

Revisionsverkets ställningstaganden

Kompetensutveckling och rekrytering hos staten – Statens styrning

Vid revisionen utvärderades den statliga styrningen av rekryteringar och kompetensutveckling. Revisionen gjordes samtidigt med en annan revision, där rekryteringar och kompetensutveckling utvärderades på ämbetsverksnivå (6/2022). Syftet med två revisioner var att täcka den övergripande rekryteringen och kompetensutvecklingen hos staten, från styrningen till det praktiska genomförandet.

Antalet anställda inom statens budgetekonomi var 78 230 i slutet av 2021, och samma år uppgick budgetekonomins arbetskraftskostnader till 4 814 miljoner euro¹. De statsanställdas antal och kompetens inverkar väsentligt på hur väl staten lyckas i sina uppgifter. Rekryteringar och kompetensutveckling utgör metoder för att skaffa personal och för att säkerställa att personalen har tillräcklig kompetens. Av de som var statligt anställda 2020 beräknas endast en fjärdedel finnas kvar i slutet av 2030. Hur väl staten lyckas med personalplanering, rekrytering och kompetensutveckling för att ersätta de anställda som avgår påverkar på ett anmärkningsvärt sätt de statliga ämbetsverkens och inrättningarnas funktionsförmåga.

Staten har ingen övergripande personalplanering, målen ställs upp per uppgift eller ämbetsverk

Staten har ingen sådan strategisk personalplanering där man på längre sikt skulle fastställa den önskade personalmängden. Mål har dock ställts upp per uppgift eller enhet. Planeringen är inte tillräcklig om man vill granska antalet statsanställda eller kompetensen som helhet.

Antalet anställda inom budgetekonomin har minskat betydligt under 2000-talet, men under de senaste åren har det ökat. Åren 2016–21 ökade antalet med cirka fem tusen personer, dvs. med sju procent. Ökningen har inte varit planlagd och staten har över huvud taget ingen långsiktigare plan för personalmängden eller kompetensutvecklingen för hela statsförvaltningen. Det är ämbetsverkens och inrättningarnas uppgift samt ministeriernas uppgift som en del av verksamhets- och ekonomistyrningen inom förvaltningsområdena att planera personalmängden och kompetensen. Finansministeriets ansvarsområde omfattar statsförvaltningens arbetsgivar-, personal- och arbetsmarknadspolitik, men i detta ingår inte en mer övergripande planering av personalmängden och kompetensen.

¹ Information som finansministeriet lämnat för revisionen. I intäcks- och kostnadskalkylen i statsbokslutet för 2021 uppgick personalkostnaderna till 4 931 miljoner euro.

Trots att planeringen av personalmängden ankommer på ministerierna och ämbetsverken, styr statsrådet ändå personalstyrkan på olika sätt. I regeringsprogrammen och statsrådets redogörelser har man ställt upp mål för myndigheternas personalstyrka och i ekonomiplaneringen har antalet anställda per ämbetsverk eller uppgift styrts mycket noggrant. I de granskade fallen har de kvantitativa målen varit ganska konsekventa och relativt tydliga, även om målen för antalet poliser ofta har ändrats. Styrningen har också varit konsekvent på så sätt att målen för personalstyrkan i budgetpropositionerna har framställts som en faktor som ändrar dimensioneringen av anslagen. Å andra sidan har dimensioneringen av anslagen påverkats av flera olikriktade faktorer: ett anslag har alltså kunnat höjas för att öka personalstyrkan men samtidigt sänkas på andra grunder.

Staten ordnar själv den utbildning som krävs för uppgiften för upp till en fjärdedel av sin personal. Sådana personalgrupper är till exempel officerare vid Försvarsmakten, gräns- och sjöbevakare, poliser, jourhavande vid nödcentraler samt väktare vid Brottsförhållningsmyndigheten. För att rekryteringen av dessa personalgrupper ska lyckas, krävs det att ett tillräckligt antal personer avlägger den examen som tjänsten förutsätter varje år. I de granskade fallen har antalet nybörjarplatser och personer som avlagt examen varierat mycket och det låga antalet personer som avlagt examen har försvårat uppnåendet av personalmålen. En långsiktig planering av utbildningsplatserna är en förutsättning för att de mål som ställts upp för antalet anställda ska uppnås.

Statens HR-mål har beaktats i resultatavtalen, men man vet inte mycket om måluppfyllelsen

Vissa HR-mål som gäller hela staten har lagts fram för alla enheter inom budgetekonomin. Man har försökt främja målen genom resultatavtal och målen har delvis uppnåtts. Målen har inte fastställts exakt, utan de har haft en allmän karaktär.

För att klargöra målen för alla statliga ämbetsverk och inrättningar har man under ledning av finansministeriet försökt främja gemensamma teman för personalutvecklingen genom att inkludera dem i resultatavtalen. Det valda styrsättet kan anses motiverat på så sätt att behörigheten i fråga om personalplanering, rekrytering och kompetensutveckling ankommer på myndigheten själv medan styrningen av verksamheten ankommer på ministerierna. Statens styrning har dock varit svag såtillvida att de valda temana har lagts fram på en mycket allmän nivå. En noggrannare definition av temana och en beskrivning av utgångsnivån skulle stödja ämbetsverken i uppställandet av sina egna mål.

Ett av de valda temana har varit kompetensutveckling. Målet på statlig nivå har uppnåtts på så sätt att kompetensutvecklingen syns tydligt i resultatavtalen. Utvecklingsmålen är fortfarande delvis så allmänna att de är svåra att styra och måluppfyllelsen svår att utreda. Man vet inte exakt hur mycket staten satsar på kompetensutveckling, eftersom en stor del av den sker vid sidan om arbetet.

Statens personal är allt nöjdare med möjligheten att lära och förnya sig i arbetet, samt med hur staten som arbetsgivare upprätthåller och förbättrar kompetensen.

Som ett andra tema har staten strävat efter att främja personalens rörlighet, som har bedömts vara ett viktigt sätt att utveckla kompetensen. Rörligheten har getts en bred definition och omfattar förutom personalens rörlighet även kompetensens och informationens rörlighet. Rörlighetens utgångs- och målnivå har inte specificerats närmare. Informationens eller kompetensens rörlighet har inte heller definierats eller utretts noggrannare. På basis av indikatorerna byter några procent av de statligt anställda arbetsplats inom staten varje år.

Det tredje gemensamma målet har varit att förbättra statens arbetsgivarbild och därigenom öka statens attraktivitet som arbetsgivare. Utifrån mätningar av arbetstillfredsställelsen har den interna arbetsgivarbilden förbättrats. En indikator för den externa arbetsgivarbilden är antalet sökande till lediga tjänster. Antalet sökande har legat på samma nivå och ingen tydlig förändring kan skönjas. Antalet sökande till statliga uppgifter har dock varit klart högre än till kommunala uppgifter.

Enligt statsminister Marins regeringsprogram inleds ett enhetligt reformprogram för personalledningen inom hela statskoncernen. Syftet med reformprogrammet är att förbättra statens konkurrenskraft som arbetsgivare och att göra förberedelser för ett stort rekryteringsbehov. Finansministeriet inledde inte det koncernomfattande programmet i enlighet med regeringsprogrammets skrivelse. Däremot har programmet genomförts i form av projekt som anknyter till programmets mål. Enligt uppföljningsuppgifterna har arbetet i projekten gått framåt.

Förenhetligandet av behörighetsvillkoren har lyckats någorlunda, men det finns ingen gemensam linje för användningen av anställningsformerna

Vid revisionen utreddes som separata frågor hur staten som arbetsgivare har tillämpat lagstiftningens möjligheter vid fastställandet av behörighetsvillkoren för tjänster, valet av anställningsform och användningen av visstidsanställningar.

Staten har strävat efter att förenhetliga behörighetsvillkoren för den högsta ledningen och ledningen på mellannivå, i syfte att skapa homogenitet i statsförvaltningens högsta ledning och bättre förutsättningar för ledningens rörlighet. Behörighetsvillkoren för högsta ledningen är tämligen enhetliga, även om behörighetsvillkoren för några tjänster klart avviker från den allmänna linjen. Innehållet i behörighetsvillkoren för ledningen på mellannivå varierar mer än för den högsta ledningen. Regleringen av behörighetsvillkoren för ledningen på mellannivå vid ministerierna är komplex och svårtolkad.

Inom staten används två typer av anställningsförhållanden: tjänste- och arbetsförhållanden. Merparten av de anställda, cirka 90 procent eller 70 000 personer, är anställda i tjänsteförhållande. Cirka 7 500 personer är anställda i arbetsförhållande. Användningen av arbetsförhållande som anställningsform varierar mellan organisationer av samma typ och staten har inte dragit upp linjer för under vilka förhållanden man bör ha som mål att tillämpa arbetsförhållanden.

De myndigheter som ofta använde arbetsförhållanden upplevde att situationen i huvudsak var bra, men man önskade också tydligare riktlinjer av staten. Fördelen med att använda arbetsförhållanden är i synnerhet enklare rekrytering. Å andra sidan medför hanteringen av två anställningsformer redan i sig en administrativ börda.

Av statens personal har cirka 18 procent visstidsanställning. På 2000-talet har målet varit att minska visstidsanställningarna bland annat genom lagändringar, och visstidsanställningarnas antal och andel minskade fram till 2016. Sedan dess har visstidsanställningarnas antal dock klart ökat.

Revisionsverkets rekommendationer

På basis av granskningen rekommenderar revisionsverket att finansministeriet

1. i samarbete med ministerierna stärker statens personalplanering på längre sikt särskilt beträffande de uppgifter för vilka staten själv utbildar arbetskraften
2. noggrannare utreder situationen beträffande rörligheten inom statsförvaltningen och preciserar målet för rörligheten
3. drar upp tydligare linjer för i vilka fall statliga ämbetsverk och inrättningar bör ha som mål att tillämpa arbetsförhållanden.