuppföljning. Begreppet användes ofta för de förändringar som är knutna till budgetprocessen. Kommissionen framhöll dock att budgetperspektivet endast är en del i resultatstyrningsstrategin, och att det vid bedömningen av resultatstyrningens effektivitet är viktigt att även beakta de andra förändringar som har skett av styrningen. Det gällde exempelvis delegering av administrativa beslut om bl.a. personal, intern organisation och resurshantering, utvecklingen av den informella styrningen och förändringar av statens kontroll- och utvärderingsfunktioner. Tillämpningen av resultatstyrningen hade enligt kommissionen haft allvarliga brister:

- Flexibiliteten var för liten i förhållande till de stora skillnader i karaktär och förutsättningar som kännetecknar statsförvaltningen och dess olika grenar.
- Den information som myndigheterna lämnade till regeringen och Regeringskansliet kom dåligt till användning, därför att den var detaljerad, omfattande och svåröverskådlig och av begränsad relevans för det politiska beslutsfattandet.

Det sätt på vilket resultatstyrningen i budgetprocessen tillämpas borde enligt kommissionen därför ses över så att den blev bättre anpassad till de skilda förutsättningar som gäller för olika typer av verksamheter och med hänsyn till de förutsättningar som ges av den politiska processen. För att regeringen skulle få tillfredsställande underlag för överväganden om större resursomfördelningar och för omprövning av verksamheter måste resultatstyrningen i budgetprocessen vidare kompletteras med andra utvärderingsinstrument.

Informella kontakter mellan regeringen och myndigheterna hade blivit ett viktigt komplement till den formella styrningen. Kommissionen pekade på vikten av att rollfördelningen i sådana kontakter blir tydlig. I den mån det inte bara handlade om informationsutbyte, utan i praktiken är fråga om styrning av myndigheten, men utan ett formellt regeringsbeslut, borde sådan påverkan utövas på ledningsnivå och kunna dokumenteras.

Fragmentisering av den statliga verksamheten hade enligt kommissionen iakttagits och kommenterats av bl.a. samhällsvetenskapliga forskare, men hade knappast i politiska sammanhang bedömts som en företeelse att arbeta medvetet med – ”ett problem i sin egen rätt”. Fragmentering kan definieras som brist på sammanhang mellan olika verksamhetsgrenar, tendens till splitt-ring samt oförmåga att se till helheten och övergripande mål. Den statliga verksamhetens fragmentering har också verkat upplösande för den traditionella statstjänstemannakulturen.

Statstjänstemannens ställning och ansvar behandlades av kommissionen. I sitt huvudbetänkande skrev man att vissa funktioner inom den offentliga förvaltningen kräver en särskild kompetens. Det man pekade på var uppgiften att bereda och föredra ärenden för beslut. Kunskap om vad som krävs för den uppgiften är, enligt kommissionen, grundläggande för en statstjänsteman. I denna kompetens ingår många element. I beredningsansvaret ligger att tjänstemannen ska vara väl insatt i ärendet. Detta är av stor betydelse då den som ska fatta beslut ofta, enligt kommissionen, är mindre väl insatt eller inte insatt alls i ärendet. Den som bereder och föredrar ärendet ska bilda sig en egen mening, dvs. en uppfattning som ska grundas på omständigheterna i det aktuella ärendet, regler, praxis och egen professionell erfarenhet. Den föredragande ska inför beslutet stå för sin mening. Att gissa vilket beslut som önskas är enligt kommissionen förkastligt.

Denna omständighet liksom förhållandet att statstjänstemännen ytterst är ansvariga inför det allmänna, i medborgarnas tjänst, gjorde att kommissionen ifrågasatte de lämpliga att ersätta begreppet ”tjänst” med ”anställning” i LOA.

Förvaltningspolitiska propositionen

Regeringen redovisade de bedömningar den gjort av kommissionens analyser och slutsatser i propositionen Statlig förvaltningspolitik. Propositionen antogs av en enig riksdag (prop. 1997/98:136, bet. 1997/98:KU31, rskr. 1997/98:294).

Propositionen var dels ett förslag till förvaltningspolitisk positionsbestämning, dels ett förslag till åtgärder för förbättringar. Grunden för den svenska förvaltningspolitiken är 1974 års regeringsform. Även tryckfrihetsförordningen anger viktiga grundprinciper för förvaltningspolitiken, offentlighetsprincipen är inte bara en medborgerlig rättighet utan också en viktig aspekt på förvaltningspolitiken. Den svenska statsförvaltningen ska, med höga krav på rättssäkerhet, effektivitet och demokrati, vara tillgänglig och tillmötesgående. Förvaltningen ska ha medborgarnas fulla förtroende, ge näringslivet goda arbets- och tillväxtförutsättningar samt vara framgångsrik och respek-

terad i det internationella samarbetet. Myndigheterna ska genomföra sina uppdrag med hög kvalitet, öppenhet, motiverade och kompetenta medarbetare, duktiga chefer och förändringsförmåga.

Statstjänstemännen hade enligt regeringens mening en nyckelroll i samhället genom uppgiften att svara för verkställighet av de folkvaldas beslut. Denna roll och det ansvar som följer därav måste lyftas fram på ett tydligare sätt. Detta kunde enligt regeringen främst åstadkommas genom förstärkt utbildning och tydliggörande av gällande bestämmelser. En anställning inom statsförvaltningen borde innebära mer än det rent privaträttsliga anställningsförhållandet mellan arbetsgivaren och arbetstagaren. Det är mot den bakgrunden som det finns särregleringar för statsanställda i bl.a. lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA).

I likhet med Förvaltningspolitiska kommissionen ansåg regeringen inte att införande av en generell etisk kod, som allmänt diskuterats, var ett ändamålsenligt sätt att höja medvetandet om statstjänstemännens roll och ansvar. En bättre väg att stärka medvetandet är att frågor om etik och innehåll i statstjänstemannarollen lyfts fram och fortlöpande diskuteras inom varje myndighet.

Kommissionen hade också i sitt betänkande föreslagit att det rättsliga ansvaret för offentligt anställda utreds. Utredningen borde enligt kommissionen syfta till att en ny särskild reglering av den offentliga tjänsten införs. Regeringen var dock inte då beredd att tillsätta en utredning med den inriktning som kommissionen föreslog. Enligt regeringens bedömning uttryckte den gällande lagstiftningen, bl.a. regeringsformen, förvaltningslagen, LOA samt brottsbalken väl de grundläggande krav och etiska värderingar som ska vara vägledande för tjänstemännen i deras yrkesroll. Enligt regeringen var det viktigare att tydliggöra de bestämmelser som redan finns än att utreda en ny lag om offentlig tjänst. Detta bör ske genom utbildningsinsatser inom ramen för de åtgärder med inriktning på kvalitetsutveckling och kompetensförsörjning som tidigare nämnts. Ett bra sätt var enligt regeringen att frågor om etik och innehåll i statstjänstemannarollen lyfts fram och diskuteras inom myndigheterna.

I propositionen utvecklade regeringen också grunddragen i en chefspolicy för förvaltningen. Man menade att delegeringen av befogenheter och avreglering har gett myndigheterna betydande frihet samtidigt som ökade krav ställs på dem i fråga om resultatuppfyllelse. Ansvaret inför regeringen för myndighetens verksamhet vilar i de flesta fall på myndighetschefen. De långtgående förändringarna i förvaltningens sätt att fungera har medfört att ett kvalificerat och ansvarsfullt ledarskap i statsförvaltningen har blivit viktigare än någonsin. Höga krav måste ställas på myndighetschefernas förmåga att leda arbetet mot de mål som riksdag och regering ställer upp. Chefernas ledarskapskompetens, ambitioner och ansvarstagande avgör i hög utsträckning hur framgångsrik regeringen blir i att genomföra sin politik. Regeringens utnämningsmakt och chefspolitik är mot den bakgrunden instrument av särskild vikt. Myndighetschefer bör rekryteras med stor omsorg. Tidigare erfarenhet av chefsuppdrag bör t.ex. finnas hos den som utnämns till chef för en statlig myndighet.

Inför det stundande 2000-talet tillsatte regeringen hösten 1997 en kommitté för att belysa nya förutsättningar för folkstyret. Huvudbetänkandet En uthållig demokrati blev det nya millenniets första SOU (SOU 2000:1). I likhet med både Maktutredningen och Förvaltningspolitiska kommissionen engagerades många medarbetare och ett stort antal rapporter publicerades.

I utredningens avsnitt om statsförvaltningen behandlas också den statliga personalen. Enligt utredningen har den enskilde statstjänstemannen fått en central position. Man skriver: "Personalpolitiken får en tung politisk innebörd. Det blir extra viktigt att granska vilka värden och vilka attityder hos de anställda som gynnas respektive missgynnas genom de konkreta arbetsvillkoren och incitamenten." Det är främst tre tendenser eller drivkrafter som utredningen uppmärksammar. Det är:

- Politisk uppmärksamhet på mål och resultat.
- Decentralisering.
- Tjänstebegreppets avveckling.

Det man i utredningen tar upp under de olika punkterna har en gemensam nämnare i rörlighet eller handlingsfrihet. Uppföljning och utvärdering av en verksamhet kan t.ex. resultera i förslag på nya organisatoriska lösningar. Det kan i sin tur skapa ett behov av att "avveckla personalen" flexibelt, dvs. anställningsformerna ska möjliggöra ökad personalrörlighet. Decentralisering av ansvar inom givna ramar kräver en lokal handlingsfrihet som för att bli "en reell möjlighet" innebär anställningstrygghetens avreglering. Den statliga tjänsten innebar, på sin tid, att uppsägningar på grund av arbetsbrist länge var mycket få.

Utredningen frågar vad den nya osäkerheten medfört. Man utesluter inte att de tendenser till ökad tystnad och minskad självständighet som iakttagits under senare år har en förklaring däri. Slutsatsen är att statsförvaltningens förebildlighet naggats i kanten. Utredningen varnar för en utveckling som dämpar ämbetsmannens mod att vara en självständig väktare för demokratin och medborgarnas intressen.

4.4 Sammanfattning av iakttagelser

Av genomgången framgår att perspektiven delvis förskjutits under 1990-talet. Maktutredningen tryckte på det s.k. agentproblemet i sitt huvudbetänkande från år 1990. En profession i tjänst hos en förvaltning tenderar att utveckla ett särintresse i förhållande till den överordnade politiska nivån. I studien I rikets tjänst från år 2001 bekräftas problemets existens. Både Förvaltningspolitiska kommissionen och Demokratiutredningen från år 1997 respektive år 2000 ser däremot faror i en minskad självständighet hos förvaltningens tjänstemän. De finns en risk, tydligast framhävd i Demokratiutredningen, att tjänstemännen av olika skäl underlåter att redovisa verksamhetens reella villkor till överordnade nivåer.

Vidare framgår av genomgången att den personalpolitiska reformen fick ett tidigt inledande genomslag. Den flexibilitet och det större handlingsutrymme som avsetts etableras snabbt på myndigheterna. Däremot visar det sig

att man med dessa medel inte nått avsedda mål. Det gäller t.ex. den ökade rörligheten som enligt flera bedömningar uteblivit. Olika policyprogram för förnyelse har haft svårt att få genomslag.

Slutligen visar det sig att uppföljningen inte utvecklats framgångsrikt. Det visar sig svårt att fastställa dels om olika besparingsmål nåtts, dels hur verksamheternas resultat utvecklats. Besparingsmål sätts efter en standardiserad modell med olika sparbetning uttryckta i procentsatser. En situations- eller verksamhetsanpassning mot områden där det finns rationaliseringspotentialer uteblir därmed. I många utredningar är just bättre uppföljningar en huvudrekommendation.

2002/03:RR2
Bilaga

Sammanfattning: Fallstudierna baseras på ett 70-tal intervjuer med lokala företrädare för fyra myndigheter i fem län. Myndigheternas verksamheter är olika vilket ger olika syn på personalpolitiken. Gemensamt är dock att man betonar att arbetsgivarpolitik inte är lika med personalpolitik. Man anser också att skickligheten vid rekrytering och befordran fått ökad tyngd under 1990-talet. Likaså är en gemensam bild att personalavvecklingarna sköts men att de lett till negativa effekter för verksamheten, bl.a. är rekryteringen eftersatt. Problem har också uppkommit i slutet av 1990-talet i form av ökad arbetsbelastning och ökad ohälsa som följd av minskad bemanning.

5.1 Metod

I de föregående kapitlen har två utgångspunkter för den statliga personalpolitiken behandlats. Först har medborgarnas, regeringsformens och lagstiftningens perspektiv redovisats. Därefter har dessa mål, ambitioner och villkor jämförts med olika centrala uppföljningar och utvärderingar av den statliga personalpolitikens utfall. I detta kapitel är uppgiften att samla och jämföra erfarenheter och lärdomar om personalfrågornas behandling i den statliga förvaltningens verksamhet. Det görs genom fallstudier vid fyra stora statligt finansierade verksamheter. Det är Arbetsmarknadsverket, polisväsendet, skatteväsendet samt socialförsäkringsadministrationen som fått lämna exempel på personalpolitikens vardagliga tillämpning.

Fallstudierna har genomförts för att ge en fördjupad bild av den statliga personalpolitikens genomslag. De besökta verksamheterna har studerats för att ge exempel på statlig personalpolitik i praktiken. Inriktningen har varit att uppmärksamma förhållanden som är betydelsefulla för de statliga personalpolitiska målens tillämpning i den dagliga verksamheten. Avsikten har således inte varit att värdera eller rangordna de enskilda organisationer som studeras.

Undersökningen bygger på ett sjuttiofem intervjuer inom Arbetsmarknadsverket, polisväsendet, skatteförvaltningen samt socialförsäkringsadministrationen. Valet av fyra stora statligt finansierade och reglerade verksamheter har två motiv. Avsikten är att skilja det gemensamt statliga där man ytterst arbetar med uppdrag från riksdagen från det verksamhetstypiska, t.ex. så bedriver såväl Arbetsmarknadsverket som försäkringskassorna rehabiliteringsverksamhet som har mycket gemensamt med verksamheten inom socialtjänsten. Ett andra syfte är att täcka in några av de största arbetsgivarna.

Intervjuerna har dels koncentrerats till Uppsala län, dels spridits till Dalarne, Västmanlands, Västra Götalands och Örebro län. Koncentrationen gjordes för att få en gemensam omvärld som bakgrund och referens vid intervjuerna. De personalpolitiska perspektiven kan antas framträda tydligare om arbetsuppgifter och arbetsförhållanden i någon grad kan hållas konstanta. Det blir därmed lättare att fördjupa diskussionen för ett antal personalpolitiska kärnfrågor. Breddningen till andra län har gjorts för att stämma av och berika helhetsbilden och därmed öka representativiteten. De sammanlagt 70 intervjuerna har fördelats enligt följande sammanställning.

	Arbets- marknads- verket	Försäk- ringskassor	Polis	Skattemyn- digheter
Dalarnas län		4		
Uppsala län	9	10	18	10
Västmanlands län	8			
Västra Götalands län				7
Örebro län			4	
Summa	17	14	22	17

Det ligger i sakens natur att 70 olika intervjuer om personalpolitiken i staten innehåller många bilder och versioner. Det är också fallet i det här bearbetade och redovisade materialet. Den valda urvalsmetoden har dels givit fördjupning, dels medgett att eventuella regionala avvikelser kunnat behandlas. Det visar sig att det allmänna tillståndet i respektive organisation av de intervjuade beskrivs på ett i allt väsentligt likartat sätt. Det tecknas, i grova drag, inom de olika verksamheterna en gemensam bedömning av förtjänster och brister. Där konflikter finns och olika versioner skiljer sig åt framstår det ändå klart att det är samma verksamhet som avses. Där redovisade problem är större, där motsättningar inom organisationen omvittnas, avser oenigheten oftast bedömningar av orsaker och verkan.

Det är de besökta regionala organisationernas ledning som, efter några allmänna önskemål, svarat för valet av personer för intervjuer. Kriterierna var att dels personal i linjen på olika nivåer, och dels medarbetare i personalfunktioner skulle representeras. Vidare skulle det finnas en jämn fördelning mellan män och kvinnor samt representanter för olika åldersgrupper.

Intervjuerna har genomförts i öppen form av samtal med få fasta frågor. Meningen har varit att de intervjuade under samtalet ska vara en central auktoritet på statlig personalpolitik. Det är deras erfarenheter, reflexioner och associationer, med deras egna ord, som varit intressanta. Utgångspunkten i samtalen har varit den intervjuades egna arbetsuppgifter och hur dessa förändrats över åren. Bearbetningen av intervjuerna har gjorts med avseende på att fånga in och uppmärksamma iakttagelser som bedömts som viktiga för den statliga personalpolitikens utformning.

Redovisningen av iakttagelserna i intervjuerna görs i det följande under ett antal huvudrubriker som sammanfattar nyckelord och representativa bedömningar hos de intervjuade. Följande behandlas

- begreppet personalpolitik, hur det kan beskrivas eller definieras,
- personalpolitiken som förändringsinstrument samt
- personalpolitikens delegering och den statliga förvaltningens effektivisering.

Före redovisningen av intervjuerna ges en kort beskrivning av de verksamheter som omfattas av fallstudien.

De fyra studerade verksamheterna har det gemensamt att de dels handhar myndighetsutövning mot enskilda, dels rör tillämpning av lag. De hade tillsammans nära 57 000 anställda år 1999, vilket motsvarar knappt 30 procent av antalet anställda i den civila statsförvaltningen och socialförsäkringsadministrationen.

Förordningen (1999:1423) med instruktion för *Arbetsmarknadsverket* innehåller bestämmelser om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Där framgår att den arbetsmarknadspolitiska verksamhetens huvuduppgifter 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 samt
- att motverka en könsuppdelad arbetsmarknad och på andra sätt bidra till ökad jämställdhet mellan kvinnor och män samt till ökad mångfald i arbetslivet.

Den arbetsmarknadspolitiska verksamheten bedrivs i form av platsförmedling, vägledning, arbetsmarknadspolitiska program, arbetslivsinriktad rehabilitering, arbetslivstjänster och vissa anställningsfrämjande åtgärder. Arbetsmarknadsverket består av ca 400 arbetsförmedlingar, 21 länsarbetsnämnder samt Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS). I december år 2000 fanns det drygt 9 500 årsanställda i verksamheten. Av dessa arbetade drygt 80 % på arbetsförmedlingarna. Kostnaderna för år 2000 var drygt 60 miljarder kronor. Av dessa gick drygt hälften till kontantstöd. De arbetsmarknadspolitiska programmen kostade nära 17 miljarder kronor. Kostnaderna för Arbetsmarknadsverkets organisation uppgick till 4,5 miljarder kronor.

Polisväsendet regleras i polislagen (1984:387). Polisverksamhetens ska, som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet, syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Till polisens uppgifter hör att

- förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten,
- övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat,
- bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal,
- lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen samt
- fullgöra den verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser.

Polisväsendet består av 21 länsvisa polismyndigheter samt en central organisation. Den centrala organisationen omfattar Rikspolisstyrelsen (RPS) med förvaltningskontoret, Polishögskolan, Rikskriminalpolisen, Kriminaltekniska

laboratoriet samt Säkerhetspolisen. Verksamhetens samlade kostnader för år 2000 var närmare 12,5 miljarder kronor. Antal årsarbetskrafter vid polismyndigheterna var 19 895 för år 2000. Av dessa var 75 procent poliser. I den centrala organisationen var antalet årsarbetskrafter 1 762 för år 2000, säkerhetspolisen ej medräknad. Andelen poliser varierar mellan de centrala enheterna. Vid Rikskriminalen var andelen poliser 81 procent, vid Polihögskolan 40 procent, vid RPS 39 procent samt vid förvaltningskontoret och Kriminaltekniska laboratoriet 0 procent. 565 anställda delade tjänst mellan polismyndighet och central enhet.

Skatteförvaltningen, landets äldsta myndighet, vilar på skattskyldigheten som regleras i taxeringslagen (1990:324). Där anges inledningsvis vilka skatter som omfattas. Det är inkomstskattelagen (1999:1229), lagen (1997:323) om statlig förmögenhetsskatt, lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt, lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel, lagen (1991:687) om särskild löneskatt på pensionskostnader samt lagen (1994:1744) om allmän pensionsavgift. Vidare regleras taxeringsorganisationen, dvs. skatteförvaltningen. Riksskatteverket leder och ansvarar för taxeringsarbetet i landet. I varje region finns en skattemyndighet som ansvarar för taxeringsarbetet i regionen. Skatteväsendet styrs av instruktion för skatteförvaltningen (1990:1293). Med skatteförvaltningen avses i denna förordning Riksskatteverket och skattemyndigheterna.

Skatteförvaltningen består av 10 skattemyndigheter och Riksskatteverket (RSV). På de regionala skattemyndigheterna arbetade år 2000 ca 9 000 personer. På Riksskatteverket, som är chefsmyndighet även för kronofogdemyndigheterna, arbetade nära 1 200 personer år 2000. Skatteförvaltningen kostade närmare 5,2 miljarder kronor år 2000. Under år 2000 tog man in 1 074 miljarder kronor i skatter och avgifter.

Socialförsäkringsadministrationen regleras i lagen om allmän försäkring (1962:381). Den allmänna försäkringen består av sjukförsäkring, folkpensionering och försäkring för tilläggspension. Till sjukförsäkringen hör frågor om rehabilitering. Den allmänna försäkringen handhas av Riksförsäkringsverket, de allmänna försäkringskassorna samt de lokala organ som regeringen bestämmer. Den allmänna försäkringskassan ska

- utreda och besluta i ärenden som enligt denna lag eller annan författning ska skötas av försäkringskassan,
- svara för att socialförsäkrings- och bidragssystemen tillämpas likformigt och rättvist,
- vidta åtgärder för att förebygga och minska ohälsa i syfte att minska de långa sjukperioderna samt aktivt arbeta med rehabilitering.

Socialförsäkringsadministrationen består av 21 allmänna försäkringskassor och tillsynsmyndigheten Riksförsäkringsverket (RFV). Administrationen hanterar årligen ca 340 miljarder kronor genom ca 50 miljoner utbetalningar. Försäkringskassorna fattar ca 13 miljoner beslut per år, varav 190 000 tas i särskilda socialförsäkringsnämnder. Utgifterna för administrationen var 5,4 miljarder år 2000, varav nära 90 % avsåg verksamheten vid försäkringskassorna. Försäkringskassornas personal år 2000 motsvarade 13 910 årsarbetare medan RFV:s motsvarade 814 årsarbetare.

I intervjuerna redovisades många aspekter på personalpolitik. Frågorna ställdes på ett sådant sätt att den intervjuades egna associationer, värderingar och åsikter skulle lyftas fram.

5.3.1 Definition

Personalpolitik låter sig inte definieras på ett enkelt sätt. Det blir i intervjuerna ofta fråga om beskrivningar. Det är dock sällan någon större tvekan om vad som ingår. *"Här vet vi vad personalpolitik är, det har AMS definierat"*, den intervjuade håller upp ett dokument nyss utskrivet från intranätet. Där skrivs: *"Personalpolitiken har två utgångspunkter. Den ena är verksamheten, våra gemensamma mål och uppdrag. Den andra är medarbetarnas behov, anspråk och förväntningar. Målet är arbetsglädje och resultat."* Andemeningen i formuleringen är ett tema som varierar i samtliga intervjuer. Personalpolitiken har två delar. Den är en del av sakpolitiken, personalen är en förutsättning för genomförandet av riksdagens beslut. Den är också en del av förvaltningspolitiken, där relationen mellan tjänstemän och arbetsgivare utformas och utvecklas.

"Personalpolitik är att rekrytera, behålla samt utveckla personal så att vi kan lösa våra uppgifter. På kort och lång sikt." I det här exemplet gör en myndighetschef som verkat sedan mitten av 1990-talet sin sammanfattning av begreppet personalpolitik. Det är också, på två sätt, ett för undersökningen karakteristiskt intervju svar. Dels är det innehållet, där personalens betydelse för resultat och måluppfyllelse aldrig underskattas. Dels är det formen, personalpolitik beskrivs i många fall med uppräknings- eller sammanfattningar av dess delar. Orden rekrytera, behålla eller utveckla återkommer ofta, många gånger med olika underkategorier.

De intervjuade redovisar således en helhetssyn på begreppet personalpolitik. Det kan avse arbetsledningsfrågor, förutsättningar för att genomföra ålagda uppgifter eller arbetstagarfrågor som löner, relationer till chefer, arbetsmiljö, avtal eller ledigheter. När det gäller ledigheter eller deltidstjänstgöring förknippade med föräldraskap vittnar många om statliga arbetsgivare som generösa och föredömliga. Innebörden av begreppet personalpolitik varierar mellan olika befattningshavare beroende på vilken uppgift de har. En personalchef ger följande exempel på vad han ser som personalfrågor: friskvård, stötta i arbetet, löner, kompetensutveckling, rekrytering, avveckling och disciplinåtgärder. En handläggare säger att personalpolitiken inte bara är en ledningsfråga. Gemensamt ansvar, delaktighet och dialog är viktiga. Man måste som medarbetare leda, *"fostra sin chef"*.

Ett drag i den personalpolitiska reformeringen har varit att i den statliga verksamheten introducera begreppet *arbetsgivarpolitik* i stället för *personalpolitik*. Detta har dock inte slagit igenom ute på fältet. Begreppet arbetsgivarpolitik används över huvud taget sällan, och aldrig som synonymt med personalpolitik. De sex myndighetschefer och de två försäkringskassedirektörer som intervjuats identifierar sig knappast i första hand som arbetsgivare. De ser sig också som tjänstemän i staten eller med offentligt uppdrag. Ar-

Tjänstens karaktär

De olika undersökta tjänsterna skiljer sig av naturliga skäl åt. Det är fråga om mycket olika uppgifter som kräver skilda kompetenser. Det finns dock tre gemensamma nämnare, som är förknippade med varandra.

Alla tjänster innehåller, för det första, moment av *prövning och utredning* i någon form eller utsträckning. Det är alltid fråga om olika specifika händelser, situationer eller tillstånd i samhället som ska prövas mot ett offentligt, inom lagarna, fastställt regelverk. Det krävs alltid en analys före åtgärd och handling. Det gäller att fastställa ett sakförhållande som styr åtgärden. Åtgärder kan vara helt olika: ett polisärt ingripande, en utbetald försäkringsförmån, en anvisad plats eller ett belopp fastställt för slutlig taxering.

För det andra finns inom de studerade verksamheterna långa traditioner av en *intern utvecklings- och utbildningsgång*. Man rekryteras i unga år och lär sig yrket från grunden. För de äldre medarbetarna innebär det att det i tjänsten ingår ett, med olika blandning formellt och informellt, handledningsuppdrag. Arbetsmarknadsverket skiljer sig här något, då extern yrkeserfarenhet eller fackligt arbete varit meriterande.

För det tredje finns det, i likhet med andra verksamheter som utförs nära människor ute i samhället och där det krävs kunskaper, *ett samband mellan erfarenhet, kunnighet, skicklighet och produktivitet på det individuella planet*. Erfarenhet, kunnighet och skicklighet är nödvändiga men inte tillräckliga förutsättningar för att öka produktiviteten. Därutöver krävs det, enligt de intervjuade, engagemang och motivation.

5.3.2 Tjänstebegreppet

Det finns i intervjuaren en genomgående tendens där de svarande vittnar om sin identifikation med ett statligt uppdrag. Det är inte frågan om vilken anställning som helst. *"Jag har aldrig ångrat att jag blev polis. Rättvisa är oerhört viktigt."* *"Jag är en otroligt engagerad polis."* Det är två närpolischefer som berättar. *"Jag brinner fortfarande för socialförsäkringen"*, en direktör vid en försäkringskassa ser tillbaka på nära ett halvt sekels arbetsliv. En yngre chef på en skatteenhet ser framåt: *"Jag blir myndigheten trogen, trivs med att vara stats tjänsteman. Jag talar med medarbetarna om 'varförvärdet' – vi är del i något större"*. En tjänsteman inom Arbetsmarknadsverket, med såväl idrottslig som militär bakgrund, berättar om rehabiliteringsverksamheten. *"Det är viktigt att saker och ting fungerar, det är fråga om kollektiva processer men med ett kollektivt ansvar. Man är med i ett sammanhang och kan inte gömma sig under mattan"*. En chef säger: *"Mina medarbetare är lojala, ja lojala intill dumhet"*. Många av de i undersökningen intervjuade vittnar om värdet och nyttan av sin, och medarbetarnas, verksamhet.

En återkommande åsikt i intervjuundersökningen är att den personal som fullgör sina uppgifter åt staten är såväl kompetent som lojal med de ideal

som finns i regeringsformen. Viljan hos tjänstemännen att i rikets tjänst göra rätt för sig är att döma av intervjuvaren stor. Att nå resultat som efterfrågas av såväl riksdagen som de olika avnämarna upplevs som centralt och styrande för verksamheten.

Om den statliga personalpolitikens värdegrund finns också en stor samsyn. Många hänvisar direkt eller indirekt till regeringsformens normer om saklighet och skicklighet vid tillsättning eller rekrytering. Några kommer också in på de skrivningar som fanns i 1809 års regeringsform, t.ex. frihet från godtycke. Även den gamla regeringsformens bestämmelse om att tillsättning inte skulle ske efter börd har anförts. Börd har då använts i överförd bemärkelse, som härkomst i en eller annan särskild grupp.

5.3.3 Personalpolitiska program

De åtta besökta organisationerna arbetar alla med personalpolitiska program. Man har kommit olika långt och man samverkar i olika hög grad med sin centrala chefs- eller tillsynsmyndighet. Man betonar också olika saker, man säger sig ha kommit olika långt med olika saker. På ett ställe betonar man att mångfaldsarbetet har varit framgångsrikt. På ett annat är det kompetensutvecklingen som systematiserats och utvecklats. På ett tredje är det jämna könsfördelningen bland chefer som betonas. Några genomgående drag finns. Här redovisas sex punkter.

- Det personalpolitiska arbetet kom i gång ordentligt mot slutet av 1990-talet.
- Personalpolitiken betraktas som det kanske viktigaste ledningsinstrumentet.
- Med den fysiska arbetsmiljön har man kommit långt.
- Dialogen eller återkopplingen, såväl den enskilda genom utvecklingssamtal som den gemensamma med klimatundersökningar, har slagit igenom.
- Rörligheten bland chefer beskrivs mer som en utvecklings- och metodfråga än en ambitionsfråga. Det är ofta ett problem att i praktiken hitta meningsfulla arbetsuppgifter som dels inte är reträttposter, dels upplevs som attraktiva när begränsade chefsförordnanden tar slut.
- Man försöker tillämpa individuell lönesättning.

Många av de intervjuade cheferna har också utvecklat egna tillämpningar av personalpolitiken. En chef på en arbetsförmedling satsar mycket på de individuella samtalen. En före detta enhetschef, numera controller, betonar att personalpolitiken ska bygga på förtroende och ansvar. Redan första dagen på arbetet är viktig. Här kan den nye ha tur eller otur beroende på vilka chefer man får och har. Själv hade hon tur, chefen visade stort förtroende redan från början. Det gäller att se varje individ, att ge möjlighet för medarbetaren att våga. Tjänsten åt staten är i praktiken ett kollektivt ansvar.

En närpolischef med 20 år som polis inleder samtalet med att påpeka att personalpolitikens olika delar kan komma i konflikt med varandra, särskilt om analysen hålls på makroplanet. Reformen kan säga en sak medan uppföljningsprocess, revision och planering kan ge underlag för andra bedömningar.

Riksdagens beslut år 1965 att införa förhandlingsrätt för statliga tjänstemän medför avtal som förpliktar. Detsamma gör regler i socialförsäkringen om t.ex. ökad pappaledighet. I den operativa planeringen kan det visa sig att det för delar av personalen finns omständigheter, t.ex. nedsatt förmåga att arbeta nattetid, som inskränker möjligheten att utnyttja all personal i alla situationer vid alla tidpunkter. Här blir ledningens uppgift att praktiskt lösa frågor efter förutsättningar som inte alltid finns förtydligade i planeringsdokument eller som redovisas i centrala eller externa uppföljningar. Det finns flera röster i undersökningen som påtalar att man i centrala planerings- eller uppföljningsdokument överskattar möjligheten att genom planering av arbetstider väsentligen öka utnyttjandet av personalen.

På frågan hur styr Du svarade en sektionschef på en skatteförvaltning: *"Genom att försöka vara ett föredöme". "Personalpolitiken måste vara rättvis – då känner man sig som en medarbetare"*, säger en chef i polisen. Han var en gång en av de yngsta yttre befäl: *"Tack vare 1985 års beslut"*. Det är betoningen av skicklighet framför förtjänst som avses.

5.4 Personalpolitiken som förändringsinstrument

Intervjuerna inleddes med att de intervjuade ombads att berätta om sin tid i verksamheten och vilka som var de stora förändringar som skett. Alla var överens om att det skett stora förändringar. Alla var överens om att personalpolitiken i sig förändrats positivt. Bland dem som varit med länge uppmärksammas avregleringen i samband med 1985 års personalpolitiska beslut. Här redovisas hur personalpolitiken fungerat i samband med förändringar i och av verksamheterna, dvs. det instrumentella perspektivet.

5.4.1 Avreglering

Avskaffandet av den reglerade befordringsgången beskrivs av flera som den stora positiva förändringen i statens personalpolitik. Flera intervjuade beskriver det som skett på ett sätt som för tankarna till en s.k. ketchupeffekt. Mycket som tidigare inte varit möjligt kunde inte bara övervägas utan även prövas och genomföras. Den ökade betoningen på skicklighet och kompetens öppnade för nytänkande. För möjligheten för kvinnor att göra karriär på bättre, om ännu inte lika, villkor beskrivs reformen som särskilt värdefull.

"Det är inte klokt vilka tjejer man haft som chefer". Orden kommer spontant tillbakablickande från en sektionschef i en skatteförvaltning. Hon har just positivt kommenterat den ökade betoningen av skicklighet vid tillsättningar i det personalpolitiska beslutet. Hon började sitt arbete i staten på 1960-talet, som assistent i ett departement.

Den samlade positiva synen på betoningen av skicklighet kopplas i några intervjuer samman med betydelsen av chefsegenskaper. En bra chef anses allmänt viktigt för verksamheten. Ännu viktigare anses det dock vara att undvika dåliga chefer då dessa utgör centrala hinder för goda resultat.

Det finns vidare intervjuade som säger att den avreglerade befordringsgången ännu inte nått sin fulla effekt. Det har då att göra med utvecklingen av kriterier för skicklighet. Att mäta förtjänst med antal tjänsteår som mått

var relativt enkelt. Att mäta skickligheten som är mer mångfacetterad är svårare. Det redovisas i intervjuerna exempel på att det gamla förtjänstkriteriet hängt kvar ett antal år. Det finns även bedömningar av att det oklarare skicklighetskriteriet i kombination med den långtgående delegeringen i några fall lett till inslag av subjektivitet eller godtycke vid tjänstetillsättningar.

5.4.2 Förändringsbenägenhet och omorganisationer

De som började i statlig verksamhet under 1960- eller 1970-talet ser tillbaka på en förvaltning som hela tiden förändrats och moderniserats. Man anser att förändringar är naturliga inslag i den statliga verksamheten. Och om det tidigare funnits en ovilja mot förändringar, vilket inte alla anser belagt, så finns nu en förändringsberedskap som kommit för att stanna. Det finns också en samstämmig åsikt att tydlighet och saklighet är A och O för framgångsrika förändringsprocesser. När skälen för en åtgärd, även en långtgående och omvälvande, är öppet redovisade och har kunnat prövas mot faktiska förhållanden ökar ofta acceptansen.

Flera av de intervjuade tar upp att motstånd mot en förändring inte behöver vara av principiell natur. Skepsisen kommer av olika inslag i den aktuella föreslagna förändringen. Det finns, säger man, förändringar och förändringar.

De som varit verksamma i staten under 20 år eller mer talar gärna om förändringar som regelbundna växlingar mellan olika principer och moden. De organisatoriska lösningarna pendlar efter olika skalor. Centralisering avlöses av decentralisering. Ett specialiserat arbetssätt ersätts med en mer generell inriktning. Akuta insatser ska balanseras med förebyggande åtgärder. Till det här finns två attityder i intervjuerna, som mycket väl kan uttryckas av samma person. Den första attityden som också kommer tidigt i intervjun är cyniskt anlagd. Då talas om cykler där vissa schablonlösningar återkommer med bestämda tidsintervaller. Den andra attityden reflekterar att förändringarna och lösningsförslagen avser reella problem som, i sig, är svåra att lösa och att de olika arbetssätten som prövas möjliggör ett organisatoriskt lärande. Det är då man, enligt resonemanget hos flertalet av de intervjuade, kommer in på det långsiktiga perspektivet. Omställningar och omorganisationer behöver erfarenhetsmässigt ofta lång tid för att först slå igenom i praktisk verksamhet och sedan ge avkastning i t.ex. bättre och billigare verksamhet.

De förändringar som kritiseras mest är de som är oklart motiverade. Det kan vara när förändringen upplevs som en schablonmässig åtgärd för att komma till rätta med problem, t.ex. ärendehandläggning. Eller för att koppla till diskussionen om avregleringen av befordringsgången; en omorganisation genomförs för att man ska bli av med en chef som inte håller måttet. Tveksamhet mot förändringar genom omorganisation kan också uppstå när anförda problem är otydligt eller svagt belagda. När en förändring är oklart motiverad, när ledningen inte är tydlig om bakgrunden, skapas osäkerhet och utrymme för spekulationer. En oklart eller sakligt sett dåligt motiverad omorganisation eller förändring upplevs ofta som en kritik mot verksamheten. Orden från en chef eller en ledning som ”att det är bra att skaka om i verksamheten” tolkas gärna som att ”ni är inte tillräckligt bra”.

En annan typ av tveksamhet är när förändringar, som innebär att välfungerande verksamhet överges, ses som symbolhandlingar i samband med en reform. Resonemanget går då ut på att reformer ofta är långsiktiga till sin karaktär. Såväl bättre genomförd verksamhet som externa effekter kan förväntas uppstå först efter flera år. Det kan då vara lockande att "stämna av" reformens genomförande med tidiga omorganisationer. Ett exempel som här nämnts av flera intervjuade är närpolisreformen och det problemorienterade arbetssättet. Reformen fick, med facit i hand, en organisatorisk slagsida där snabbt inrättande av närpolisområden ansågs som ett gott resultat. I detta fall har kritiken riktats mot omorganisationens tidsperspektiv och tågorbning. Delar av verksamheter där ett problemorienterat arbetssätt redan etablerats och upplevts positivt av lokala samarbetspartners kunde avvecklas till förmån för organisering i ett geografiskt mönster. Vidare fanns inte de finansiella förutsättningarna för ett fullt utbyggt närpolisnät. Reformen har därför fått korrigeras och större enheter ombildas.

Ytterligare ett exempel på ett förändringsmål inom personalpolitiken är den ökade rörligheten. En allmän ökad personalrörlighet bland den statliga personalen var ett mål som formulerades i samband med det personalpolitiska beslutet. Ett sådant mål har ingen förankring bland de intervjuade. Det gäller såväl chefer som medarbetare. Det som efterlyses är lösningar för personal som på ett eller annat sätt kommit fel i organisationen. Det kan vara felrekryterade som länge gått utan en chef som tagit sitt ansvar. Det kan vara medarbetare vars kompetens inte efterfrågas efter en omorganisation. Personalrörligheten kan behöva öka ibland, inom vissa verksamheter, men minska ibland inom vissa kategorier. Det beror helt på den aktuella situationen.

Den tidigare nämnda växlingen mellan organisatoriska principer, ofta mellan centralisering och decentralisering, beskrivs av vissa intervjuade som sätt att medvetet arbeta med arbetsuppgifter som är komplexa, ofta med sammanfattade målbilder och avsaknad av enkla lösningar. Det är svårt att finna en riktigt bra organisatorisk form för verksamheten. Omorganiseringen blir då ett led i en pragmatisk strävan att förbättra verksamheten. En centralisering medger effektiva lösningar genom att man kan avsätta resurser för specialisering. Det kan dock leda till att verksamheten dels får teknisk slagsida, dels blir reglerad och mindre flexibel samt att möjligheten till situations- eller individanpassade lösningar minskas. Åtgärden kan då vara att decentralisera och avreglera. Verksamheten och kompetensen sprids. Det som då kan uppstå är dels att kompetensen tunnas ut, dels att skillnaderna i tillämpningen blir stora. Det här förhållandet beskrivs av många intervjuade.

En annan fråga som gäller förändringsprocesser har att göra med delaktigheten. Ett motstånd mot förändringar kan uppstå om personalen ställs eller känner sig ställd utanför. Här redovisas av flera en positiv utveckling. I ett tidigare skede, från 1985 och fram mot slutet på 1990-talet, var det inte ovanligt att förändringen initierades, utformades och drevs uppifrån och ner. En utvecklingsgrupp knuten till ledningen ofta i samverkan med konsulter utformar ett paket som sedan ska förankras. Det mesta är låst och förändringen ska genomföras skyndsamt. Ofta medförde sådana projekt och upplägg motstånd. En omorganisation genomförs snabbt, men måste sedan följas av en annan som korrigerar det som blev fel. I flera av de besökta organisationerna

har man gått ifrån den strategin. Personalen är då med redan från början, inga lösningar betraktas som givna. Alla chefstjänster utlyses kanske. Konsulterna är mer rådgivande än initierande. Omorganisationen får ta den tid som behövs.

Majoriteten av de intervjuade redovisar i dag en positiv syn på förändringar. Det är möjligheter och inte hot som framtonar. Det har beskrivits som ett förändrat trygghetsbegrepp. Tryggheten finns i den egna kompetensen och inte i de organisatoriska positionerna. Den positiva bilden är inte utan reservationer. Många goda erfarenheter har haft ett högt pris. De många omställningarna särskilt under 1990-talet har varit "jobbiga" och slitsamma. Många medarbetare har farit illa. En del av den ökande sjukfrånvaron kopplas till de ansträngande arbetsvillkoren i samband med omställningar och ökad arbetsbelastning.

Teknisk utveckling

Med teknisk utveckling avses under den studerade perioden IT-genombrottet. Det är ett i intervjuerna genomgående exempel på en stor förändring under en intervjuads yrkesverksamma tid. Den betraktas som en självklarhet, den har kommit för att stanna men den är inte problemfri. Det största problemet är att man på många ledningsnivåer överskattat de omedelbara rationaliseringsvinsterna. Man har "hoppat bock" över såväl praktiska utvecklings- och testmoment som insikten om att införandet bör betraktas som investering och inte konsumtion.

Den informationstekniska utvecklingen är ett område där det i intervjuerna framträder skillnader mellan de studerade verksamheterna. Man har kommit olika långt och har delvis olika erfarenheter.

Arbetsmarknadsverket anses av de där intervjuade ha kommit långt. AMS får gott betyg för sina utvecklingsinsatser. Verksamheten i förmedlingsverksamheten är i dag helt IT-baserad och en stor del av arbetet är att hjälpa arbetssökande att använda IT-verktygen. Det görs en reservation, flera intervjuade anför att förnyelsetakten är hög och ibland skapar en viss stress när nya program ska införas.

Inom skatteväsendet finns i dag ett utvecklat IT-stöd för styrning och handläggning av ärenden. Det får överlag positiva vitsord.

Inom socialförsäkringsadministrationen har man sedan länge, från det s.k. FAS 90 i slutet på 1980-talet och framåt, haft stora förhoppningar på IT som ska underlätta ärendehandläggningen och medge stora rationaliseringar. För närvarande väntar man på ett nytt system som i drift ska ge stora vinster. De intervjuade är dock skeptiska till såväl tidsplan som utlovad rationaliseringspotential. Det som oroar personalen är att den förväntade effektiviseringen ska "tas hem" i form av minskad bemanning innan systemen tagits i full drift och visat sig fungera som stöd i verksamheten.

Personalavveckling

När det personalpolitiska beslutet förbereddes var den minskade bemanningen i staten ett viktigt mål och motiv. Man började bygga upp en struktur för

att arbeta med avvecklingar och omplaceringar. Denna del av personalpolitiken fick prövas i verkligheten under 1990-talet. *"Det blodiga 1990-talet"*, så sammanfattar en myndighetschef personalpolitiken under det förra decenniet, då den statliga finansieringskrisen och de växande budgetunderskotten skulle hanteras. En annan myndighetschef säger: *"Jag har lett tre stora personalneddragningar och jag har sagt mig att en till gör jag inte om"*.

Inledningsvis ska nämnas att det fanns skillnader i kraven på neddragningar för de besökta verksamheterna. Arbetsmarknadsverket hade en nyckelroll i krisbekämpning och fick sina neddragningskrav successivt uppskjutna och slutligen återkallade. Dock menar ledande företrädare för arbetsmarknadsverksamheten att man fick ta ett för stort ansvar. Styrelsen för Försäkringskassan i Uppsala län fattade ett principbeslut om att i det längsta undvika att säga upp personal, men aktivt arbeta med omplaceringar. Med den föresatsen lyckades man.

Vad gäller de personalavvecklingar som genomförts framträder i intervjuerna relativt samstämmiga men komplexa bilder. Beträffande genomförandet finns en positiv bedömning. Beträffande konsekvenserna för de medarbetare som drabbats är omdömena blandade, men det finns flera positiva inslag. För verksamheten och dess resultat är bilden mer negativ. Beträffande bakgrunden till neddragningarna redovisas i samtalen flera perspektiv.

Staten har som arbetsgivare i genomförandet skött sig, om inte föredömligt, så dock *"inte utan beröm godkänt"*. Den bild som ges, även av personer som antingen sagts upp eller varslats, är att de statliga arbetsgivarna i de flesta fall visat omsorg i dessa svåra frågor. Myndigheternas ledningar har ägnat mycket tid åt att hitta bra och lämpliga lösningar för personal som bedömts övertalig. Frågorna har haft högsta prioritet. Flera medarbetare fick chanser till nya anställningar som visat sig bli lyckade. Det finns flera exempel på personer som varslats och därefter erbjudits lockande möjligheter och som blivit besvikna när bättre budgetläge gjort att varslen dragits tillbaka. Det finns samtidigt vittnesmål om att flera medarbetare farit illa. För det lastas dock i första hand inte den egna organisationen.

När det gäller verksamheten och dess resultat är bilden mer negativ. Den ordinarie verksamheten prioriterades i praktiken ner för att man skulle kunna genomföra neddragningarna. En myndighetschef hävdar att resultatet påverkades negativt under denna period. Ledningen fick som flera chefer beskrivit det: *"mer titta inåt än utåt och framåt"*. Den personal som *"blev kvar"* i verksamheten var inte opåverkad. Man miste kära arbetskamrater, man fick arbeta hårdare och ta på sig fler uppgifter för att hålla verksamheten flytande. En del fick samvetsqual för att just de *"klarat sig"*.

Det har i intervjuerna redovisats bedömningar om hur långt avvecklingarna kunnat motiveras ur verksamhetssynpunkt. Visst rationaliseringsutrymme fanns inom ramen för givna resurser. Men möjligheterna till de enkla och kortsiktiga insatserna för effektivisering kan ha överskattats. Osäkra eller grova mätmetoder kan ha bidragit till detta. En hel del vardagsrationaliseringar hade redan genomförts under 1980-talet. I många fall var rationaliseringspotentialen mer långsiktig och förknippad med åtgärder av investeringskaraktär. Neddragningarna kom därför att *"finansieras"* med ökad arbetsintensitet i en utsträckning som av de flesta intervjuade inte ses som

långsiktigt hållbar. Däremot anser de som diskuterat detta *inte* att neddragningarna var tveksamma bara för att de i vissa fall motiverats med ett över-skattat rationaliseringsutrymme. Den akuta budgetkrisen var i sig skäl nog för att motivera åtgärderna. Det finns på många håll en stolthet över att man varit med och klarat krisen. Vad man efterlyser är tydligare besked från statsmakterna om vilka prioriteringar som ska göras och vilka avvägningar mellan kvalitet och kostnad som är önskvärda.

Kompetensutveckling

Samtliga besökta verksamheter redovisar ambitiösa kompetensutvecklingsprogram. De är i dag en prioriterad fråga för ledningarna. Det finns två gemensamma nämnare: att de är av sent datum och att de har ett helhetsperspektiv.

Det finns ett samband mellan den verklighet som redovisades i föregående avsnitt och den relativt sena initieringen av kompetensutvecklingsprogram. De ambitiösa program som utvecklades under sent 1980-tal fick i praktiken ställas undan under 1990-talets neddragningar. De blev nedprioriterade, i vissa fall var de allmänt hållna och mindre användbara. Till stor del var det konsultprodukter, mer standardiserade än verksamhetsanpassade, enligt några av de intervjuade. Nu när många akuta omställningar är genomförda vidtar ett mer systematiskt och erfarenhetsbaserat förändringsarbete, där personalens kompetens och kunskaper står i centrum. Krisåren har gett avkastning i form av bättre kunskap om behov och insikt om reella utmaningar.

De program som utvecklas och genomförs inom de besökta verksamheterna är i hög grad resultat av lokalt arbete. De är därför olika i upplägget. Det finns dock flera gemensamma drag. Ett är helhetsbilden, personalens kompetens ses inte som ett arbetstagarintresse, som personalvård, utan som en förutsättning för genomförande av statsmakternas beslut och politik. På en myndighet anknyter man till det brittiska *Investors in People*. Programmen är individuellt inriktade, man kartlägger personalens behov genom t.ex. "jobbprofiler". Man tänker i förändring och karriärer. "Möjligheternas arbetsplats" är ett motto för en av myndigheterna som blivit mer än en etikett. Det finns kopplingar mellan den allmänna kompetensutvecklingen och chefsförsörjningen. Man har program med breda urval för medarbetare som önskar utveckla sig till chefer eller göra s.k. expertkarriär. Genom att skapa ett internt "utbud" av potentiella chefer och genom att skapa expertfunktioner försöker man lösa problemen med chefsförlighet. Som tidigare nämnts anser flera att svårigheterna att förbättra rörligheten på chefsposter inte i första hand beror på bristande vilja. Det är fråga om reella problem när det gäller dels att finna lämpliga chefer, dels att hitta meningsfulla arbetsuppgifter för den som avslutar ett chefsförordnande. En annan fråga som ställs i sammanhanget, som behandlas nedan i avsnitt 5.5, är att rörlighet för chefer lika lite som för övrig personal har ett egenvärde. En bra och fungerande chef vill de flesta behålla så länge det går.

I programmen för kompetensutveckling ingår också moment för utveckling av kunskapen i olika arbetsuppgifter. Det är t.ex. fråga om datakörkort eller EU-kunskap. Samarbetet med forskningen inom sakområdet ökar.

Ett annat perspektiv på kompetensutveckling ger en relativt ny kontorschef som rekryterats externt. Det gäller inte bara att söka och finna ny kompetens. Det gäller att erkänna och utnyttja den kompetens som finns. *"Jag blev förvånad över hur duktiga och kunniga man var här på förmedlingen. Det var några som kom tillbaka efter en sväng på den privata sidan därför att vi var så duktiga här. Vår personal måste ha högre svansförföring, känna stolthet."*

Rekrytering

"Det första direktören frågade i anställningsintervjun var vad jag skulle göra när jag inte var chef längre". Den intervjuade har just sökt ett av de nya regionchefsjobben i den nya myndigheten. Hon blir förvånad när myndighetschefen i anställningsintervjun frågar vad hon ska göra när hon slutar den anställning hon sökt men ännu inte fått. *"För skulle man börja i bilen, och vara där minst fem år, nu börjar man specialisera sig kanske efter två år. Sedan är det inte säkert att man stannar inom polisen"*. Det är en polis som gått den långa vägen som berättar. I intervjuerna tecknas bilden av en ökad rörlighet som blivit en viktig förutsättning redan vid rekryteringen.

Rekryteringsarbetet är enligt samstämmiga svar ett av de mest centrala områdena för den statliga personalpolitiken. Det finns där stora samband med utvecklingen under 1990-talet, såväl inom statsförvaltningen som i samhället. Den önskade rörligheten har uppnåtts, åtminstone i yngre grupper. *"Statens kaka är fortfarande liten men inte längre säker"* säger en av de nyare anställda i intervjun. Det är svårt att behålla unga nyanställda inom de besökta verksamheterna. Det medverkar till den ålderspyramid som genom utvecklingen under 1990-talet har hög andel äldre.

Rekryteringsproblemet i staten är dubbelt. Svårigheterna att rekrytera, konkurrera om arbetskraften, är stora och kommer att bli större. Därtill finns ett alltmer akut behov av att ersätta personal vid de stora personalavgångar som förestår. Det talas om 2010-problemet.

En fråga i sammanhanget har att göra med introduktionen av nyanställda. I den komplexa och mycket erfarenhetsbaserade verksamhet som här studerats är handledningen en viktig faktor. Erfarna medarbetare arbetar systematiskt med att lära upp de nyanställda. Detta arbete försvåras när bemanningen minskar och arbetsbelastningen ökar. De personer som i dag är bäst skickade att vägleda och handleda är samtidigt de som tar ett stort ansvar för att hålla uppe produktionen. Handledningen kräver för att den ska fungera att resurser avsätts. En förklaring, som ges i intervjuerna, till svårigheterna att behålla nyanställda är just svårigheten att i det trängda budgetläget skapa utrymme för handledning.

Ett särskilt rekryteringsproblem finns för närvarande inom polisen. I samband med budgetsaneringen under tidigt 1990-tal stängdes intagningen till Polishögskolan under några år. Det har därefter varit svårare att rekrytera poliser. Det finns färre poliser att rekrytera.

Under 1990-talet vändes en hel del perspektiv. Det framgår tydligt vid intervjuerna. Ett exempel är det man kan kalla den personalpolitiska cykeln. Där är det naturligt att det börjar med rekrytering, som sedan följs av personalutveckling och sedan av avgång, ofta i okomplicerade former. Tradition-

ellt sett låg tyngdpunkten i personalpolitiken på de inledande stegen, rekrytering och introduktion. Under 1980-talet började mellansteget kompetensutveckling att uppmärksammas. Under 1990-talet skedde nästan en tvärvändning. Avveckling blev högprioriterat och personalutveckling och rekrytering eftersatt. Nu står verksamheterna inför en ny vändning, en återgång till den traditionella cykeln. Beredskapen för detta är stor i de studerade förvaltningarna. En viktig faktor för framgång är, enligt en allmän bedömning, att dessa nya förutsättningar vägs in i budgetverksamheten. Man efterlyser en helhetsyn på förvaltningspolitiken där ett "normalläget" perspektiv råder. I detta sammanhang påpekar några intervjuade vikten av en riktig orsaksanalys. Den minskade rekryteringen och den därmed äldre åldersstrukturen beror inte på misslyckad eller eftersatt planering. Orsaken är medveten nedprioritering i ett budgetmässigt krisläge.

5.5 Delegering och effektivisering

Det framgår ofta vid intervjuerna att personalpolitiken, även om man är klar på vad den omfattar, inte kan isoleras från vare sig sakpolitik eller övrig förvaltningspolitik, då särskilt budgetpolitiken. Sambandet mellan personalpolitiken och budgetpolitiken är dubbelt. Det är tjänstemännens arbete som skapar värdena i den statliga förvaltningen. Lönerna är en stor post i statens utgifter och kostnader. Därtill kommer att personalpolitiken i det personalpolitiska beslutet getts ett uppdrag att fungera för effektivisering.

Långtgående delegering och ledarskapets utveckling

Det var två inslag i det personalpolitiska beslutet som gavs särskild betydelse för målet att effektivisera statsförvaltningen, delegering och betoning av ledarskapsfrågor. Mellan dessa två finns flera samband. För högre effektivitet är den arbetsgivarpolitiska delegeringen en nödvändig, men inte tillräcklig förutsättning. Avgörande för framgång är, enligt många intervjuade, att de som utses till chefer är både kompetenta och medvetna om att deras position i statsförvaltningen principiellt skiljer dem från arbetsgivare inom privat sektor.

När det först gäller hur man som statlig arbetsgivare uppfattar sig görs i några intervjuer reflexionen att här har en viss förändring ägt rum. De första åren efter reformerna 1985 fanns, enligt några samtal, en risk för att verksamchefer ville efterlikna det som uppfattades vara verklighet på den privata sidan. Den statliga arbetsgivaren skulle med delegeringen få långtgående befogenheter som också var rättigheter. Eftersom resultatstyrningen ännu inte utvecklats, var de konkreta skyldigheterna ännu otydliga. Verksamhetens prestationskrav hade inte operationaliserats. I ett uttalande görs med ordet "förläning" en koppling till det feodala samhället. Två förhållanden förändrade förutsättningarna för en sådan utveckling. Årsredovisningarna som infördes budgetåret 1991/92 skulle innehålla redovisning av verksamhetens prestationer. Kravet var att resultaten skulle motsvara de mål som satts för verksamheten. *"Vi är hårt målstyrda av den centrala myndigheten och departementet"* säger en myndighetschef. Budgetprocessens uppstram-

ning, besparingsprogrammen och personalneddragningarna under 1990-talet var en annan faktor som verkade för enhetlighet och inordning i statsförvaltningen. En myndighetschef säger: *"Vår budget på nästan en halv miljard ska träffa rätt på kronan"*.

Chefernas kompetens för att utnyttja delegeringen är enligt de intervjuades bedömningar central. *"Personalen ska ha självständighet i verksamhetsfrågor, delegering så långt som möjligt."* Intrycket efter nära 70 intervjuer är att ledarskapet i staten utvecklats. En typisk röst, här från Arbetsmarknadsverket, säger: *"Ledarskapet har blivit mycket bättre på senare år. Cheferna är bättre skolade."* Ledarskapet har också blivit tydligare, det har också förändrats. Det som utkristalliserar sig är en utveckling mot dubbelt ledarskap. Besluten i verksamhetens frågor delegeras i princip till den enskilde medarbetaren. Här utvecklas och främjas en expertroll. Kvalitetssäkringen, kontrollen att besluten blir rätt och rimliga, sker i gruppen. Chefen är inte längre den som förväntas veta bäst i sakfrågan. Chefen deltar inte heller i produktionsbesluten. Chefen har istället budget-, personal-, utvecklings- och uppföljningsansvar. Det finns i den modellen ingen självklar chefskarriär inom verksamheten. Denna uppdelning av ansvaret har flera fördelar enligt de intervjuade.

- Det som kallas "beslutslogistik" eller "interna hierarkiska remisser" försvinner, handläggningsrutinerna blir enklare. Beslut kan fattas på en gång, i mötet med en kund. En myndighet har mål för hur snabbt ett beslut ska fattas. Det är fråga om minuter och timmar och inte om dagar, veckor eller månader.
- Personalen känner delaktighet, att deras kunskap efterfrågas vilket medverkar till att engagemang och ansvarstagande ökar.
- Genom att chefen inte deltar i produktionen står hon eller han friare. De nära bindningar till olika personer som då kan uppstå minskas. Uppföljningen blir rättvisare och ledarskapet mer opartiskt.
- Chefen frigörs för strategiska frågor, den ofta efterfrågade långsiktigheten främjas.

De som intervjuats är överlag positiva till den här utvecklingen där ansvaret delas, ledarskapet struktureras och blir tydligare. Några påpekar att det ligger en nyttig realism i modellen. Det är en myt att all den kunskap som behövs för att leda även små enheter kan finnas hos en person. Detta skapade utrymme för informella ledarskap, något som kunde bidra till otydlighet i ledningen, kluvna budskap och subkulturer. Det nya sättet att organisera ledarskapet innebär inte att ett informellt arbetsätt, som ofta är en förutsättning för effektivitet, försvinner. Det blir i stället tydliggjort och erkänt.

Många av de intervjuade anser att den beskrivna utvecklingen har en stor potential som medel för personalens, chefer och medarbetare, möjlighet att förbättra effektiviteten i verksamheten. Det finns möjligheter att fortsättningsvis effektivisera olika delar av verksamheten.

Det som växer fram är mer varierande karriärvägar och villkor. Chefer kan rekryteras utifrån. Andra egenskaper uppmärksammas. En chef beskrev 1980-talet som att man fortfarande satt fast i stegen. Det spelade ingen roll hur mycket man än gjorde i produktionen. Det var ett systematiskt sökande

av tjänster i en trappa som gav utdelning. Det var det egna avancemanget som var drivkraften. *"Jag ville bli chef för jag tycker om att hålla ordning och reda"* sa en nyillsatt kontorschef.

Det här redovisade sättet att organisera är inte helt nytt i statsförvaltningen. I verksamheter där det funnits en identifierad profession, s.k. kår, är det dubbla ledarskapet sedan länge etablerat. Inom t.ex. domstolar sker sakprövningen i en struktur helt skild från den där budget- och förvaltningsfrågor sköts. I denna undersökning är det närmast hos polisen som ett dubbelt ledarskap utvecklas.

5.5.1 Chefsegenskaper

Avregleringen av beföringsgången ses, som ovan framgått, som en förbättring av den statliga personalpolitiken, på den övergripande nivån. För att leda till ett bättre chefskap krävs därutöver att metoderna för att bedöma skicklighet både utvecklas och tillämpas. I intervjuerna ges här både ros och ris. Rent allmänt är intrycket att staten för närvarande är bättre på att hitta bra chefer än att avveckla olämpliga chefer. Det kan gälla chefer som av olika skäl inte längre presterar på tidigare nivå, det kan också gälla chefer som är felrekryterade. I ett tidigare avsnitt talades det om chefer på operativ nivå som brustit i tydlighet mot medarbetare som under längre tid inte fungerat i produktionen eller i arbetsgemenskapen. Samma iakttagelse redovisas för chefer på högre nivåer som inte är tydliga eller konsekventa när lägre chefer inte håller måttet. Genom att den enskilde chefen för närvarande har ett stort inflytande i såväl verksförordningen som organisationernas arbetsordningar blir konsekvensen av mindre bra chefer ofta allvarliga för verksamhetens sätt att fungera och resultatet mindre bra. Risken för de skador en dålig chef kan åstadkomma är betydligt större än de potentiella förbättringar en bra chef kan initiera enligt flera intervjuade.

Den som ansvarar för en verksamhet bör i hög grad, enligt många intervjuade, ägna en stor del av sin ledning åt kontinuerlig uppföljning av hur chefer fungerar. Det som ses som larmsignaler, men inte bevis, på svagt ledarskap är bristande tydlighet, stor personalomsättning, många omorganisationer samt "ja-sägande" i kommunikation med högre nivåer. En punkt där man kritiserar chefer i samband med personalneddragningar är att man genom "glädjekalkyler" i budgetarbetet gett högre nivåer intryck av mer "luft i verksamheten" än vad som verkligen funnits. En variant på det exemplet är att man gått med på högre lokala löneökningar än vad ramarna tålt. Det finns också exempel på hur efterträdare då får sköta de neddragningar av personal som blir nödvändiga.

Enligt de intervjuade behöver den moderna chefen i statlig förvaltning inte vara expert inom verksamheten. Däremot måste den som kommer utifrån visa respekt för kunskanden och den verksamhet som ska ledas. *"Jag reste runt och utbildade mig snuttevis på varje kontor, jag ansträngde mig för att förstå"* berättar en myndighetschef som rekryterats externt. *"Man får inte säga fel saker, man ska ha engagemang för saken. Livsfarligt är att försöka vara bättre än medarbetarna – då sätter Du stopp"*.

Det finns många synpunkter på vad som är en bra chef. En tjänsteman gör en uppdelning mellan goda och dåliga chefsegenskaper. Det är exempel som återkommer med olika frekvens i samtalen. En bra chef ska ha förtroende för sin grupp, inte bara som läpparnas bekännelse utan i praktiken genom att med delegering och förtroende diskutera fram lösningar med gruppen. Chefen ska ta kritik positivt, kunna bryta en utveckling när något går fel samt våga säga: "Vi stänger, skåpet är fullt, resurserna räcker inte". Det dåliga är det motsatta, att t.ex. inte lämna något ifrån sig, låta kvalificerade medarbetare "köpa godis" eller ta kritik personligt. Det är också dåligt att inte reagera när något går fel eller när en medarbetare på ett eller annat sätt sviktar. Chefers arrogans eller oförmåga att prioritera sin eller gruppens tid är andra dåliga egenskaper. Ett exempel: En chef kommer 5 minuter för sent till ett seminarium, säger att jag måste gå igen om 20 minuter, "då gick jag".

En myndighetschef listar några goda egenskaper: ha god självkännetdom och kunna kommunicera muntligt, skriftligt och i medier; "*det är jag inget bra på*". Hon eller han ska vara resultatnriktad – och modig. Man ska reflektera ibland över vad chefskapet är värt och tycka att det är roligt att utveckla organisationer.

De genomgående mest efterfrågade chefsegenskaperna i materialet är tydlighet och mod. Många av de problem som finns i organisationerna hänförs till "*fega chefer*". Medarbetare har kunnat gå år ut och år in utan att prestera särskilt mycket men inte blivit uppmärksammade på detta. Så kommer en omorganisation med nedskärning och det kommer som en chock för personen att han eller hon inte anses behövas i den nya verksamheten.

Många av de uppräknade och efterlysta chefsegenskaperna liknar rekryterings- och managementkonsulternas önskelistor. Där efterfrågas egenskaper som knappast låter sig finnas hos en individ. Det som tillkommer i några av intervjuerna är två förhållanden. För det första, även om inte denna supermänniska finns så är det bra om man seriöst försöker arbeta efter de riktlinjer och värden som listornas kriterier uttrycker. Det andra är att det finns exempel på positiv verksamhetsutveckling som står i samband med att chefer delegerat långt, varit tydliga och modiga och där den egna karriärlystnaden inte skinit igenom.

Chefstillsättning som budskap

I avsnittet om förändringar ovan redovisades diskussioner i intervjuerna om de negativa effekter som oklart motiverade eller inte sakligt underbyggda omställningar kan ha. Omorganisationen uppfattas ha ett inneboende budskap med missnöje över den hittillsvarande verksamheten. Uttalanden som att "*det gäller att ändra på den kultur som sitter i väggarna och vid fikaborden, eller i bilarna*" förstärker upplevelsen att man på bakvägar ska förbättras. Det är mot den bakgrunden tydligheten blir en så efterfrågad egenskap i organisationen, hos såväl chefer som medarbetare.

Samma diskussion förs i några av samtalen beträffande chefstillsättningar. Här påtalas en negativ effekt av den annars nästan reservationslöst uppskattade avreglerade befordringsgången. När tjänsteåren avgjorde visste man oftast varför just den personen blev chef. Med mångfalden kriterier för skick-

lighetsbedömningen krävs ett urval av vilka som ska vägas in i den aktuella anställningen. Dessa brukar också redovisas i t.ex. annonser. Det är dock inte alltid lätt, framgår det av några intervjuer, att förstå varför den ene eller den andre fått en tjänst. Om en person på oklara meriter utses till chef och därefter driver förändringar i konflikt med stora delar av personalen väcks ofta frågan om vilken egenskap som avgjort tillsättningen. Om högre chef efter kritik av mellanchefen står fast vid beslutet förstärks intrycket av att det finns ett underliggande missnöje med förhållanden i den aktuella enheten, förhållanden som den nye har ett underliggande, inte tydliggjort, uppdrag att råda bot på. Resultatet kan bli att det frodas ett motstånd i organisationen, även det informellt och underliggande. Risk finns att organisationen så länge sådant pågår blir mindre effektiv.

Uppföljning

I den nya personalpolitik som utvecklats sedan 1985 har delegering och utveckling av ledarskapet balanserats med utvecklingen av uppföljningar. I materialet från intervjuerna redovisas i huvudsak tre olika slags uppföljningar för den interna styrningen och utvecklingen. Det är olika former av nyckeltal, främst handläggningstider, budgetavstämningar eller sjukfrånvaro. Det är återkommande klimatundersökningar. Det är utvecklingssamtal. De olika uppföljningarna har delvis olika roller.

Nyckeltalen syftar till att skapa en bas för diskussion och reflexion eller prövning. Det är hårddata som är objektiva och måste diskuteras. De ger en objektiv bild ur ett perspektiv på verksamheten. De intervjuade som arbetar med sådana data ser dem som nödvändiga men långt ifrån tillräckliga utgångspunkter för att leda verksamheten. *"Det är svårt att mäta faktiska resultat av våra insatser. Det är svårt att jämföra olika grupper."* Så säger en chef på ett kontor som arbetar med rehabilitering. Många efterlyser bättre, men inte mer, mått och metoder för att fånga upp verksamhetens resultat. Tidsredovisning finns i olika former och i olika utsträckning och med många olika metoder. Att jämföra produktivitet mellan olika enheter uppfattas mot den bakgrunden som ovetenskapligt och vilseledande.

Klimatundersökningar har används i samtliga verksamheter sedan mitten på 1990-talet. Hur resultaten utnyttjas varierar. I flera verksamheter analyseras de noga. De ges också hög trovärdighet. En chef på ett kontor med nära 100 anställda säger. *"Jag visste att det skulle bli lägre utslag på förtroende för ledningen förra året. Då hade vi stora problem som inte gick att lösa så lätt. Jag hann inte med alla på det sätt jag skulle vilja."* Det visar sig i undersökningen att klimatundersökningarna främst lämpar sig för jämförelser över tiden inom en verksamhet. Det framgår om man jämför flera olika organisationer att de har olika nivåer på skalorna. I en organisation kan man var restriktiv med höga poäng, trots att man i grunden är positiv. I andra organisationer kan det finnas en förnöjsamhet eller tålighet som ger siffror på högre nivåer fast andra uppgifter som sjukfrånvaro och personalomsättning visar på problem.

Utvecklingssamtalen är det enligt intervjusvaren främsta uppföljnings- och styrinstrumentet, inte bara i personalpolitiken utan även i sakpolitiken. Där-

emot verkar det inte utnyttjas för budgetprocessen. Det finns kopplingar mellan hur utvecklingssamtalen används och utslag i klimatundersökningar. En kontorschef som har tre utvecklingssamtal om året fick 100 % som instämde i påståendet: "Jag får gehör för mina åsikter." Där utvecklingssamtalen är mer än slentrian ges de gott omdöme i intervjuerna. Det som motverkar nyttan och effektiviteten, och därmed möjligheterna till att tidigt fånga upp problem är om arbetsbelastningen blir för stor. *"Med facit i hand hade vi kunnat fånga upp flera av de som nu är långtidssjukskrivna med diagnosen utbrändhet,"* säger flera chefer.

5.5.2 Minskad bemanning och ohälsa

Bemanningen av de statliga tjänsterna har minskat, det har alla besökta verksamheter utom Arbetsmarknadsverket känt av. Även för Arbetsmarknadsverket fanns länge ett krav på resursneddragning som måste mötas med personalavveckling. Detta krav sköts successivt, med hänvisning till läget på arbetsmarknaden, upp och återtogs slutligen hösten år 2000. Med den minskade bemanningen eller med ökad efterfrågan har följt en ökad arbetsbelastning. Den därav följande ökningen i arbetsintensitet är vid sidan av IT-utvecklingen och det flitiga omorganiserandet det oftast nämnda exemplet på stora förändringar under de senaste 15 åren. Det som skiljer den minskade bemanningen från IT-utvecklingen är att den förra betraktas som en kortsiktig och nödvändig parentes, medan den senare beskrivs som en långsiktig möjlighet.

Sjukskrivningarna har ökat de senaste åren. Det är särskilt de långa sjukfallen som ökat. Det finns enligt de intervjuade klara kopplingar till den ökade arbetsbelastningen och den minskade bemanningen. Det påtalas som en självklarhet som inte kräver vidare resonemang. Det är den samlade effekten av flera faktorer. Det ställs krav på både neddragning av personal och bibehållen kvalitet. Utvecklingsinsatser av investeringskaraktär ska till men utan tillskott av resurser. Vid budgeteringen saknas resultatmått som speglar en verksamhets reella kostnader. Man upplever på flera håll att det är så statsmakterna velat ha det, och så har de fått det.

I stället för förebyggande insatser genom vidare resursmarginaler så fokuserar man i stället på arbetet med de pågående sjukfallen. Det visar sig i många fall att sambandet mellan sjukdomen och den övriga arbetsmiljön långt ifrån är entydig. Arbetsmiljön anses, förutom den besparingsdrivna stressen, god. För flera av de långtidssjuka är det även förhållanden utanför arbetet, enligt de intervjuade ofta i hemmet, som påverkar sjukbilden. Det är i flera fall dock lättare att hänvisa psykiskt relaterade symtom till arbetet. Här citeras en undersökning om s.k. täckdiagnoser som genomfördes på Försäkringskassan i Stockholm för tiotalet år sedan. I många sjukfall med ryggssymtom fanns en missbruksbild. Även neddragningarna inom sjukvården, med längre köer till diagnos och behandling, förklarar den ökade sjukfrånvaron. De besökta verksamheterna vittnar om gott samarbete med såväl företagshälssan som respektive försäkringskassa i rehabiliteringsarbetet. Vid de i undersökningen besökta försäkringskassorna finns ett samarbete med grannkassor

där man sköter rehabiliteringen av varandras långtidssjuka. Uppsala län samarbetar således med Gävleborgs län.

Ytterligare en faktor bakom den ökande sjukfrånvaron är den stigande medelåldern. När stora grupper anställda når åldrarna 55 år och över ökar åldersrelaterade krämpor. Detta förhållande har särskild betydelse för polisen. Till den kritik som ofta riktas mot polisens arbetstider måste läggas det faktum att många poliser i äldre åldrar av hälsoskäl inte kan arbeta med yttre tjänst i skiftgång.

5.5.3 Effektiviseringens innehåll

Den effektivisering som diskuterats ovan har åtminstone på två sätt sitt tydliga ursprung i personalpolitiken. Genom den långtgående delegeringen har staten på ett bättre sätt än tidigare utnyttjat kompetensen hos de statliga tjänstemännen. Kortandet av beslutskedjor innebär dels att ärenden kan handläggas snabbare, dels att risken för att kvaliteten i besluten tunnas ur när högre men mindre insatta nivåer påverkar innehållet. Vidare har den ökade betoningen av skicklighet i chefstillsättningar, där bl.a. organisatoriskt kunnande vägt in, möjliggjort bättre och effektivare lösningar.

I intervjuerna framkommer flera bedömningar och perspektiv på effektivisering och besparing. Inför ett besparingsbeting, där ett mindre antal personer ska utföra samma arbetsvolym, utkristalliserar sig tre olika principiella lösningar som berör personalen på olika sätt.

För det första kan det ske genom rationalisering av arbetsmetoderna, s.k. vardagsrationalisering. Det innebär att personalen dels arbetar annorlunda än tidigare, dels är med och utformar de nya idéerna.

För det andra kan besparingen ske genom att arbetsintensiteten eller arbetstiden ökar. Samma arbetsuppgifter genomförs på samma sätt men i ökad takt. Det innebär att personalen arbetar hårdare och mer koncentrerat än tidigare.

För det tredje kan besparingen ske genom omprioriteringar. Personalen väljer bort eller åläggs välja arbetsuppgifter eller arbetsmoment. I vissa fall är besluten om delegering reglerade i ändrad arbetsordning. I andra fall kan delegeringen vara underförstådd eller av omständigheterna påtvingad. En ökad omprioritering innebär att personalen får ett ökat inflytande, inte bara över politikens genomförande utan även över dess innehåll.

I intervjuerna framkommer att alla tre lösningarna använts, ofta i kombination med varandra. Det är vardagsrationaliseringen som är den som förordas. De två andra lösningarna med antingen ökad arbetsintensitet eller omprioriteringar innebär risker för tjänsternas utförande. Den ökade arbetsintensiteten kan drivas längre än vad som är långsiktigt hållbart. Resultatet kan då bli sjukskrivningar med stressrelaterade diagnoser eller att arbetsmoment blir sämre utförda. Man väljer lösningar som kräver mindre tid. Ett flera gånger omtalat exempel är besluten i ärenden som innefattar utbetalning av medel med utgångspunkt i t.ex. en försäkringsförmån. Det är praktiskt betydligt enklare att bevilja än att avslå. Följden kan bli att en besparing i ett ärendes förvaltning ger en högre utgift i utbetalningen. Risken med att öka de facto-

5.6 Sammanfattning

Bilden av den statliga personalpolitiken som ges vid besöken är blandad. På några ställen är man mer negativ än på andra. Det som är positivt är att personalens delaktighet i verksamhetens utveckling ökar och att statens förmåga att hitta bra chefer utvecklats bättre. Det återstår dock mycket att göra.

Åren under 1990-talets budgetsanering beskrivs som krävande för de personalpolitiskt ansvariga. Givet den bakgrunden finns på plussidan att personalneddragningarna genomfördes i stort sett på ett försvarbart sätt och att man i organisationerna gjort erfarenheter som sedan faktiskt använts i utvecklingsarbetet. På minussidan finns dels en ökad arbetsbelastning som medverkat till ökad sjukfrånvaro, dels en eftersatt rekrytering som medfört hög medelålder hos personalen.

När det gäller personalpolitikens genomförande finns både individuella förklaringar och kritik som har generell bakgrund. I alla organisationer finns alltid olika medarbetare som vid olika tidpunkter känner sig illa behandlade. I normalfallet kan dessa problem ofta lösas på ett för alla parter acceptabelt sätt. När personalpolitiken brister i tillämpning eller ledarskapet misslyckats kan dock medarbetares utsatta eller svåra situation permanentas eller förvärras.

I undersökningen finns också iakttagelser som kan kategoriseras till i huvudsak tre olika generella faktorer.

Den första har att göra med bristande ledarskap. Ledarskapet i staten har som nämnts ovan förbättrats. Samtidigt hänförs problem i organisationer i många fall till de brister i ledarskapet som ännu finns. En ledning kan sakna förtroende för personalen i en eller annan aspekt. Personalen kan i sin tur vara missnöjd med ledningen som helhet eller med olika delar. En förtroendeklyfta mellan chef och stora grupper anställda leder till problem i verksamheten, förutsättningarna till goda resultat minskar. Det riktas i intervjuerna mycken kritik mot dels bristande tydlighet, dels åtgärder som sakligt är svagt underbyggda.

Den andra orsaken finns i förhållandet att man genomfört en eller flera mindre välmotiverade omorganisationer. I stället för effektivisering blev det flaskhalsar och revirstrider samt missnöje. Minnet av misslyckade omorganisationer hänger kvar länge.

Det tredje skälet till missnöje slutligen är att alla organisationer har kommit olika långt i sina förändringsprocesser. Dessa processer är sällan linjära i den meningen att allt hela tiden blir bättre. Det är i stället fråga om faser som avlöser varandra, perioder av uppgång följs av perioder med nedgång. Den fas organisationen befinner sig i präglar den bild av verksamheten som medarbetarna förmedlar. Här ges i intervjuerna en samstämmig bild av att statsmakterna underskattat den tid det tar att genomföra förändringar. Reformprocessen kan också initieras under mindre gynnsamma omvärlds- eller budgetförhållanden. Vidare ges här i intervjuerna något skilda bilder från de olika organisationerna. Såväl Arbetsmarknadsverket som Skatteförvaltningen

har kommit långt med stora förändringsprocesser. Polisen och försäkringskassorna är mitt uppe i reformer som hittills inte funnit sina organisatoriska former. Därtill kommer att upplevelsen av obalansen mellan kraven på verksamheten och anslaget är större inom polisen och försäkringskassorna än inom de övriga verksamheterna.

Den positiva utveckling som är en del av iakttagelserna i intervjuerna beskrivs där inte som vare sig självgående eller hållbar. Utvecklingen är fortfarande skör och kräver sin omsorg och finansiering. Olika störningar kan förändra eller stoppa utvecklingen. Chefstillsättningar och omställningar, såväl kortsiktiga, avgränsade omorganisationer som sektorsomfattande, långsiktiga reformer är risksituationer. Detta bör enligt de intervjuade kunna uppmärksammas i högre grad i t.ex. strategier, planering och uppföljning. Likaså görs bedömningen att man bör utveckla beredskapen för att snabbt korrigera felaktigheter. Den uppföljning som måste till kan inte stanna vid övergripande perspektiv utan ha inriktningen på att i tid finna orsaker till störningar, brott i positiva trender eller uteblivna förbättringar. Den delegerade arbetsgivarpolitiken får, enligt dessa bedömningar, inte leda till att statsmakterna avstår från granskning inne i statligt finansierade eller reglerade verksamheter. Uppföljningen bör utvecklas till att komplettera det generella med ett fokus på enskilda, situations- och tidsanpassade, förklaringar och åtgärder. Det är också viktigt att uppföljningen av den statliga personalpolitiken sker från realistiska utgångspunkter, t.ex. är det viktigt att konflikter varken överdrivs eller förtigs. I en personalintensiv verksamhet som den statliga är motsättningar inte bara normala och ofrånkomliga, utan också fruktbara och främjande. Det är inte konflikters förekomst som är ett problem utan det är om deras hantering missköts.

6.1 Inledning

Under de femton år som revisorernas granskning avsett har den statliga personalpolitikens förmåga till anpassning ökat. Detta beror huvudsakligen på en långtgående delegering till myndigheterna och på en ökad betoning av skicklighet vid tillsättning och rekrytering. Samtidigt framkommer av revisorernas intervjuer med företrädare för fyra myndigheter att såväl förutsättningar för som resultat av personalpolitiken varierar kraftigt mellan olika verksamheter. Trots hög anpassningsförmåga noterar revisorerna att det finns generella problem som gäller bristande ledarskap, mindre välmotiverade omorganisationer och att statsmakterna underskattat den tid som det tar att genomföra förändringar. Den långsiktiga kompetensförsörjningen är också delvis eftersatt.

Under den statsfinansiella krisen under 1990-talet var den statliga personalpolitiken ett stöd till den budgetpolitiska uppstramningen. De neddragningar i den statliga sektorn som bedömdes nödvändiga genomfördes under i stort sett försvarbara former. Vidare har regeringen under 1990-talet utvecklat strategier och rutiner för rekrytering av tjänstemän och chefer samt program för kompetensutveckling.

Revisorerna noterar också att regeringen sedan slutet av 1990-talet tagit ett antal initiativ inom personalpolitiken. Exempel på detta är den arbetsgivarpolitiska uppföljningen, chefsförsörjningsprogrammet samt inrättandet av Statens kvalitets- och kompetensråd.

Frågan om den statliga personalpolitikens bidrag till sektorns effektivisering kan enligt revisorerna inte besvaras på ett entydigt sätt. En orsak är bristen på rättvisande resultatmått och att olika indikatorer ger delvis motsägelsefulla bilder. Positivt är att genomloppstiderna har kortats i många ärenden och att tjänstemännen vittnar om stolthet över att, trots neddragningar, ha lyckats hålla verksamheten på en acceptabel nivå. Negativt är att staten genomfört kostnadskrävande omställningar med osäkra eller ibland negativa effekter och att resultatutvecklingen var negativ under några år i början av 1990-talet. Revisorerna noterar också att antalet sjukfall med symtom eller diagnoser som kan hänföras till arbetssituationen under senare år har ökat i den statliga förvaltningen.

Enligt revisorerna är den arbetsgivarpolitiska delegeringen en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för att personalfrågor ska skötas på ett bra sätt. Revisorerna utvecklar i det följande sina förslag utifrån denna utgångspunkt.

6.2.1 Begreppet statlig personalpolitik behöver definieras

Statlig personalpolitik är ett omfattande begrepp. Den är en del av varje verksamhetsområde, ett villkor för politikens genomförande. Personalpolitiken är även en del av förvaltningspolitiken med nära koppling till budgetpolitiken. Båda har sina grundläggande mål relaterade till sakpolitiska åtaganden. Budgetpolitikens mål är att inom respektive politikområde finansiera verksamheten. Analogt är personalpolitikens mål att bemanna förvaltningen så att beslut kan genomföras och ge resultat.

Revisorerna anser att regeringen bör förtydliga den statliga personalpolitikens innehåll. I granskningen delas personalpolitiken in i två kategorier, arbetsledningspolitik och arbetsgivarpolitik. Dessa två kategorier kan även ses i ett externt och ett internt perspektiv. Arbetsledningen gäller frågor om hur medborgarna ska få en statlig tjänst utförd på bästa sätt. Arbetsgivarfrågor rör interna relationer i den statliga förvaltningen.

För den här undersökningen har följande definition av statens personalpolitik använts. ”Personalpolitik i staten är värderingar, normer eller åtgärder som syftar till att rekrytera, leda, behålla, utveckla och avveckla statliga tjänstemän så att riksdagens beslut kan genomföras så bra som möjligt samt att relationerna mellan de anställda och den statliga arbetsgivaren regleras och hålls tydliga”.

6.2.2 Innebörden av den arbetsgivarpolitiska delegeringen måste preciseras

Den arbetsgivarpolitiska delegeringen har, som ovan nämnts, varit en viktig förutsättning för den statliga personalpolitiken och den statliga verksamhetens förnyelse. Den är dock inte den enda eller huvudsakliga. Enligt revisorerna bör den arbetsgivarpolitiska delegeringen fortsätta och utvecklas samtidigt som dess innebörd och räckvidd på flera punkter behöver preciseras eller avgränsas. Revisorerna anser samtidigt att en personalpolitik i staten som i alltför hög grad inriktas på arbetsgivarrollen bortser från andra centrala delar av personalpolitiken och från personalens relation till medborgarna.

Revisorerna anser att regeringen bör precisera och tydliggöra den arbetsgivarpolitiska delegeringens räckvidd och begränsningar på främst tre områden:

- Delegering innebär inte godtycke
- Arbetslednings- och arbetsgivarfrågor är inte identiska
- Innebörden av personalpolitikens mål kan inte delegeras

Delegering innebär inte godtycke

Samtidigt som statsmakterna delegerade arbetsgivarpolitiken till myndigheterna avreglerades det personalpolitiska regelverket. Dessa åtgärder var nära förknippade med varandra. Med delegeringen flyttades en rad beslut ut till

myndighetscheferna. Med avregleringen minskade antalet föreskrifter och anvisningar för personalpolitikens utformning. Avsikten med att flytta besluten närmare verksamheten var att möjliggöra effektivisering genom verksamhetsanpassning. Den ökade formella friheten för de statliga arbetsgivarna innebär dock inte att ansvaret i personalpolitiska frågor minskar i förhållande till statsmakterna, särskilt inte vad gäller uppföljning.

Revisorerna har i granskningen funnit att även när beslut fattats på ett formellt riktigt sätt kan det kvarstå frågor t.ex. om den sakliga grunden eller om statens gemensamma bästa beaktats. Samma iakttagelser har revisorerna tidigare gjort i granskningar som Myndigheternas lönekostnader (rapport 1998/99:5), Arbetslinjens tillämpning för de äldre (rapport 1999/2000:7) eller Domarlöner (informationsrapport 2001/2002:1). Delegeringen eller ett minskat regelverk medför inte enligt revisorerna att regeringen kan avstå från att ange normer till vägledning för de statliga arbetsgivarna. Uppföljningen blir därmed en viktig del i regeringens arbete med att utveckla den statliga personalpolitiken.

Arbetslednings- och arbetsgivarfrågor är inte identiska

Det finns en principiell skillnad mellan arbetsledningsfrågor och arbetsgivarfrågor i staten. I arbetsgivarfrågor finns det två parter, arbetsgivare och arbetstagare, där ibland motsatta intressen ska balanseras och regleras. För statens arbetsledning däremot finns det inte samma tydliga motsättningar eller parter. Den svenska förvaltningspolitiken bygger på politikens överordning och man kan enligt revisorerna utgå från att såväl arbetsgivare som arbetstagare följer riksdagens beslut. Arbetsledningsfrågorna har enligt revisorerna försummats när det gäller att utveckla den statliga personalpolitiken. I alltför hög grad har enligt revisorerna den statliga personalpolitiken fokuserat kring arbetsgivarfrågorna.

Innebörden av personalpolitikens mål kan inte delegeras

I regeringsformen och verksförordningen ställs krav på den statliga förvaltningen, på dess ledning och på dess personal. Alla ärenden och åtgärder i den statliga förvaltningen ska kunna prövas mot kravet på saklighet. All statlig verksamhet ska utformas så effektivt som möjligt. Enligt revisorerna kan det inte vara den enskilde statliga arbetsgivarens uppgift att bestämma innehållet i eller innebörden av dessa begrepp. Det är enligt revisorerna regeringens ansvar att konkretisera innebörden av dessa begrepp så att de blir både styrande och uppföljningsbara inom den statliga personalpolitiken.

6.2.3 Tydligare chefskap och bättre redovisning

Granskningen visar att det finns brister i det statliga chefskapet. Det är fråga om brister i tydlighet, saklighet och lyhördhet. Tydligheten är, enligt revisorernas mening, viktig ur flera perspektiv:

- När en medarbetare inte presterar enligt kraven behövs en tidig reaktion. Det gäller chefer på samtliga nivåer, regeringen har t.ex. ett särskilt ansvar i förhållande till verksamhetsledningarna.
- Tydliga motiveringar för olika åtgärder som synes främmande eller överraskande för personalen kan förhindra missnöje och motstånd.
- Tydlighet från chefer uppåt i hierarkierna är viktig för att ge beslutande och budgeterande instanser realistiska och rättvisande bilder av verksamheten och dess villkor. Ett jasägande chefskap kan ge intrycket av att chefer sätter sin egen karriär före verksamhetens eller statens intressen.
- Tydliga relationer mellan medarbetare i olika roller är viktiga.

Saklighet är nära förknippad med tydlighet. Bristande tydlighet i motiveringar av åtgärder, omorganisationer eller tillsättningar kan bero på att argumenten för beslutet i fråga sakligt sett är svaga. Omorganisation har ibland använts som standardåtgärd vid föreställningar om problem i en verksamhet. Bedömningen att det gått ”mode” i omorganisationer eller reformer förekommer ofta i revisorernas fallstudier.

Lyhörddhet i olika chefs- eller ledningsbefattningar är, enligt revisorernas bedömning, kopplad till tydlighet och saklighet. Bedömningar eller argument som inte omedelbart stämmer med rådande uppfattningar får inte godtyckligt eller schablonmässigt avföras.

Revisorernas bedömning är att både personalpolitiska program och existerande regelverk väl uttrycker värdet av tydlighet, saklighet eller lyhörddhet. Det är vid efterlevnaden av ifrågavarande bestämmelser i regeringsformen och verksförordningen som det i flera fall brister. Kravet i förvaltningslagen på motivering av beslut bör enligt revisorerna också gälla vid personalpolitiska beslut och åtgärder. Vidare bör regeringen pröva möjligheten att myndigheterna i sina budgetunderlag ska redovisa och motivera större planerade omställningar samt kalkyler och kostnadskonsekvenser för dessa. Även myndighetens bemanningssituation och konsekvenserna av denna bör redovisas.

6.2.4 Den personalpolitiska uppföljningen behöver verksamhetsanpassas

Regeringens uppföljning av personalpolitiken kan utvecklas ytterligare. Den arbetsgivarpolitiska uppföljningen bör enligt revisorerna vidgas och fördjupas. Nu görs den separat från myndigheternas ekonomiska redovisning. Revisorernas bedömning är att olika nyckeltal, för bl.a. verksamhet, resultat, personal, ekonomi eller hälsa, bör redovisas och analyseras samlat myndighetsvis. Det bör enligt revisorerna ske i myndigheternas resultatredovisningar.

Myndigheternas årsredovisningar bör ligga till grund för personalpolitisk uppföljning på övergripande nivå. Regeringen bör uppmärksamma och systematisera de tendenser som kan utläsas ur årsredovisningarna. Den framtida redovisningen av den statliga personalpolitiken bör innehålla mer av kvalitativa mått där ev. skillnader mellan myndigheter bör lyftas fram. Försiktighet krävs vid redovisning av enskilda kvantitativa nyckeltal. I flera fall är de

mått som i dag redovisas inte lämpade att aggregera till den statliga nivån som helhet. Personalerörlighet blir t.ex. vid en beräkning på central nivå ett medeltal som skymmer olikheter i de enskilda verksamheterna.

Regeringen bör också utveckla kostnadsredovisningar som gör det möjligt att identifiera kostnader för personalpolitiska inslag i myndigheternas verksamhet som t.ex. rekryteringar eller ställkostnader vid omorganisationer eller chefsbyten.

6.2.5 Regeringen behöver identifiera risksituationer för tidiga åtgärder

Enligt revisorerna finns det särskilda risksituationer i personalpolitiken där regeringen bör identifiera risker för tidiga åtgärder, situationer där lösningar inte fungerat som avsetts. Dessa kan variera över tiden och mellan verksamheter. Det kan vara en omorganisation som inte varit tillräckligt väl förbättrad eller motiverad. Det kan vara chefstillsättningar som inte fungerat. Det finns en föreställning om att nya chefer automatiskt ska sätta sin prägel på verksamheten oavsett hur den fungerat. Det kan vara informella hierarkier som ger interna spänningar eller t.o.m. mobbningssituationer. Det kan vara besparingsprogram som byggt på felaktiga föreställningar om t.ex. rationaliseringspotentialen.

Ofta finns det samband mellan sådana omständigheter och den sjukskrivning som kan relateras till arbetssituationen. Ett ökat antal sjukskrivna på en arbetsplats är dock en sen signal i en lång och komplicerad process. Det finns ofta indikationer eller reaktioner som i ett betydligt tidigare skede kunnat motivera insatser.

Tidiga indikationer på missförhållanden i personalpolitiken är t.ex. olika öppna reaktioner från personalen, icke-motiverade, hastiga eller upprepade omorganisationer samt ökad personalomsättning och chefsbyten. Hastiga förändringar i produktionsrelaterade nyckeltal kan vara tecken på missförhållanden inom personalpolitiken. Det kan gälla styckkostnader, handläggningstider, övertidsuttag eller konsultkostnader där orsakerna bakom förändringarna behöver analyseras bl.a. med avseende på personalområdet.

Offentligt tryck

Riksdagen

1986/87: KU 29 Ledningen av den statliga förvaltningen

1992/93:FiU17 Omstruktureringar i statsförvaltningen

1993/94:AU16 Ändrad lagstiftning för statsanställda m.fl.

1995/96:AU10 Riksdagens revisorers förslag angående den statliga personalpolitiken

1996/97:AU11 Statlig personalpolitik

1999/2000:FiU17 Statliga myndigheters lönekostnader

1999/2000:KU20 Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsändenas handläggning

2000/01:RS1 Riksdagen inför 2000-talet

Författningar

Regeringsformen (1974:152)

Lag om offentlig anställning (1994:260)

Lag om statsbudget (1996:1059)

Förordning om instruktion för Arbetsgivarverket

Verksförordning (1995:1322)

Anslagförordning (1996:1159)

Förordning om myndigheters årsredovisning (2000:605)

Riksdagens revisorer

Effekter av vissa besparingsåtgärder i statsförvaltningen (1981/82:5)

Effektivitetskonsekvenser av utlokaliseringen av statliga civila myndigheter (1983/84:8)

Kronofogdemyndigheternas utnyttjande av personalresurserna (1985/86:7)

Att ändra statsförvaltningen (1991/92:12)

Den statliga personalpolitiken (1994/95:12)

Utrikesförvaltningen (1996/97:10)

Analys och användning av resultat i Regeringskansliet (1996/97:11)

Primärvårdens resurser (1997/98:5)

Resursförstärkning till skattemyndigheternas kontrollverksamhet (1997/98:6)

Socialförsäkringens administration - kostnader och produktivitet (1998/99:1)

Myndigheternas lönekostnader (1998/99:5)

Organisationsförändringar inom rättsväsendet (1998/99:9)

Arbetsgivarverket och det delegerade arbetsgivaransvaret (Förstudie 1999/2000:21)

Resursanvändningen inom högskolans grundutbildning (2000/01:4)

Anslag till regeringens disposition (2000/01:7)

Domarlöner (Informationsrapport 2001/02: 1)

Regeringen

Prop. 1965:60 Statstjänstemännens villkor

Prop. 1973:90 Förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning

Skr.1984/85:202 Den offentliga sektorns förnyelse

Prop.1984/85:219 Om den statliga personalpolitiken

Prop.1986/87:99 Ledningen av den statliga förvaltningen

Prop. 1987/88:150 Kompletteringsproposition, Bilaga 1, Utveckling av styrningen i den statliga förvaltningen

Prop. 1988/89:150 Kompletteringsproposition, Bilaga 1, Utveckling av styrningen i den statliga förvaltningen

Prop. 1993/94:65 Ny lag om offentlig anställning

Prop. 1997/98:136 En förvaltning i medborgarnas tjänst

Prop. 1999/00:1 Budgetproposition för 2000

Prop. 2000/01:1 Budgetproposition för 2001

Prop. 2001/02:1 Budgetproposition för år 2002

Skr. 1999/00:150 Årsredovisning för staten 1999

Skr. 2000/01:150 Årsredovisning för staten 2001

Skr. 2000/01:151 Regeringens förvaltningspolitik

Finansdepartementet, Handledning för regleringsbrev 2000

Justitiedepartementet, Verksamhetsplan för 2000

Justitiedepartementet, (2000) En förvaltning i demokratins tjänst - ett handlingsprogram

Justitiedepartementet – Organisation och uppgifter Faktablad mars 2000
Justitiedepartementet (2000) Samlad resultatredovisning för rättsväsendet 1999
Justitiedepartementet, (2000) Kvalitet i chefsförsörjningen – regeringens chefspolicy

2002/03:RR2
Bilaga

Statens offentliga utredningar

Förnyelse genom omprövning (SOU 1979:61)

Politisk styrning – administrativ självständighet (SOU 1983:39)

Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning (SOU 1986:40)

Resurser för högskolans grundutbildning (SOU 1992:44)

Utredning om offentligt anställda (SOU 1992:60)

Byråkratin i backspegeln – femtio år av förändring på sex förvaltningsområden (SOU 1997:7)

Arbetsgivarpolitik i staten – för kompetens och resultat (SOU 1997:48)

I medborgarnas tjänst (SOU 1997:57)

Statistikreformen (SOU 1999:96)

En uthållig demokrati (SOU 2000:1)

Utvärdering av budgetprocessen (SOU 2000:61)

Departementsskrivelser

Vad kostar det? Prislista för statliga tjänster (Ds 1991:26)

ELMA – åtgärder för att stärka resultatstyrningen (Ds 1995:6)

Kompetensparadox? Rapport om hinder och möjligheter att tillvarata kompetensen på arbetsmarknaden (Ds 2000:49)

Ekonomisk styrning (Ds 2000:63)

I rikets tjänst - en ESO-rapport om statliga kårer (Ds 2001 2001:45)

Riksrevisionsverket

Om metoder för att bedöma statliga myndigheter (1976) Dnr 1972:3

Vad blev resultatet? Utgångspunkter för uppföljning och utvärdering. (RRV P 1983:2)

Varför blev det dyrare – kostnadsutveckling för statliga reformer (1984) Dnr 1983:334

Lär sig SIDA (1988) Dnr 1986:858

Invandrarverket och den lokala flyktingmottagningen (1988) Dnr 1986:903

2002/03:RR2

Kompetensförsörjning i ett förändringsperspektiv (Fg 1991:2)

Bilaga

”Bättre än förr...” Ohälsotalet och resultatstyrningen inom socialförsäkrings-
administrationen (1994:22)

Förvaltningspolitik i förändring (1996:50)

Vägledning årlig revision (RRV 1999:14)

Myndigheters agerande i ett besparingsskede (RRV 1999:35)

RRV:s årliga rapport till regeringen för år 2000 (RRV 2000:16)

Myndigheters ledning – en strategistudie (2000)

Håller måtten måttet? (RRV 2001:13)

Årliga publikationer

Staten i omvandling (Statskontoret)

Statistisk årsbok (SCB)

Statsliggaren (Ekonomistyrningsverket)

Årsredovisning för staten

Litteratur

Amnå Erik (1981) Planhushållning i den offentliga sektorn

Arbetsgivarpolitiken inom polisen (2000) Rikspolisstyrelsen

Ask-Uppmark (1969) Resa genom åren.

Bergman, P och Wigblad, Rune, (1999) Worker's Last Performance: Why
Some Factories Show their Best Results during Countdown.

Bloch Marc (1962) Feudal society

Bouckaert Geert och Politt Christopher (1999) Public Management Reform –
a comparative analysis

Braw Christian. (1990) Erfarenhetsbaserat ledarskap

Brunsson Nils och Jacobsson Bengt (red) (1998), Standardisering

Brunsson Nils och Olsen J.P. (red) (1990) Makten att reformera

Bäckström, Henrik och Lind, J. 2000, Managementstrategier och företag i
nätverk, Arbetsmarknad & Arbetsliv,

Danielsen Gunnel Frost (2000) Kompetens försörjning i staten, på uppdrag
av Statens kvalitets- och kompetensråd

de Geer Hans (1978) Rationaliseringsrörelsen i Sverige

Eklund Nils. Ny årsredovisning belönar goda resultat. RRV:s årsbok 1992

Eklund Nils. Visa resultat! Va' sa' resultatet? ESV-Nytt 1/2000

Ekman Gunnar (1999) Från text till batong – Om poliser, busar och svennar

Eriksson, Carin B., 1997, Akademiskt ledarskap

Esping Hans (1999) En vittrande rättsstat, Moderna tider september 1999

Forsell Anders och Anders Ivarsson Westerberg (2000) Administrera mera! Organisationsförändring och administrativt arbete.

Forsman Anders (1979) En teori om staten och den offentliga sektorn

Forsman Anders (1984) Det nya tjänstesamhället

Forsman Anders (1999) Tillväxt och kunskap

Furåker Bengt (2000) Offentligt och privat anställdas uppgifter om sitt arbete, Arbetsmarknad & Arbetsliv, Vol. 6,

Försäkringskassan Älvsborgs län (1998) Två kommuner med olikartad sjukfallsutveckling

Geijer Erik Gustaf (1841) Människans historia – första föreläsningen

Genberg Mats (1992) The Horndal effect.

Grohman Hans (1986) Produktivitetmätningar och produktivitetsmått

Gustafsson Bo (1965) Den norrländska sågverksindustrins arbetare 1890-1913. arbets- och levnadsförhållanden. Gustafsson Bo (1971) Ekonomisk tillväxtteori och ekonomisk historia

Gustafsson Bo (1983) The causes of the Expansion of the Public Sector in Sweden during the 20th Century.

Gustafsson Bo (1996) Offentliga åtaganden: teori och historia i Det statliga åtagandet (RRV 1996:41)

Hagerman Maja (1996) Spåren av kungens män

Henning Roger och Ramström Dick (1989) Förvaltningsförnyelse

Hirdman Yvonne (1989) Att lägga livet till rätta

Holmbäck Åke och Wessén E. (1946) Svenska Landskapslager 5

Holmbäck Åke och Wessén E. (1979) Svenska Landskapslager 1

Jacobsson Bengt (2000) "Lär av egna erfarenheter – lita mindre på modeller-na", Personal och ledarskap nr 9 2000

Jacobsson Bengt (red) (1994) Organisationsexperiment i kommuner och landsting

Tegle Stig (1999) Drivkrafter för tillväxt

2002/03:RR2

Trollestad Claes (1994) Människosyn i ledarskapsutbildning

Bilaga

Tyst kunskap eller förtroenhetskunskap. (Upptinget 8/00)

Wadensjö Eskil och Sjögren Gabriella (2000) Arbetslinjen för äldre i praktiken.

Innehållsförteckning

1	Revisorernas granskning	1
2	Remissinstansernas synpunkter och revisorernas överväganden.....	3
2.1	Utgångspunkter och allmänna synpunkter	3
2.2	Definition av den statliga personalpolitiken	9
2.3	Precisering av den arbetsgivarpolitiska delegeringen.....	12
2.4	Tydligare chefskap och redovisning.....	15
2.5	Verksamhetsanpassning av uppföljningen	18
2.6	Identifikation av risksituationer.....	21
3	Revisorernas förslag.....	22
<i>Bilaga</i>		
Rapport 2001/02:12 Statens personalpolitik – En uppföljning av 1985 års		
	personalpolitiska beslut	25
	Förord	27
	Sammanfattning.....	29
	Den statliga personalpolitikens måluppfyllelse har varierat	29
	Ett långsiktigt perspektiv	30
	Slutsatser och förslag.....	31
1	Granskningens bakgrund och inriktning	33
1.1	Bakgrund.....	33
1.2	Problem	33
1.2.1	Problemdiskussion	33
1.3	Inriktning.....	34
2	Personalpolitiska reformer från 1985	35
2.1	Den konstitutionella grunden	35
	Regeringsformen	36
2.2	Den personalpolitiska reformen 1985	37
2.2.1	Innehållet i 1985 års personalpolitiska beslut.....	38
	Avstannande expansion.....	38
	Förändringsberedskap och ökad rörlighet	38
	Lönefrågorna	39
	Rekrytering och befordran på saklig grund: förtjänst och skicklighet ...	39
	Decentralisering och förenkling	40
	Statlig personalpolitik i ett process och resultatperspektiv	40
2.2.2	Den förvaltningspolitiska förnyelsen	41
	Förvaltningsutredningen och Verksledningskommittén	41
	Verksledningsbeslutet och den nya verksförordningen	42
2.2.3	Personalfrågorna och resultatstyrningen	44
	Personalfrågorna i 1989 års kompletteringsproposition	45
2.3	Personalreformer under 1990-talet	45
2.3.1	Det nya arbetsgivarverket.....	46
2.3.2	Tjänsteinstitutets avveckling	47
2.3.3	Begreppet personalpolitik avlägsnas från verksförordningen.....	48
2.3.4	Kvalitets- och kompetensrådet	48
2.4	Sammanfattning	49

3	Statens personaluppföljning efter år 1985	50
3.1	Uppföljning av reformens mål	50
3.2	Utveckling av uppföljningens organisation	50
3.2.1	Regeringens uppföljning i årsredovisningar	50
3.2.2	Redovisningsreformen 1993	51
3.2.3	Den arbetsgivarpolitiska uppföljningen	51
3.2.4	Kriterier för mål i regeringens handledning för regleringsbrev	52
3.2.5	Regeringens bedömning av utvecklingsbehov	53
3.2.6	Riksdagens uppföljning	54
3.2.7	Kommentarer till uppföljningens utformning	55
3.3	Den statliga bemanningen	55
3.3.1	Utveckling för olika personalkategorier	57
3.4	Rörlighet, omställning och utveckling	60
3.4.1	Personalomsättning	60
3.4.2	Uppsägningar	62
3.4.3	Åldersstrukturen i staten	63
3.4.4	Pensioner	64
3.4.5	Kompetensutveckling	65
	Utbildningskostnaderna i förhållande till personalkostnaderna	65
	Utbildningsvolym	66
3.4.6	Förändringar i myndighetsstrukturen	67
3.5	Kostnadsutveckling och sjukfrånvaro	67
3.5.1	Statsbudgetens utgifter	68
3.5.2	Statskontorets mätningar	70
3.5.3	Sjukfrånvaro	71
3.6	Sammanfattning av iakttagelser	74
4	Utredningar om personal och förvaltningspolitik	75
4.1	Personalpolitiska utvärderingar	75
4.1.1	Riksrevisionsverket om kompetensförsörjning	75
4.1.2	Riksdagens revisorers granskning av den statliga personalpolitiken	76
4.1.3	ELMA-rapporten	77
4.1.4	Utredningen om arbetsgivarpolitik i staten	78
4.1.5	Riksrevisionsverket om chefsförsörjning	78
4.1.6	Riksdagens revisorer om myndigheternas lönekostnader	79
4.1.7	Kompetensförsörjning enligt Kompetensrådet	79
4.1.8	I rikets tjänst	80
4.1.9	Samlad utvärdering av den arbetsgivarpolitiska reformen	81
4.2	Utredningar om organisation och ekonomiadministration	81
4.2.1	Tvåprocentaren på 1980-talet	81
4.2.2	Riksdagens revisorer om statens omställningsarbete	82
4.2.3	Rapport om hinder för förnyelsearbetet vid statliga myndigheter	82
4.2.4	Sparprogrammet under 1990-talet	83
4.3	Förvaltningspolitiska utredningar	84
4.3.1	Maktutredningen	84
4.3.2	Förvaltningspolitiska kommissionen	85
	Förvaltningspolitiska propositionen	86
4.3.3	Demokratiutredningen	88
4.4	Sammanfattning av iakttagelser	88

5	Den personalpolitiska praktiken – fallstudier	90
5.1	Metod	90
5.2	De fyra exemplen	92
5.3	Begreppet personalpolitik	94
5.3.1	Definition	94
	Tjänstens karaktär	95
5.3.2	Tjänstebegreppet	95
5.3.3	Personalpolitiska program	96
5.4	Personalpolitiken som förändringsinstrument	97
5.4.1	Avreglering	97
5.4.2	Förändringsbenägenhet och omorganisationer	98
	Teknisk utveckling	100
	Personalavveckling	100
	Kompetensutveckling	102
	Rekrytering	103
5.5	Delegering och effektivisering	104
	Långtgående delegering och ledarskapets utveckling	104
5.5.1	Chefsegenskaper	106
	Chefstillsättning som budskap	107
	Uppföljning	108
5.5.2	Minskad bemanning och ohälsa	109
5.5.3	Effektiviseringens innehåll	110
5.6	Sammanfattning	111
6	Revisorernas överväganden och förslag	113
6.1	Inledning	113
6.2	Överväganden och förslag	114
6.2.1	Begreppet statlig personalpolitik behöver definieras	114
6.2.2	Innebörden av den arbetsgivarpolitiska delegeringen måste preciseras	114
	Delegering innebär inte godtycke	114
	Arbetslednings- och arbetsgivarfrågor är inte identiska	115
	Innebörden av personalpolitikens mål kan inte delegeras	115
6.2.3	Tydligare chefskap och bättre redovisning	115
6.2.4	Den personalpolitiska uppföljningen behöver verksamhetsanpassas	116
6.2.5	Regeringen behöver identifiera risksituationer för tidiga åtgärder	117
	Referenser	118
	Offentligt tryck	118
	Riksdagen	118
	Författningar	118
	Riksdagens revisorer	118
	Statens offentliga utredningar Förnyelse genom omprövning (SOU 1979:61)	120
	Departementsskrivelser	120
	Riksrevisionsverket	120
	Årliga publikationer	121
	Litteratur	121