

REKRYTERINGEN AV PERSONAL TILL STATSFÖR- VALTNINGEN

Rekryteringen av personal är en viktig del av hanteringen av personalresurserna och därigenom ett viktigt verktyg för att förbättra verksamhetens resultat. Personalrekryteringarna innebär långsiktigt verkande och dyra investeringar, som är förknippade med avsevärda ekonomiska risker och möjligheter för statsfinanserna. Arbetskraftskostnaderna för personalen inom statens budgetekonomi uppgick år 2002 till totalt 4,7 mrd euro och kostnaderna för personalrekryteringen år 2001 uppskattades till 4,7 miljoner euro. I en situation där personal avgår med pension i ökande takt och konkurrensen om arbetskraften skärps, är det allt viktigare att ämbetsverken föregriper skiftena i personalen och bereder sig på att trygga den framtida tillgången på personal.

Med revisionen klarlades hur systematisk ämbetsverkens personalrekrytering var, hur den vid rekryteringen behövliga sakkunskapen hade säkerställts och hurudana förfaranden som tillämpades vid rekryteringen. Dessutom klarlades på vilka sätt ministerierna styr och stöder ämbetsverkens personalplanering och rekrytering. Vid revisionen ställdes en skriftlig enkät till drygt etthundra ämbetsverk. Rekryteringsförfarandena granskades närmare vid åtta ämbetsverk, varvid också intervjuades representanter för de styrande ministerierna. Praxis för personalplanering och rekrytering utvärderades på basis av ett flertal olika kriterier.

Vid revisionen framkom, att ämbetsverkens personalplanering alltjämt föreföll vara outvecklad, och att i synnerhet systematiskt föregripande av personalbehovet förekom i tämligen ringa omfattning. När föregripande förekom, var det oftast endast fråga om i samband med verksamhets- och ekonomiplaneringen presenterade utvecklingsprognoser över totalantalet årsverken. Uppgjorda personalstrategier innehöll oftast enbart generella principer om god ledning av personalen och rekrytering. När dessutom i samband med enskilda rekryteringar behovsuppskattning-

arna gjordes splittrat och enhetsvis, minskade möjligheterna till en med tanke på verksamheten som helhet effektiv rekrytering. Ämbetsverken borde därför systematisera föregripandet av det framtida kvantitativa och kvalitativa behovet av personal, och utveckla åtgärder med vilka tryggas tillgången på tillräckligt kvalitativ personal.

Statsrådets principbeslut från år 2001 om personalpolitiken uppställer för ministerierna en styrnings- och uppföljningsförpliktelse. På basis av revisionen föreföll det som att ministerierna tolkade sin roll och styrningsuppgift i genomförandet av personalpolitiken på förvaltningsområdet synnerligen snävt. Ministerierna ansåg det inte vara nödvändigt att ge ämbetsverken instruktioner om föregripande åtgärder. Inte heller hade med ämbetsverken preciserats principerna för samarbete och arbetsfördelning. I ämbetsverkens resultatavtal hade inskrivits synnerligen få målsättningar angående utvecklande av personalen och säkerställande av tillgången, och förverkligandet av personalpolitiken följdes inte upp.

Revisionsverket har ansett, att det för genomförandet av statens övergripande personalpolitik och förutseende av personalbehovet och utbudet behövs också en planering och styrning av större bredd än det enskilda ämbetsverket. Ämbetsverkens agerande i syfte att trygga en tillräcklig och kvalitativ personal förutsätter av ministerierna ett mera aktivt grepp om styrningen än för närvarande.

Vid ämbetsverken hade genomförts synnerligen få åtgärder till stöd för personalrekryteringen, såsom att utveckla bilden av arbetsgivaren eller inverka på arbetskraftsutbudet och utbildningens innehåll på det egna förvaltningsområdet. Vid de flesta ämbetsverk arbetar årligen praktikanter från högskolor och andra läroanstalter, men anställande av praktikanter föreföll att för många ämbetsverk ha blivit en rutin, för vilken inte uppställdes särskilda målsättningar med tanke på rekryteringen av personal.

Vid ämbetsverken hade rekryteringen av personal i allmänhet splittrats på många enheter, och de för personaltjänsterna ansvariga deltog ofta inte i rekryteringen. De personer som beslöt om anställningarna hade ofta inte fått handledning om ansökningsförfarandena, och till deras stöd hade inte getts instruktioner eller arbetsredskap. Den nuva-

rande verksamhetsmodellen garanterar inte tillgången på kunskap, inläring av nya metoder och ibruktagande av nya verktyg i arbetet.

Om ansökningsförfarandet är särskilt stadgat i tjänstemannaförordningen, vilket understryker tjänsteförhållandets och anställandets speciella juridiska karaktär. I hanteringen av personalresurserna betonas för sin del den strategiska personalplaneringen, en effektiv resursanvändning och -utveckling samt en flexibel och resultatrik rekrytering. Utnämningsprocesserna påverkas därigenom av två olika tänkesätt. Vid ämbetsverken ansågs allmänt, att de nuvarande bestämmelserna gör ansökningsprocesserna stelare, trots att bestämmelserna inte åtminstone hittills ansågs ha hindrat ett effektivt tillsättande av tjänsterna. Betydelsen av juridiska överväganden kommer emellertid alltjämt till synes i det, att det anses viktigt att traditionella förfaringssätt iakttas och fel undviks vid tillsättandet av tjänsterna.

På basis av revisionen föreföll det vara, att ju mera ämbetsverken tar i bruk nya rekryteringskanaler och urvalsförfaranden, desto mera sannolikt uppkommer spänningar i relation till de normer som reglerar tillsättandet av tjänster. Vid revisionen framkom detta exempelvis i tillämpningen av interna ansökningsförfaranden. För utvecklande av personalrekryteringen och mångsidigare metoder är det därför nödvändigt att överväga preciseringar av de bestämmelser eller tolkningsinstruktioner som gäller rekryteringen.

Vid revisionen framkom inte omständigheter som hade visat att ämbetsverkens enskilda rekryteringar hade inneburit felinvesteringar eller omedelbara risker för statens personalpolitik eller finanser. I rekryteringsprocessens olika skeden observerades emellertid brister, vilka försvagar möjligheterna att göra optimala val från hela ämbetsverkets synpunkt eller säkerställa valet av så kompetent personal som möjligt också i framtiden. Betydelsen av bristerna accentueras i ett splittrat rekryteringssystem, där tillräcklig uppmärksamhet inte har ägnats åt sakkunskap i rekrytering och bedömning av personalbehoven.

Behovsbedömningen vid enskilda rekryteringar baserade sig till stor del på de rekryterande enheternas egna uppfattningar, vilka i allmänhet inte hade någon samfällt antagen rekryteringsstrategi som grund. Hos ämbetsverken sakna-

des ofta ett forum eller förfaringssätt, där rekryteringsbehovet och befattningsbeskrivningen av tjänsterna hade övervägts med tanke på hela organisationens verksamhet. För behovsuppskattning och definiering av uppgifterna fanns inte systematiska arbetsredskap.

De arbetsätt som var i bruk vid urvalet var i många skeden av ansökningsprocessen rätt hantverksmässiga, varierade från fall till fall och saknade en klar systematik. Bl.a. genomfördes behandlingen av ansökningar, intervjuer och jämförelsen av meriter på varierande sätt vid ämbetsverkens skilda enheter, och delvis osystematiskt. Vid många ämbetsverk gjordes inte sammanställningar av ansökningarna i och för jämförelse, eller tillämpades inte enhetliga teman vid intervjuerna, vilket ledde till att intervjuerna blev i viss mån opålitliga som informationskälla.

Revisionsverket har ansett, att utvecklingsarbetet kräver aktivitet också av dem som ansvarar för statens personalpolitik som helhet. Detta gäller i synnerhet åtgärder i syfte att exempelvis ge sakkunnighjälp för ministeriernas personalplanering och föregripande beräkningar, och att precisera de ansvarsåligganden för personalplanering och rekrytering vilka omnämns i statsrådets principbeslut.