

Förslag

1983/84: 7

Riksdagens revisorers förslag angående arbetsmarknadsverkets personalsituation

1983-11-24

Till riksdagen

1 Sammanfattning

Riksdagens revisorer har granskat arbetsmarknadsverkets (AMV) personalsituation, bl.a. hur personaltillskotten använts, personalfrånvaron och vakanssituationen inom AMV. Enligt vad som framkommit vid granskningen har personaltillskotten använts för de ändamål som avsetts i riksdagsbesluten. Redovisningen av AMVs personal och förvaltningskostnader behöver dock förbättras.

Riksdagens revisorer föreslår

att redovisningen av AMVs personal i propositionerna till riksdagen skall vidgas till en totalredovisning med fördelning på följande AMV-organ:

Arbetsmarknadsstyrelsen,

Länsarbetsnämnderna,

Arbetsförmedlingskontoren,

Flykting- och AMU-förläggningar,

Arbetsmarknadsinstitutet,

Regionkontoren med arbetsföretag,

att den föreslagna totalredovisningen av AMVs personal i anslagsframställningar och propositioner skall kombineras med redovisning av den totala lönekostnaden för AMV och en översiktlig redovisning av de totala förvaltningskostnaderna, i stället för nu tillämpade oklart avgränsade partiella redovisningar.

att personalfrånvarons betydelse skall studeras för flera statliga myndigheter som underlag för analys och uppföljning av frånvarosituationen.

Förslagen grundar sig på granskningsrapporten Arbetsmarknadsverkets personalsituation (1982/83: 2) och remissyttranden, av vilka sammanfattningar redovisas i bilaga till denna skrivelse.

2 Genomförd granskning

2.1 Bakgrund

På förslag av riksdagens arbetsmarknadsutskott har riksdagens revisorer genomfört en granskning av arbetsmarknadsverkets (AMV) personalsituation. Granskningen har gjorts mot bakgrund av att AMV under 1970-talet fått vidgade arbetsuppgifter och ett stort antal nya tjänster, att företrädesvis tillföras den lokala arbetsförmedlingen. Under beaktande av AMVs arbetsuppgifter och organisation har undersökts hur AMVs nya tjänster disponerats, personalfrånvarons storlek och orsaker samt hur AMV fyller uppkomna vakanser.

2.2 Granskningsresultatet

Vid granskningen har framkommit att vid AMV har under 1970-talet inrättats sammanlagt ca 3 500 tjänster, varav ca 2 100 s.k. förvaltningstjänster och ca 1 400 tjänster som AMV haft rätt att inrätta på egen hand inom ramen för sak-/programanslag.

Av det totala antalet nya förvaltningstjänster vid AMV under 1970-talet har ca 75 % eller huvuddelen tilldelats arbetsförmedlingen, dvs. utnyttjats för de ändamål som avsetts i riksdagsbesluten. År 1980 genomfördes vissa organisatoriska förändringar främst innefattande överföring av personal från AMV till den nyinrättade Samhällsföretagsgruppen samt förstärkande av verksamheten med arbetsprövning m.m. genom inrättande av arbetsmarknadsinstituterna (AMI) inom AMV. Nettoresultatet blir – om man bortser från AMI – att antalet tjänster inom AMV sedan 1979 minskat med ca 750. AMV hade vid ingången av budgetåret 1982/83 sammanlagt ca 11 900 tjänster och en personalvolym motsvarande ca 10 600 årsarbetare.

Utvecklingen med förlängd semester och ökade möjligheter till betald frånvaro m.m. har medfört att ca en tredjedel av tillskotten av tjänster till AMV under 1970-talet absorberats och inte gett beräknat resurstillskott. Sjukfrånvaron är förhållandevis hög inom vissa AMV-organ och tillsättningen av vakanser tar förhållandevis lång tid.

Det sätt på vilket AMVs personal och förvaltningskostnader redovisats i propositionerna till riksdagen har gett en ofullständig bild av AMVs resurser. Detta beror främst på att redovisningen av AMVs personal till riksdagen begränsats till vad som tidigare angetts under myndighetsanslagen, medan tjänster som AMS haft rätt att inrätta på egen hand inom ramen för sak-/programanslag inte tagits med.

Förutsättningarna för en bättre personalredovisning för AMV har avsevärt förbättrats genom tillkomsten av statens personaladministrativa system (PI). Önskemål om mera användbara utdata från PI som aktualiserats under utredningens gång uppgavs då kunna tillgodoses genom smärre

förändringar i PI-systemet som statens löne- och pensionsverk skulle genomföra. En närmare analys av sjukfrånvarons orsaker vid AMV förklarade sig AMS beredd att genomföra. AMS uppgav sig ägna särskild uppmärksamhet åt möjligheterna att förkorta tillsättningstiderna vid verket.

Mot bakgrund av det nämnda utmynnar granskningsrapporten i förslag om

- att AMS i sina anslagsframställningar skall ge en mera detaljerad redovisning av AMVs personalsituation,
- att redovisningen av AMVs personal i propositionerna till riksdagen skall vidgas till en totalredovisning med fördelning på olika huvudkategorier av AMV-organ,
- att införandet av en totalredovisning av AMVs personal i anslagsframställningar och propositioner skall kombineras med redovisning av den totala lönekostnaden för AMV och en översiktlig redovisning av de totala förvaltningskostnaderna.

3 Revisorernas överväganden

3.1 Allmänna synpunkter

I takt med att allt större krav ställts på arbetsmarknadspolitiska åtgärder har arbetsuppgifternas antal och omfattning för AMV ökat. I takt därmed har AMS gjort framställningar om avsevärda personalförstärkningar, önskemål som endast delvis kunnat tillgodoses. Mot bl.a. den bakgrunden anser riksdagens revisorer att det är angeläget att ett mera fullständigt underlag tas fram för att belysa AMVs resurser och resursprioriteringar.

3.2 AMVs personalredovisning

Såsom framgår av rapporten har det varit svårt att få en entydig bild av personalsituationen vid AMV, eftersom olika källor ger olika uppgifter.

I AMS anslagsframställningar har redovisats dels antalet förvaltnings-tjänster som redovisades under de tidigare myndighetsanslagen, dels den totala personalen vid AMV uttryckt i årsarbetskrafter (anslagsframställningens långtidsbedömning).

Uppgifter om det totala antalet tjänster/årsarbetare eller anställda vid AMV har också kunnat utläsas ur AMVs årliga verksamhetsberättelser.

I den statliga personalstatistiken, som utarbetas av SCB och redovisas i publikationen Statstjänstemän/Statsanställda, har angetts uppgifter om antalet anställda vid AMV, uppgifter som delvis av naturliga skäl överstiger antalet tjänster/årsarbetare.

Till riksdagen har i propositionerna endast redovisats de s.k. förvaltningstjänsterna vid AMV, t. ex. för budgetåret 1982/83 summa 5 690 tjänster, att jämföra med det totala antalet tjänster vid AMV, ca 11 900, exkl.

+1 Riksdagen 1983/84. 2 saml. Nr 7

tillfälliga tjänster. De s.k. sak-/programanslagstjänsterna har alltså inte redovisats till riksdagen. Detta sätt att redovisa personalen fastställdes i början av 1970-talet i samband med införandet av programbudgetering att gälla övergångsvis för AMV och har sedan permanentats.

Kraven på AMVs personalredovisning i verkets anslagsframställningar har successivt skärpts genom anvisningar och föreskrifter i budgethandbok och regleringsbrev.

Enligt revisorernas uppfattning finns det inte längre anledning att i propositionerna endast göra en delredovisning av AMVs personal och förvaltningskostnader. Statens personaladministrativa system (PI), som används av AMV, har medfört ökade möjligheter till en mera detaljerad personalredovisning. AMVs personalredovisning bör ge information om personalresursernas fördelning på huvudkategorier på AMV-organ, allt i linje med anvisningar och föreskrifter i budgethandbok och regleringsbrev för AMV. AMV har nu i bilaga 2 i anslagsframställningen för budgetåret 1984/85 redovisat sin personal på detta sätt.

Genom att AMV i sin anslagsframställning ändrat sin personalredovisning i enlighet med vad som föreslagits i granskningsrapporten föreligger numera förutsättningar för att AMVs hela personal skall kunna redovisas i propositionerna till riksdagen, dels totalt, dels med fördelning på olika huvudkategorier av AMV-organ.

Riksdagens revisorer anser att regeringens redovisning av AMVs personal i kommande budgetpropositioner bör vidgas till en totalredovisning med fördelning på följande kategorier av AMV-organ:

Arbetsmarknadsstyrelsen,
Länsarbetsnämnderna,
Arbetsförmedlingskontoren,
Flykting- och AMU-förläggningar,
Arbetsmarknadsinstitutet,
Regionkontoren med arbetsföretag.

3.3 Redovisningen av AMVs förvaltningskostnader

Sedan programbudgetering infördes vid AMV har regeringen i propositionerna till riksdagen under rubriken AMVs administrationskostnader eller AMVs förvaltningskostnader redovisat en del av AMVs förvaltningskostnader, nämligen den del som motsvarar de tidigare myndighetsanslagen till AMV. Övriga förvaltningskostnader inklusive lönekostnader har enligt hittills tillämpad redovisningspraxis inte redovisats. Någon bild av AMVs totala förvaltningskostnader, att skilja från AMVs utgifter av transfereringskaraktär (arbetslöshetsersättning, utbildningsbidrag, lönebidrag m.m.), kan således inte erhållas, varken i AMVs anslagsframställningar eller i avsnittet om AMV i propositionerna till riksdagen.

I linje med önskemålen om en fullständig redovisning av AMVs

personal anser riksdagens revisorer att den hittills partiella redovisningen av AMVs lönekostnader och övriga förvaltningskostnader bör vidgas till att avse AMVs totala förvaltningskostnader.

3.4 Personalfrånvaron

Personalfrånvaron har inom statsförvaltningen liksom inom andra sektorer ökat avsevärt under 1970-talet, främst genom ökade möjligheter till ledigheter av olika slag, möjligheter som tillkommit genom lagar eller avtal. Riksrevisionsverket (RRV) genomförde år 1981 på regeringens uppdrag en studie avseende omfattningen av frånvaron i arbetet. Av studien, som bl.a. baseras på SCBs arbetskraftsundersökningar, framgår att den registrerade frånvaron under 1970-talet ökat med drygt 40 %.

För AMV har den registrerade frånvaron självfallet också ökat. Således har till icke obetydlig del det personaltillskott som AMV erhållit absorberats. Till denna frånvaro kommer även bortovaro från ordinarie arbetsuppgifter, främst för intern utbildning, planering, konferenser, informations-spridning, företagsbesök, facklig verksamhet, sammanträden m.m. Även om denna typ av frånvaro i och för sig är fullt legal och viktig för arbetets fullgörande kan den för allmänheten innebära försämrad service. För att av olika anledningar betingad frånvaro inte onödigtvis skall inskränka arbetsförmedlingens möjligheter att betjäna de arbetssökande under öppethållandetiderna, kan arbetet behöva organiseras på ett annat sätt.

Såsom framgår av AMS remissyttrande skall möjligheterna att höja servicegraden inom AMV prövas, bl.a. genom organisatoriska förändringar, vilket revisorerna med tillfredsställelse konstaterar.

Sjukfrånvaron var under budgetåret 1981/82 förhållandevis hög vid AMV, främst beroende på ovanligt hög sjukfrånvaro vid vissa AMV-myndigheter och myndighetsgrupper. Detta framgår av den frånvarostatistik för AMV som för det aktuella året för första gången framställts på underlag av statens personaladministrativa system (PI). AMS anger i sitt remissyttrande att myndigheten avser att utföra en analys av sjukfrånvaron i verket för att skapa klarhet om och i så fall hur frånvaron skall kunna nedbringas. I likhet med AMS och de personalorganisationer som yttrat sig i denna fråga, TCO och SACO/SR, anser revisorerna att det är mycket viktigt att en sådan analys genomförs snarast möjligt och att de åtgärder som kan vidtas för att minska problemen genomförs.

Personalen är en av de viktigaste resurserna och därtill en av de mera kostnadskrävande i statlig verksamhet. En god överblick över den reella personaltillgången är nödvändig för en god resursplanering. Det är också av arbetsmiljöskäl viktigt att personalfrånvaron följs upp så att olika problem i tid kan upptäckas och lösas.

Frånvaroredovisningen har svagheter genom att definitionerna för frånvaro och deltidsanställning i en del fall är oklara eller tillämpas oenhetligt.

Det är viktigt med enhetlighet på detta område för att analyser av frånvaron skall bli meningsfulla.

Revisorerna anser att personalfrånvarons betydelse bör studeras för flera statliga myndigheter som underlag för analys och uppföljning av frånvarosituationen. PI-systemet, till vilket myndigheternas anslutning dock är frivillig, kan i viss utsträckning ge underlag för sådana studier.

3.5 Vakanserna vid AMV

Vid AMV liksom vid andra statliga myndigheter medför stora vakanser och tidsutdräkt vid tjänstetillsättningar resursmässigt olägenheter och administrativ merbelastning. Såsom framgår av bl.a. yttrandet från AMS arbetar AMS med att förkorta vakanstiderna, bl.a. genom en fortsatt utveckling av personalplaneringen. AMS anser dock att en förutsättning för mera väsentliga förändringar är att regelverket för tjänstetillsättningar ses över, särskilt systemet med tjänsteförening.

Som följd av en översyn av personaladministrationen som genomförts i statskontorets regi har ett antal förslag bl.a. om begränsning av tjänsteförening redovisats. Efter departementsbehandling har förslag våren 1982 lagts fram för personalorganisationerna för förhandling.

Riksdagens revisorer anser det angeläget att förhandlingarna utan dröjsmål leder till önskvärda förenklingar.

4 Hemställan

Med hänvisning till de anförda hemställer revisorerna att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna föreslagit angående

1. en mera fullständig redovisning i propositionerna till riksdagen av AMVs personal med fördelning på huvudkategorier av AMV-organ,
2. en fullständig redovisning av AMVs lönekostnader och andra förvaltningskostnader i AMS anslagsframställningar och i anslagspropositionerna till riksdagen samt
3. en bättre belysning och uppföljning av frånvarosituationen vid statliga myndigheter.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Sture Palm (s), Allan Åkerlind (m), Bertil Jonasson (c), Wiggo Komstedt (m), John Johnsson (s), Kjell Nilsson (s), Stig Josefson (c), Stig Alftin (s), Bengt Silfverstrand (s), Olle Aulin (m), Holger Bergman (s) och Anita Johansson (s).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Göran Hagbergh, byråchefen Rolf Jensen och revisionsdirektören Karl-Olov Hedler (föredragande).

På riksdagens revisorers vägnar

Sture Palm

Karl-Olov Hedler

RIKSDAGENS REVISORER

1983-10-26

Dnr 1980:53

Sammanfattning av rapport 1982/83:2 om arbetsmarknadsverkets personalsituation och de remissyttranden som avgetts över den**1 Rapporten****1.1 Bakgrund och syfte**

Granskningsuppdraget avseende arbetsmarknadsverkets (AMVs) personalsituation baseras på ett förslag från riksdagens arbetsmarknadsutskott. Den förvaltningsrevisionella granskningen syftar främst till att mot bakgrund av AMVs åligganden och organisation klarlägga hur de nya tjänsterna AMV fått under 1970-talet använts, personalfrånvarorns storlek och orsaker vid AMV och hur AMV fyller vakanta tjänster.

Det kan allmänt konstateras att utredningsarbetet varit mycket komplicerat till följd av brister i personalstatistiken för den tidigare delen av 1970-talet och de mycket divergerande uppgifter om anställda och tjänster i AMV som ges i olika källor.

1.2 Granskningens inriktning

Granskningen har inriktats på att ge en bild av personalutvecklingen inom AMV. Antalet nya tjänster som tillförts AMV under 1970-talet anges liksom hur de nya tjänsterna fördelats och utnyttjats. Den vidgning av arbetsuppgifterna för AMV som inträffat under den aktuella perioden redovisas liksom förändringar i AMVs organisation och resurser. Olika faktorer som påverkat arbetsvolymen och inriktningen av arbetet på arbetsförmedlingarna belyses, såsom utvecklingen av sysselsättningen och arbetslösheten, beslut om ökade insatser för svårplacerad arbetskraft, ändrade arbetsformer m.m. Vidare redovisas användningen av ADB i arbetsförmedlingen med hänsyn till dess betydelse för behovet av personal samt personalen inom den av skolöverstyrelsen (SÖ) administrerade men främst via AMV finansierade arbetsmarknadsutbildningen (AMU). Personaltillskott till AMV av tillfällig karaktär samt användningen av arkivarbetare (motsv.) analyseras ej.

Granskningen av personalfrånvarorns storlek och orsaker vid AMV baseras främst på uppgifter som för första gången kunnat tas fram om AMVs personal ur statens personaladministrativa system (PI) och på vissa av AMV-organ genomförda frånvaroundersökningar.

Redovisningen av hur AMV fyller uppkomna vakanser innefattar också en redovisning av vakanssituationen.

1.3 Granskningsresultatet

Personalredovisningen för AMV har förändrats under 1970-talet, bl.a. i och med att programbudgetering infördes med början budgetåret 1972/73. Personalredovisningen blev därmed mindre utförlig i AMS anslagsframställningar i vad gäller de s.k. sakanslagstjänsterna. Redovisningen av AMVs personal i propositionerna till riksdagen begränsades till att avse sådan personal som tidigare redovisats under myndighetsanslag för arbetsmarknadsstyrelsen och arbetsförmedlingen inklusive länsarbetsnämnderna. AMVs tjänster på sak-/programanslag framgår inte av redovisningen. Motsvarande gäller tillskotten av sådana tjänster.

Uppgiften att undersöka användningen av ett tillskott av drygt 2 100 tjänster (s.k. förvaltningstjänster) till AMV under 1970-talet har därför vidgats till att avse AMVs totala personaltillskott under samma period, ca 3 500 tjänster.

1.3.1 Användningen av AMVs nya tjänster

Vad avser de 2 100 nya förvaltningstjänsterna, som riksdagen tagit ställning till, har framgått att de flesta av dem, 1 600 eller ca 75 %, gått till arbetsförmedlingen, ca 300 eller 14 % till länsarbetsnämnderna och ca 85 eller 4 % till arbetsmarknadsstyrelsen. Av de nämnda tillskotten har nära 200 tjänster använts för omvandling av extra tjänster till extra ordinarie tjänster. Drygt 100 eller 6 % av de tjänster som riksdagsbesluten gett möjlighet att inrätta har fallit bort som besparingar eller finansierat arvodet till vissa speciella personalkategorier (läkare, tolkar, praktikanter m.fl.).

Av personaltillskotten till arbetsförmedlingen, ca 1 600 tjänster varav 1 250 handläggartjänster, har 1 000 handläggartjänster utnyttjats för den egentliga arbetsförmedlingen (platsförmedlingen) och arbetsledande uppgifter inom arbetsförmedlingen.

Efter vad som kunnat utrönas vid granskningen har tillskotten av förvaltningstjänster använts för de ändamål som avsetts i riksdagsbesluten.

De nya tjänsterna i övrigt under 1970-talet, dvs. de ca 1 400 nya tjänsterna som AMV själv inrättat på sak-/programanslag för i regleringsbrev angivna ändamål m.m., har använts på följande sätt. Ca 600, dvs. nära hälften, har använts för administration och ledning m.m. av beredskapsarbeten. Nära 400, således drygt en fjärdedel av tillskottet, har utnyttjats för förstärkning av AMVs del av administration och social service för arbetsmarknadsutbildningen. Ca 160 tjänster har använts för förstärkning av AMVs personal för flyktingverksamheten. Sedan år 1980 har antalet sak-/programanslagstjänster förändrats dels genom inrättande vid AMV av

AMI-verksamheten och mindre utökning av flyktingverksamheten, dels genom överföring av ca 500 tjänster från AMV till Samhällsföretagsgruppen m.m. och minskning av personalen för genomförande av beredskapsarbeten. Efter dessa förändringar uppgår antalet sak-/programanslagstjänster vid AMV budgetåret 1982/83 till ca 5 400, alltså nästan lika många som förvaltningstjänsterna.

Vid ingången av budgetåret 1982/83 fördelade sig AMVs totala personal på olika AMV-organ enligt följande sammanställning från AMS.

	Antal		Årsarbetskrafter ¹	
	tjänster ¹	tjänstgörande ²	antal	%
Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS)	950	827	766	7
Länsarbetsnämnderna (LAN)	1949	1988	1 786	17
Arbetsförmedlingen (AF)	5 498	5 579	5 020	48
Flykting-/AMU-förläggningar	249	245	219	2
Arbetsmarknadsinstitutet (AMI)	2 529	2 428	2 138	20
Regionkontor m.m. (RK)	721	678	634	6
Summa	11 892	11 775	10 561	100

¹ Inkl. extratjänster

² Antal anställda i tjänst (inkl. tjänstlediga högst 1 månad)

³ Deltidsanställda omräknade, t.ex. två halvtidsanställda ger en årsarbetskraft

Utöver personal vid AMV finansieras över AMVs budget ca 5 800 tjänster i den av SÖ bedrivna arbetsmarknadsutbildningen.

I Samhällsföretagsgruppen finns ca 5 500 anställda vilkas tjänster tidigare direkt eller indirekt finansierades via AMV. Före år 1980 fanns ca 500 av dessa tjänster inom AMV och av återstoden fanns huvuddelen inom den av landstingen med statsbidrag bedrivna verksamheten vid verkstäder för skyddat arbete.

Vid beaktande av AMVs personalutveckling mot bakgrund av förändringar i AMVs uppgifter och organisation finner man att AMV under 1970-talet successivt tillförts ökade arbetsuppgifter. Volymen i tidigare tilldelade uppgifter har också ökat. Som exempel på nya arbetsuppgifter kan nämnas ärenden om kontant arbetsmarknadsstöd, ärenden rörande investeringsfonder och arbetsmiljöfonder, obligatorisk platsanmälan och ledning av verksamhet med yrkesinriktad rehabilitering. Uppgifterna har också blivit svårare och mera tidskrävande, t.ex. intensifierade åtgärder för platsförmedling till svårplacerad arbetskraft. Att på något sätt kvantifiera den ökade arbetsbördan är inte möjligt.

1.3.2 Personalförbrukningens storlek och orsaker

Personalförbrukningen vid AMV har studerats i främst två avseenden. Det har syntts angeläget att få ett underlag för bedömning i vad mån ökad förbrukning absorberat större eller mindre del av personaltillskottet under 1970-talet. Det har legat i granskningsuppgiften att redovisa personalförbrukningens omfattning och orsaker.

Personalfrånvaron vid AMV har ökat betydligt under 1970-talet liksom vid andra myndigheter och företag. De viktigaste orsakerna är ökad föräldradledighet och förbättrade semestervillkor. Även ökad studieledighet, facklig verksamhet och ökad internutbildning medverkar till resursbortfall för arbetsgivaren. Ökningen av frånvaron vid AMV från vanliga arbetsuppgifter under 1970-talet beräknas ha motsvarat ca 600 årsarbetskrafter, exklusive sjukfrånvaro. Beaktas också att sjukfrånvaron vid AMV ligger över genomsnittet, att ca 200 nya tjänster använts för extraordinariesättningar och besparingar samt att ca 50 årsarbetskrafter beräknas ha avdelats för administration av tillskottet om 3 500 tjänster blir slutsatsen att ca 1 200 tjänster eller ca en tredjedel av AMVs hela resurstillskott i form av tjänster absorberats.

Till bilden av AMVs personalutveckling under 1970-talet hör också att andelen deltidstjänstgörande ökat betydligt.

Personalfrånvaron vid AMV har studerats utifrån tillgängliga specialutredningar och med ledning av den resurs- och frånvarostatistik som i slutet av år 1982 för första gången kunde tas fram ur statens personaladministrativa system (PI) för AMV avseende ett helt budgetår (1981/82).

Den registrerade frånvaron i form av tjänstledighet, sjukfrånvaro och semester m.m. motsvarar ca 30 % av teoretiskt disponibel arbetstidsvolym (250 arbetsdagar per år vid avdrag för helgdagar och lördagar). Därtill kommer ca 10 % för utbildning, facklig verksamhet m.m. innebärande frånvaro från ordinarie arbetsuppgifter. Semester motsvarar i genomsnitt ca 12 % av tillgänglig arbetstidsvolym. Med avdrag för semester har således ca 70 % av den tillgängliga arbetstidsvolymen kunnat utnyttjas för ordinarie arbetsuppgifter.

Frånvaron för sjukdom och tjänstledighet varierar betydligt. AMS centralt har den största tjänstledigheten och sjukfrånvaron, regionkontoren m.m. den minsta.

Vad speciellt angår sjukfrånvaron visar sjukfrånvarostatistiken 1981/82 att sjukfrånvaron är förhållandevis hög inom AMV. Inom AMS centralt och LAN är den störst, över 8 %, därpå kommer AF, AMI och RK m.m. i nu nämnd ordning. Frånvaron vid AMS är 50 % högre än vid RK m.m. För AMV i genomsnitt är den 7,4 %.

Av tillgängligt jämförelsematerial kan konstateras att sjukfrånvaron vid vissa AMV-organ ligger väsentligt över det överslagsmässigt beräknade genomsnittet för statliga myndigheter. Skillnaden motsvarar uttryckt i årsarbetare ca 300 tjänster för hela AMV. Genomsnittet för AMV ligger också högre än t.ex. för försäkringskassorna (7,1 %) men lägre än för landstingssektorns sjukhusanknutna hälso- och sjukvård (11 %). AMS avser att närmare analysera sjukfrånvaron och dess orsaker.

1.3.3 Vakanserna vid AMV

Vakanserna vid AMV har studerats med avseende på vakansernas storlek samt regler och rutiner för uppfyllande av vakanser.

Enligt en särskild undersökning som gjorts för riksdagens revisorer var i november 1982 drygt 400 eller nära 4 % av tjänsterna vid AMV vakanta. Av dessa vakanta tjänster tillhörde ca 40 % AMI, 30 % AF och ca 13 % vardera AMS och LAN. För AMI och AMS var 7 respektive 6 % av tjänsterna vakanta. AF hade med 2 % den lägsta andelen.

Årligen tillsätts ca 1 200 tjänster vid AMV. För tillsättningen av tjänsterna tillämpas normaltidsplaner. Enligt dessa är tillsättningstiden för en tjänst som handläggs enbart inom AMV ca 4 månader, vid beredning även inom statens arbetsmarknadsnämnd (SAMN) ca 6 månader. Tidsåtgången för tjänstetillsättning inom AMV varierar också beroende på om tillsättningsbeslut skall fattas på högre nivå i andra AMV-organ än de som tjänsterna tillhör. Flertalet tillsättningsbeslut (90 %) fattas på lokal nivå.

Befordringstjänsterna vid AMV tillsätts i regel genom internrekrytering. Grundrekryteringen till AMV som tidigare avsåg särskilda aspiranttjänster genomförs numera direkt till vakanta tjänster. Effekterna har enligt vissa länsarbetsdirektörer blivit en resursnedskärning.

Inom AMV ägnas stor uppmärksamhet åt möjligheterna att förkorta tillsättningstiderna vid verket. För mer avsevärda tidsvinster erfordras dock regeringsbeslut om förändringar i gällande regelsystem.

1.4 Slutsatser och förslag

De motiv som år 1972 angavs för en partiell redovisning av AMVs personal och förvaltningskostnader motsvarande de tidigare myndighetsanslagen är inte längre bärande. Utvecklingen har medfört att de i AMVs personalförteckningar redovisade tjänsterna kommit att utgöra en oklart avgränsad grupp som det inte längre finns sakliga skäl att avskilja från andra tillsvidaretjänster inom AMV.

Statens personaladministrativa system (PI) ger nu helt andra möjligheter än tidigare till en god personalredovisning för AMV. Möjligheterna kommer ytterligare att förbättras genom smärre förändringar som aktualiserats vid granskningen. Bättre resursutnyttjande vid AMV torde kunna uppnås genom åtgärder inom AMS för översyn av sjukfrånvaroorsakerna och för att minska tillsättningstiderna för vakanta tjänster. Verket har för avsikt att vidta åtgärder för att minska påtalade problem.

Mot bakgrund av det nämnda utmynnar granskningen i förslag

- att AMS i sina anslagsframställningar skall ge en mera detaljerad redovisning av AMVs personalsituation genom att följa anvisningarna om personalredovisningen i anvisningarna för myndigheternas anslagsframställningar och i regleringsbrev,
- att redovisningen av AMVs personal i propositionerna till riksdagen vidgas till en totalredovisning med fördelning på följande huvudkategorier av AMV-organ:

Arbetsmarknadsstyrelsen,

Länsarbetsnämnderna,
Arbetsförmedlingskontoren,
Flykting- och AMU-förläggningar,
Arbetsmarknadsinstituterna,
Regionkontoren med arbetsföretag.

- att införandet av en totalredovisning av AMVs personal i anslagsframställningar och propositioner kombineras med redovisning av den totala lönekostnaden för AMV och en översiktlig redovisning av de totala förvaltningskostnaderna, i stället för nu tillämpade oklart avgränsade partiella redovisning.

2 Remissyttranden

Över rapporten 1982/83: 2 Arbetsmarknadsverkets personalsituation har yttranden avgetts av sammanlagt sex myndigheter och organ, nämligen arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), statistiska centralbyrån (SCB), statens arbetsgivarverk (SAV), statens löne- och pensionsverk (SPV), Tjänstemännens centralorganisation (TCO) samt Centralorganisationen SACO/SR. Ytterligare tre organ, nämligen Stiftelsen Statshälsan, Landsorganisationen i Sverige (LO) samt Centralorganisationen SALF, har också beretts tillfälle att yttra sig men de har avstått.

2.1 Allmänna synpunkter på rapporten

Remissmyndigheterna har i stort inga erinringar mot den bakgrundsbeskrivning och den redovisning av personalbestånd och personalutveckling m.m. vid arbetsmarknadsverket (AMV) som ges i rapporten.

SACO/SR anser att rapporten är värdefull både som bakgrund till de förslag som presenteras och som incitament för ett fortsatt arbete. AMS och TCO har vissa synpunkter på begreppet frånvaron från arbetet. SCB anser att kritiken i rapporten mot SCBs statstjänstemannastatistik är obefogad. De förslag rapporten avslutas med tillstyrks eller föranleder inga invändningar från remissorganen. En del av förslagen har redan genomförts. Remissorganen för fram vissa ytterligare förslag.

2.2 Konjunktur- och arbetskraftsutvecklingen

Enligt SCB är bakgrundsbeskrivningen om konjunkturläge och arbetsmarknad i stort sett riktig. Vissa invändningar eller reservationer görs mot användningen av uppgifterna om nyanmällda lediga platser som indikation på konjunkturutvecklingen och mot uppgifter om förvärvsintensiteten som mått i beskrivningen av sysselsättningens utveckling. Partiell och latent arbetslöshet samt utförsäkrades betydelse för AMVs verksamhet borde också ha belysts anser SCB.

SCB noterar de svårigheter som finns att få en mera fullständig bild av resultaten av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna till följd av att uppgifter om de företagsinriktade åtgärdernas sysselsättningseffekter saknas. Myndigheten anser att arbetsmarknadspolitikens totala effekter på sysselsättningen bör belysas, trots att svårigheterna att göra detta kan vara stora.

2.3 AMVs resursutveckling

AMS har inga invändningar mot beräkningarna av AMVs personaltillskott och personal i rapporten. Mot bakgrund av vad som framkommit i rapporten avser AMS att i anslagsframställningen för budgetåret 1984/85 lämna en fullständig personalredovisning.

SCB bekräftar de uppgifter i rapporten om volymökningen av AMVs personalstyrka under 1970-talet som baseras på utvecklingen av AMVs löneutgifter.

SCB bekräftar också uppgifterna i rapporten att personaltillskottet till AMV under 1970-talet motsvarar ca 3 500 tjänster/årsarbetskrafter. Rapportens kritik mot de av SCB i publikationen Statsanställda publicerade uppgifterna om utvecklingen av antalet anställda är enligt SCBs uppfattning obefogad. Förutom de omräkningar SCB på begäran av utredaren genomfört av uppgifterna skulle ytterligare bearbetningar ha kunnat utföras av SCB, som uppdrag mot ersättning. Sådana specialbearbetningar har nu genomförts av SCB som ett led i fullgörandet av remissuppdraget med resultat att SCBs uppgifter bekräftar rapportens redovisning av personaltillskottets storlek.

Det kan noteras att uppgifterna om personalbeståndet vid AMV budgetåret 1981/82 skiljer sig med ca 400 årsarbetskrafter i AMS och SCBs remissvar. Skillnaden torde bl.a. bero på olika mättdpunkter och olika metoder för omräkning till årsarbetskrafter.

Enligt SACO/SR borde rapportens mera översiktliga redovisning av användningen av de nya tjänsterna med fördelning på AMVs olika organ kompletteras med en redovisning av personalens fördelning på olika funktioner. Till undvikande av alltför stor arbetsbelastning och allvarlig förslitning av personalen är det viktigt att servicegraden inom verket kopplas till tillgängliga personalresurser. Genom att verket tillförts både ökade och nya arbetsuppgifter samt mer komplicerade sådana skulle en mer detaljerad effektmätning vara av stort värde. Nuvarande principer med mera allmänna önskemål om kompetens för AMVs personal måste kombineras med differentierade krav med hänsyn till de arbetsuppgifter som skall fullgöras. Frågan om en anpassad förmedlarutbildning i t.ex. högskolans regi bör ånyo aktualiseras. Personalutbildningen inom AMV bör i större utsträckning inriktas på fort- och vidareutbildning än på grundutbildning.

2.4 Frånvaron vid AMV

Synpunkter på rapportens uppgifter om frånvaron vid AMV lämnas av AMS, TCO och SACO/SR.

AMS anser det inte vara rimligt att beakta frånvaro från ordinarie arbetsuppgifter för intern utbildning, planering av arbetet m.m. som frånvaro från arbetet. AMS anser att i frånvaron vid AMV skall inräknas endast sjukfrånvaro, föräldraledighet, studieledighet, ledighet för facklig verksamhet samt annan tjänstledighet (ex. offentliga uppdrag). Semester och annan bortovaro bör således ej ingå. Frånvarotalet blir då 17 %. Därutöver vill AMS räkna bort 4 % för frigjorda lönemedel och anser att kapacitetsbortfallet då stannar vid 13 %. AMS avser att utreda sjukfrånvaron och undersöka om åtgärder kan vidtas för att nedbringa den.

Enligt TCO borde i rapporten en klarare åtskillnad ha gjorts mellan frånvaro som beror på lagar och/eller centrala kollektivavtal och sådan frånvaro som beror på särskilda förhållanden inom AMS. Intresset borde koncentreras till de typer av frånvaro som kan påverkas av myndighetens organisation och arbetsformer. Den höga sjukfrånvaron inom AMV är en varningssignal om att arbetssituationen inom delar av AMVs organisation är oacceptabel. TCO vill understryka vikten av att den närmare analys av sjukfrånvaron som AMS avser att genomföra kommer till stånd så snart som möjligt.

SACO/SR anser att den höga sjuk- och ledighetsfrånvaron inom AMV måste leda till en djupare penetrering av orsaker och relationer till arbetsmiljö, arbetsbelastning, arbetsorganisation och personalpolitik. SACO/SR föreslår att orsakerna till frånvaron bör utredas av ett utomstående organ, Stiftelsen Statshälsan. Statshälsan har redan påbörjat ett samarbete kring dessa frågor med några länsarbetsnämnder och deras skyddskommittéer.

2.5 Personal- och frånvarostatistiken

Om personalstatistiken anför AMS bl.a. att det är nödvändigt med ett personaladministrativt informationssystem för AMV och att statens personaladministrativa system (PI) har gett värdefull information för verkets personalplanering. Systemet har ökat möjligheterna att redovisa AMVs personal på det sätt som krävs, bl.a. i petitaanvisningarna. Det är dock angeläget att PI-systemet utvecklas vidare. Samordning bör vidare ske mellan olika typer av personalstatistik. Särskilt viktigt är det att statistik som har stor betydelse för personalplaneringen – exempelvis statistik beträffande sjukfrånvaron – blir enhetlig och jämförbar. En översyn av PI-systemet bör göras så att en enhetlig statistik för bl.a. frånvaron kan erhållas för statsförvaltningen.

SCB instämmer i konstaterandena i rapporten att det saknas tillfredsställande statistik för belysning av personalfrånvarons storlek och orsaker vid

statliga myndigheter. Den statistik som i dag utarbetas är outvecklad och motsvarar inte behoven. Genom PI-systemet öppnar sig nu en möjlighet till officiell frånvarostatistik, vilken dock begränsas av att anslutningen till systemet är frivillig. Den officiella frånvarostatistiken bör förbättras.

SPV anför bl.a. att statistiklistorna i PI-systemet har fått en generell utformning med basinformation. SPV har tagit del av de synpunkter som under granskningen lagts på statistiken och nu genomfört diverse ändringar. Som följd därav framgår numera av statistiken också hur många tjänstledighetsdagar utan lön som beviljats. Beräkningen av semesterfrånvaron har ändrats så att en mera rättvisande bild av resursbortfallet ges. SPV instämmer i konstaterandena i rapporten att analys av frånvaroredovisningen försvåras genom en oklar definition av begreppet deltidsanställd och partiellt tjänstledig.

2.6 Vakanserna vid AMV

Om vakanserna vid AMV anför AMS att ett betydande arbete läggs ned på att försöka förkorta vakansperioderna, ett arbete som kommer att fortsätta genom utveckling av personalplaneringen. Om väsentliga förändringar skall uppnås måste dock statsmakterna se över regelverket för tjänstetillsättningar, bl.a. i form av lagar, kungörelser, förordningar, regleringsbrev m.m. Vad som främst behöver förändras är systemet med tjänsteförening, vilket är mycket administrativt krävande för myndigheterna. AMS anser det vara mycket angeläget att regelverket för tjänstetillsättningar inom statsförvaltningen ses över.

För besparingar som uppstår vid vakanser på tjänster inom AMV motsvarande ca 200 årsarbetskrafter har AMV inrättat tjänster som kommit olika delar av organisationen till godo.

SACO/SR ger uttryck åt den uppfattningen att förenklingar i gällande regelsystem för tillsättningar på vakanta tjänster är bra i den mån de innebär en minskad byråkrati, men att man måste vara observant så att förenklingarna inte medför risk för minskad rättssäkerhet för den enskilde sökanden. Förenklingar får inte heller medföra avkall på kompetenskrav, eftersom det då kan bli fritt för andra faktorer än saklig grund. Att behoven av kompetens för olika tjänstekategorier vid AMV definieras är enligt SACO/SRs uppfattning bl.a. en förutsättning för förenklingar av regelsystemet vid tjänstetillsättningar. En bättre anpassning av personalresurserna i vakanssituationer skulle kunna uppnås genom överrekrytering alternativt genom personalpools. Vidare kan tjänster i större utsträckning annonseras ut under förbehåll.

2.7 Övriga synpunkter

Förutom de effektivitetsvinster som kan uppnås genom de åtgärder AMS avser att vidta och de förslag till förändringar AMS lägger fram konstaterar AMS att ytterligare åtgärder erfordras.

En kraftigare höjning av servicegraden inom AMV förutsätter organisatoriska förändringar, användande av tekniska hjälpmedel och förenklingar i reglerna för de arbetsmarknadspolitiska medlen. I AMS kansli har arbetet inletts på ett samlat program för att förbättra servicen till arbetsgivare och arbetssökande. Styrelsen räknar med att kunna ta ställning till detta program vid årsskiftet 1983-84 för att därefter redovisa det för regeringen.

Innehållsförteckning

Sida

Revisorernas förslag

1 Sammanfattning	1
2 Genomförd granskning	2
2.1 Bakgrund	2
2.2 Granskningsresultatet	2
3 Revisorernas överväganden	3
3.1 Allmänna synpunkter	3
3.2 AMVs personalredovisning	3
3.3 Redovisningen av AMVs förvaltningskostnader	4
3.4 Personalfrånvaron	5
3.5 Vakanserna vid AMV	6
4 Hemställan	6

Bilaga

1 Rapporten	8
1.1 Bakgrund och syfte	8
1.2 Granskningens inriktning	8
1.3 Granskningsresultatet	9
1.3.1 Användningen av AMVs nya tjänster	9
1.3.2 Personalfrånvarons storlek och orsaker	10
1.3.3 Vakanserna vid AMV	11
1.4 Slutsatser och förslag	12
2 Remissyttranden	13
2.1 Allmänna synpunkter på rapporten	13
2.2 Konjunktur- och arbetskraftsutvecklingen	13
2.3 AMVs resursutveckling	14
2.4 Frånvaron vid AMV	15
2.5 Personal- och frånvarostatistiken	15
2.6 Vakanser vid AMV	16
2.7 Övriga synpunkter	17

