

Till statsrådet Britta Lejon

Regeringen beslutade den 1 mars 2001 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utvärdera den arbetsgivarpolitiska reform på det statliga området som genomfördes den 1 juli 1994.

Statsrådet Britta Lejon förordnade samma dag verkställande direktören, numera förvaltningschefen Gunnar Holmgren som särskild utredare.

Som sakkunniga förordnades fr.o.m. den 1 mars 2001 departementsrådet Margareta Hammarberg och numera kanslirådet Mikael Åsell. Samma dag förordnades enhetschefen Elisabet Sundén Ingeström och ämnessakkunnig Sören Öman som experter. Den 29 augusti 2001 förordnades förhandlingsdirektören Gunilla Hansén-Larson som expert.

Skattedirektören Per Stenbeck anställdes som sekreterare i utredningen fr.o.m. den 19 mars 2001.

Utredningen, som har antagit namnet Arbetsgivarpolitikutredningen, överlämnar betänkandet Den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten – en samlad utvärdering (SOU 2002:32). Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i mars 2002

Gunnar Holmgren

/ Per Stenbeck

Innehåll

Förkortningar	13
Sammanfattning	15
Författningsförslag	25
1 Inledning	31
1.1 Uppdraget	31
1.2 Utredningsarbetet	32
1.3 Guide för läsaren	33
2 Staten som arbetsgivare – en kort introduktion.....	35
2.1 Begreppet arbetsgivarpolitik m.m.	35
2.2 Den statliga sektorn	36
2.3 Arbetsgivarfrågor är verkställighet.....	38
2.4 Ramanslag och delegerat arbetsgivaransvar	39
2.5 Lönebildningsprocessen i staten	40
2.6 En fristående arbetsgivarfunktion för statens myndigheter.	41
2.7 Ett unikt system	41
3 Staten som arbetsgivare i några andra länder.....	43
3.1 Inledning.....	43
3.2 Danmark	43
3.2.1 Ministerstyret	43

3.2.2	Utvecklingslinjer och strategier i arbetsgivar- politiken.....	45
3.2.3	Det nya lönesystemet	46
3.2.4	Reguleringsordningen	48
3.3	Irland	49
3.3.1	Det irländska undret.....	49
3.3.2	Den irländska staten som arbetsgivare	49
3.3.3	Samhällskontrakt och lönebildning	50
3.4	Nederländerna.....	53
3.4.1	Ekonomiska framgångar och svårigheter	53
3.4.2	Den offentliga sektorn som arbetsgivare	54
3.4.3	Förhållandena på arbetsmarknaden	54
3.4.4	Agenda 2002.....	56
4	Lönebildningen i staten – från förvaltningsbeslut till lönesamtalsmodell	59
4.1	En historisk tillbakablick.....	59
4.1.1	Inledning	59
4.1.2	Arbetsfredslagstiftningen och Saltsjöbadsavtalet	60
4.1.3	Förenings- och förhandlingsrätten bekräftas.....	61
4.1.4	Offentlig ämbetsman eller en arbetstagare bland andra?.....	62
4.1.5	Utvecklingen under och efter andra världskriget	63
4.1.6	Lönebildningens form och innehåll.....	64
4.2	1965 års förhandlingsrättsreform	65
4.2.1	Förhandlingsrättsreformen	65
4.2.2	Central lönebildning och lönesättning.....	67
4.3	Tiden fram mot åttiotalet.....	69
4.3.1	Låglönepolitik och konflikter m.m.....	69
4.3.2	L-ATF-förhandlingar i myndigheterna – ett genombrott.....	72
4.3.3	MBL och förhandlingsklimatet.....	73
4.4	Det personalpolitiska beslutet 1985	74
4.5	Inkomstpolitik och ingripanden under 1980-talet	75
4.6	Mot individuella krontalslöner i staten	77
4.6.1	MLT och selektiva åtgärder.....	77

4.6.2	Individuell lönesättning och krontalslöner.....	78
4.7	Ramanslag och arbetsgivarpolitisk delegering.....	78
4.8	Lönebildningen i staten under 1990-talets första hälft.....	81
4.8.1	Vid vägs ände.....	81
4.8.2	Rehnbergavtalet 1991-93.....	83
4.8.3	Ramavtalen RALS 1993-95.....	84
4.9	Den delegerade lönebildningen.....	86
4.9.1	Ramavtalen RALS 1995-98.....	87
4.9.2	Industrins samarbetsavtal och statens samverkansavtal 1997.....	89
4.9.3	Ramavtalen RALS 1998-2001.....	90
4.9.4	Samarbetsavtalet 2000.....	93
4.9.5	Ramavtalen 2001.....	94
4.10	Om delegeringens effekter på myndigheternas löne- politik m.m.	99
5	Lönebildningen i staten – några särskilda frågor.....	105
5.1	Den s.k. skattehandläggarfrågan 1998.....	105
5.1.1	Inledning.....	105
5.1.2	Händelseförloppet i löneförhandlingarna.....	106
5.1.3	Utredningens bedömning.....	108
5.2	Domarlöner och åklagarlöner – konkurrens eller samverkan?.....	110
5.2.1	Inledning.....	110
5.2.2	Något om bakgrunden.....	110
5.2.3	Löneutvecklingen för domare under senare år.....	111
5.2.4	Lönestatistik och lönejämförelser.....	112
5.2.5	Lönebildningen inom åklagarväsendet.....	113
5.2.6	Lönebildningen inom domstolsväsendet.....	115
5.2.7	Utredningens bedömning.....	120
5.3	Det enda fallet i SHA-nämnden.....	129
5.3.1	Inledning.....	129
5.3.2	Förhandlingsrättens gränser inom staten.....	129
5.3.3	Det särskilda huvudavtalet.....	132
5.3.4	Tvisten 1995 om arbetstidsfrågan inom kriminalvården.....	132
5.3.5	Utredningens bedömning.....	134

6	Överväganden angående lönebildningen i staten.....	135
6.1	Ramen för övervägandena.....	135
6.2	Samhällsekonomi och arbetsfred.....	137
6.2.1	De samhällsekonomiska utgångspunkterna.....	137
6.2.2	Staten och arbetsfreden.....	139
6.3	Kraven på lönebildningen i staten.....	139
6.3.1	Relativlöneproblematiken.....	141
6.3.2	Profilering i centrala avtal m.m.....	142
6.3.3	Myndigheternas olika förutsättningar.....	144
6.3.4	Lönekonkurrens inom staten.....	145
6.4	Ett mer samordnat förhandlingsarbete.....	145
6.5	Är delegering av lönebildning och lönesättning i sig lönedrivande?.....	146
6.6	Ansvar och sanktioner i ett delegerat system för lönebildning.....	149
6.6.1	Delegering och sanktioner.....	149
6.6.2	Diskussion om sanktionsmöjligheter m.m.....	151
6.7	Lönebildning och personalförsörjning.....	153
6.8	Uppföljning och utvärdering av den lokala lönebildningen m.m. i staten.....	155
6.9	Sammanfattande slutsatser.....	156
7	Tekniken för löneomräkning.....	159
7.1	Principen för ändring av myndigheternas förvaltningsanslag.....	159
7.2	Något om bakgrunden.....	161
7.3	Ramanslag och löneomräkning.....	162
7.4	Den tekniska omräkningen.....	164
7.4.1	AKI-RAM.....	164
7.4.2	Produktivitetsavdraget.....	165
7.4.3	Tidsmässig eftersläpning.....	165
7.4.4	Löneomräkningen i praktiken.....	166
7.4.5	Ensektormodellen och delsektormodellen.....	167

7.5	Överväganden och förslag	168
7.5.1	Kritiken mot löneomräkningsystemet	168
7.5.2	Allmänt om reformbehovet	169
7.5.3	Kraven på löneomräkningsystemet.....	169
7.5.4	Teknik och politik	170
7.5.5	Ensektor- och delsektormodellerna	171
7.5.6	Profilering av löneomräkningen	172
7.5.7	AKI-RAM.....	173
7.5.8	Produktivitetsavdraget.....	183
7.5.9	Den eftersläpande statistiken.....	186
8	Den arbetsgivarpolitiska delegeringen	187
8.1	Allmänt om delegeringen av arbetsgivaransvaret inom staten	187
8.2	Utvecklingen mot ett delegerat arbetsgivaransvar i staten m.m.	188
8.2.1	Förhandlingsrättsreformen.....	188
8.2.2	Myndigheternas ansvar ökar under 1970-talet	189
8.2.3	Det personalpolitiska beslutet 1985	190
8.2.4	Verksledningsbeslutet 1987	194
8.3	Ramanslagstekniken och det arbetsgivarpolitiska systemskiftet.....	195
8.3.1	Införandet av ramanslag.....	195
8.3.2	Inrättandet av Arbetsgivarverket 1994.....	196
8.3.3	Det arbetsgivarpolitiska systemskiftet m.m.	201
8.4	Den arbetsgivarpolitiska rollfördelningen i dag	202
8.4.1	Statsmakternas roll	202
8.4.2	Myndighetschefernas arbetsgivarpolitiska ansvar ..	203
8.4.3	Arbetsgivarverkets roll och uppbyggnad	204
8.5	Om den arbetsgivarpolitiska delegeringens effekter.....	206
8.5.1	Allmänt om delegeringen.....	206
8.5.2	Om statsmakternas roll och ansvar i arbetsgivarpolitiken	208
8.5.3	Om Arbetsgivarverket	210
8.5.4	Om myndigheterna och den arbetsgivarpolitiska delegeringen	213
8.6	Överväganden och förslag	214
8.6.1	Regeringens ansvar i arbetsgivarpolitiken.....	215

8.6.2	Rollkonflikterna i Arbetsgivarverket.....	218
8.6.3	Ledningsformerna i Arbetsgivarverket.....	220
8.7	Förslag till ny ledningsstruktur i Arbetsgivarverket	223
9	Fördelningen av befogenheter i vissa fall	229
9.1	Inledning	229
9.2	Händelseförloppet i stort.....	231
9.3	Närmare om RRV:s revisionsinvändningar	233
9.3.1	Rikspolisstyrelsen	234
9.3.2	Arbetsgivarverket.....	236
9.3.3	Kammarkollegiet.....	237
9.4	Myndigheternas svar på RRV:s kritik	238
9.4.1	Rikspolisstyrelsen	238
9.4.2	Arbetsgivarverket.....	240
9.4.3	Kammarkollegiet.....	241
9.5	Överväganden och förslag.....	243
9.5.1	Utvecklingen mot verksamhetsanpassade avtalslösningar.....	243
9.5.2	Polisens personalförsörjningsproblem.....	244
9.5.3	Delegeringen från Arbetsgivarverket	245
9.5.4	Pensionsavtalet mellan RPS och de lokala fackliga organisationerna.....	246
9.5.5	Överföring av medel från en myndighet till extern förvaltning	247
9.5.6	Reformbehovet	249
9.5.7	Utredningens förslag i befogenhetsfrågan	250
9.5.8	Utredningens förslag i fråga om överföring av medel.....	251
10	Kompetensförsörjningen i staten.....	253
10.1	Inledning	253
10.2	Staten som föredömlig arbetsgivare	254
10.2.1	De förvaltningspolitiska utgångspunkterna.....	254
10.2.2	Den statliga arbetsgivarpolitiken	255
10.3	Det demografiska dilemmat.....	257
10.3.1	En åldrande befolkning	257

10.3.2	En åldrande förvaltning.....	258
10.4	Elektronisk förvaltning och 24-timmarsmyndigheter	260
10.5	Om myndigheternas kompetensförsörjning m.m.....	261
10.6	Överväganden.....	263
10.6.1	Den allmänna bilden.....	263
10.6.2	Generationsskiftet.....	264
10.6.3	Arbetsmiljön och pressen på medarbetarna.....	271
10.6.4	Kompetensutveckling och kvalitetsarbete.....	274
11	Uppföljning och utvärdering.....	279
11.1	Nuvarande uppföljningssystem.....	279
11.2	Närmare om nuvarande uppföljningssystem.....	280
11.2.1	Huvuddragen i systemet	280
11.2.2	Uppföljningens innehåll.....	281
11.3	Om det nuvarande uppföljningssystemet.....	284
11.4	Överväganden och förslag	285
12	Konsekvenser av utredningens förslag	291
12.1	Kostnader m.m.	291
12.2	Övriga konsekvenser.....	292
	Författningskommentar	293
BILAGOR		
1.	Utredningens direktiv.....	297
2.	Muntliga källor	303
3.	Löneavtalen i staten 1966–2001.....	305
4.	Effekter av den arbetsgivarpolitiska delegeringen.....	307
5.	Källförteckning.....	363

Förkortningar

AD	Arbetsdomstolen
AgV	Arbetsgivarverket
AKI-RAM	Arbetskraftskostnadsindex för omräkning av lönekostnadsdelen i förvaltningsanslaget
ALFA	Allmänt löne- och förmånsavtal
ALLÄ-77	Avtal om lönegrads- och lönesystemändringar
ALS	Avtal om löner m.m. för arbetstagare hos staten
AMLA-89	Arbetsmiljöavtalet
AST	Allmänt avlöningsavtal för statliga och vissa andra tjänstemän
ATF	Allmänt tjänsteförteckningsavtal
Ds	Departementsserien
Dv	Domstolsverket
ESO	Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi
ESV	Ekonomistyrningsverket
FHG	Förhandlingsgruppen
FHVA	Företagshälsovårdsavtalet
INU	icke nivåhöjande utrymme
Jusek	Förbundet för jurister, civilekonomer, systemvetare, personalvetare och samhällsvetare
KAF	Kollektivavtalsförordningen
KAM	Kammarkollegiet
KI	Konjunkturinstitutet
KKR	Statens kvalitets- och kompetensråd
L-ATF	Avtal om lokala förhandlingar m.m. inom ATF-området
LO	Landsorganisationen
MBA-R	Avtal om medbestämmande vid beredningen av regeringsärenden
MBA-S	Avtalet samverkan för utveckling
MLT	Marknadslönetillägg

nya LOA	Lagen (1994:260) om offentlig anställning
OFR	Offentliganställdas förhandlingsråd
PTK	Privattjänstemannakartellen
RALS	Ramavtal om löner m.m. för arbetstagare hos staten
RRV	Riksrevisionsverket
RSV	Riksskatteverket
Saar	Statens allmänna avlöningsreglemente
SACO-S	Sveriges Akademikers Centralorganisation
SAF	Svenska Arbetsgivareföreningen
SCB	Statistiska centralbyrån
SEKO	Facket för Service och Kommunikation
SF	Statsanställdas Förbund
SHA-nämnden	Offentliga sektorns särskilda nämnd
SOU	Statens offentliga utredningar
SR	Statstjänstemännens Riksförbund
Stk	Statskontoret
TCO	Tjänstemännens centralorganisation
TCO-S	Tjänstemännens centralorganisation (staten)
TNS	TjänsteNomenklatur för Staten (nyckeltal för statistikanalys)
äldre LOA	Lagen (1976:600) om offentlig anställning

Sammanfattning

Inledning

I föreliggande betänkande lägger utredningen i enlighet med sina direktiv fram en samlad utvärdering av den arbetsgivarpolitiska reform, som genomfördes den 1 juli 1994.

Bakgrund

Den arbetsgivarpolitiska reformen innebar att Arbetsgivarverket ombildades till en uppdragsmyndighet, finansierad och styrd av myndigheterna. Reformen innebar vidare att riksdagen inte längre skulle godkänna kollektivavtal om anställningsvillkor för de anställda inom det statliga avtalsområdet. En förutsättning för reformen var det några år tidigare införda systemet med ramanslag, varigenom en tydlig gräns drogs mellan riksdagens och regeringens ansvar för den totala utgiftsutvecklingen och parternas ansvar för en ändamålsenlig lönebildning. Det ansvar som riksdagen och regeringen i dag har kommer till uttryck genom att de via rambudgeteringen anger de finansiella förutsättningarna för myndigheternas arbetsgivarpolitik.

Regeringen har i 8 § verksförordningen (1995:1322) förtydligat myndighetschefernas ansvar för arbetsgivarpolitiken i staten. De statliga myndigheternas chefer skall *dels* ansvara för arbetsgivarpolitiken vid den egna myndigheten och företräda myndigheten som arbetsgivare, *dels* i samverkan med andra myndighetschefer utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken. Vidare skall chefen se till att de anställda är väl förtrogna med målen för verksamheten samt skapa goda arbetsförhållanden och ta till vara och utveckla de anställdas kompetens och erfarenhet.

Uppdraget

Utredningens uppdrag har varit att utvärdera den arbetsgivarpolitiska reformen och därvid

- bedöma effekterna av den arbetsgivarpolitiska delegeringen på lönebildningen, personalförsörjningen och andra personalpolitiska frågor inom statsförvaltningen,
- granska den teknik som används för justering av lönekostnadsdelen i myndigheternas förvaltningsanslag,
- kartlägga och redovisa eventuella oklarheter i fråga om befogenheter inom det arbetsgivarpolitiska området mellan regeringen, Arbetsgivarverket och myndigheterna och lämna förslag till eventuella åtgärder.

Utredningsarbetets inriktning

Utredningen har inriktat sitt utvärderingsarbete på frågor av mer principiell och långsiktig natur. Därvid har utredningen vid sidan av ett övergripande perspektiv i några fall använt händelseförlopp i samband med den lokala lönebildningen på vissa myndigheter för att illustrera generellt betydelsefulla frågor. Utredningen har lämnat förslag i de fall utvärderingen ansetts motivera detta.

Överväganden och förslag

Allmänna överväganden och utgångspunkter

Den statliga arbetsgivarpolitiken ger riktvärden och normer för hur myndigheterna bör agera i egenskap av arbetsgivare gentemot de statligt anställda och deras fackliga företrädare. Den är ett viktigt medel för att nå verksamhetens mål.

Utvärderingen har avsett olika aspekter på den arbetsgivarpolitiska delegeringen som beslutsmodell. De iakttagelser, överväganden och förslag som redovisas i det följande tar därför i första hand sikte på hur ansvar och befogenheter bör fördelas i det delegerade systemet. Inledningsvis finns det dock anledning att bedöma delegeringen från principiella utgångspunkter.

Den arbetsgivarpolitiska delegeringen bör ses som en del av en mer allmän decentralisering av styrsystemen som ägt rum under de senaste årtiondena. Syftet med den har bl.a. varit att skapa en ökad

flexibilitet och verksamhetsanpassning. Förutsättningarna för ledning av de statliga verksamheterna har anpassats till de förhållanden som råder på den övriga arbetsmarknaden. Det sker en fortlöpande utveckling av former för styrning och uppföljning som kräver ett samlat ansvar hos verksamhetsansvariga chefer. Det kan t.ex. gälla att utveckla verksamheten genom processorientering eller systematiskt kvalitetsarbete. Ett decentraliserat personalansvar och delegerade befogenheter är då nödvändiga.

Den arbetsgivarpolitiska delegeringen har också ett allmänt stöd bland företrädare för myndigheterna och andra intressenter. Det finns samtidigt en enighet om att konflikträtten bör hållas samman i staten samt att frågor som berör pensioner och trygghetssystem bör ge de statsanställda likvärdiga förutsättningar.

Utvärderingen visar att det likväl finns skäl att i några avseenden utveckla systemet.

Lönebildningen i staten

Utredningen bedömer att staten som arbetsgivare sedan stabiliseringsavtalen i början av 1990-talet hittills lönebildat på en från samhällsekonomisk synpunkt ansvarsfull nivå. Det delegerade systemet har således inte medfört en negativ utveckling sett från denna utgångspunkt.

Arbetsgivarverket skall vara ett forum där den statliga lönepolitiken diskuteras och formas. Utgångspunkten bör vara att statens lönebildning skall klara svåra frågor som lönerelationer och särskilda löneökningsbehov inom en för helheten given kostnadsram där den internationellt konkurrensutsatta sektorn har en lönenormerande roll.

Delegeringen har medfört en bättre verksamhetsanpassning av lönebildningen. Den har därigenom blivit ett effektivare instrument för myndigheternas personalförsörjning. Även om det har förekommit uppmärksammade fall av osund lönekonkurrens vid den lokala lönebildningen inom några myndigheter föreligger det i grunden inte något systemfel som kan härledas till delegeringen.

För att klara de krav som kommer att ställas på de statliga arbetsgivarna framöver krävs en förbättrad samordning av förhandlingsarbetet på arbetsgivar sidan. Samordningen kan med fördel ske från ett sektoriellt perspektiv där olika sektorers frågor bör kunna diskuteras med deltagande av myndighetscheferna och Arbetsgivar-

verket. Det är dock inte meningen att flera olika centrala avtal (sektorsavtal) skall slutas.

Arbetsgivarsamverkan bör byggas in redan i strukturen för förberedelserna inför och arbetet under de centrala löneförhandlingarna. Liksom i dag skall de lokala förhandlingarna självfallet ske under avtalsfrihet för lokala parter. Det är viktigt att myndigheterna inom en sektor samverkar genom informationsutbyte och dialog. Ett mer samordnat förhandlingsarbete kräver bl.a. stöd i en mer ändamålsenlig lednings- och organisationsstruktur för Arbetsgivarverket.

I den lokala lönebildningen sker en utveckling mot individualisering där hela spektret av förmåner och arbetsvillkor används. Det kommer att bli allt vanligare och viktigare att kombinera lön och andra arbets- eller anställningsvillkor i en för den anställde och arbetsgivaren lämplig mix. Detta är i dag möjligt enligt avtal men utnyttjas ännu inte i någon större utsträckning. Här kan nya lösningar förväntas inte minst vad gäller lön-arbets-tid. Utvecklingen av nya löneformer för att få en direktare koppling mellan verksamhetsmål/resultat och lön kommer att fortsätta. Det går möjligen också mot introduktion i större skala av prestationsrelaterade ersättningar där den anställde får ersättning för att utföra en viss uppgift. Detta sammanhänger bl.a. med hur de ökade möjligheterna till distansarbete kommer att utnyttjas i framtiden. Men utvecklingen kan leda till spänningar i organisationen och ställer nya krav både på chefernas ledarskap och på medarbetarna själva. Den skisserade utvecklingen är dock i allt väsentligt positiv och kan bidra till att staten blir mer attraktiv som arbetsgivare.

Tekniken för löneomräkning

Utredningen bedömer att den internationellt konkurrensutsatta sektorn skall vara lönenormerande även framdeles. Detta synsätt har bred acceptans. Den nuvarande konstruktionen av index för löneomräkningen, AKI-RAM, kan ge en lönekostnadskompensation som uppfattas som inkorrekt. Staten har i dag tjänstemannaavtal. Ett tjänstemannaindex ger det mest korrekta utfallet och ger myndigheterna nödvändiga förutsättningar för sin personalförsörjning. Det nuvarande produktivitetsavdraget vid löneomräkningen av anslagen kan ifrågasättas i olika hänseenden. Produktivitetsavdraget bör ligga kvar i systemet. Det bör dock utformas närmast

som ett produktivetskrav på myndigheterna som läggs fast av regeringen för en överskådlig tid.

Utredningen föreslår att löneomräkningen görs med hänsyn till arbetskraftskostnadsökningen för tjänstemän inom tillverkningsindustrin, beräknat enligt AKI-RAM. Produktivetsavdraget bör beräknas som ett fast avdrag med utgångspunkt i de data över produktivetsutvecklingen i privat sektor som föreligger. Det genomsnittliga produktivetsavdraget var för perioden 1997–2002 1,3 %. Det produktivetsavdrag som regeringen fastställer bör sedan endast ändras om den faktiska framtida produktivetsutvecklingen visar på en trendmässig avvikelse från det fasta avdraget.

Den arbetsgivarpolitiska delegeringen

Utredningen bedömer att ledningsstrukturen i Arbetsgivarverket bör ses över. Det är möjligt att arbetsgivarkollegiet när Arbetsgivarverket bildades initialt hade en betydelsefull roll för att skapa en sammanhållen arbetsgivarorganisation. Numera framstår kollegiet främst som en administrativ överbyggnad. Det är inte i kollegiet som verket hämtar sin legitimitet som företrädare för myndigheterna utan i det arbete som bedrivs i styrelsen, sektorer, delegationer och nätverk m.m.

Arbetet i Arbetsgivarverkets styrelse fungerar bra. Styrelsen har tagit en aktiv och engagerad roll i samband med statens avtalsförhandlingar. Styrelsen skall svara för verksamheten i enlighet med arbetsgivarkollegiets föreskrifter och beslut men upplevs allmänt som den som leder hela verksamheten. Kollegiet uppfattas däremot av de flesta som en instans utan annan egentlig uppgift än att välja styrelse. Den uppgiften kan lösas på annat sätt än genom ett arbetsgivar Kollegium.

Utredningen föreslår att arbetsgivarkollegiet utmönstras ur Arbetsgivarverkets organisation. Arbetsgivarverket föreslås ledas av en styrelse. Arbetsgivarverket skall i sin verksamhet vara fristående från regeringen. Styrelsen skall liksom i dag anställa generaldirektören. Styrelsen skall ha fullt ansvar för verksamheten.

Utredningen föreslår att regeringen utser ledamöter samt ordförande och vice ordförande i styrelsen efter förslag av en valberedning. Detta tydliggör att myndighetscheferna skall ha ett fortsatt avgörande inflytande i verket.

Valberedningen bör liksom i dag bestå av fem myndighetschefer utanför styrelsen, varav en ordförande. Valberedningen skall till

regeringen, förutom namnförslagen, föreslå den tid som bör gälla för ett förordnande.

Utredningen bedömer att verksamheten i sektorer och delegationer har utvecklats väl i Arbetsgivarverket. Samtidigt finns det anledning att nu stärka och formalisera förutsättningarna för arbetsgivarverkan. Ett skäl är att det finns ett allmänt behov av att fokusera på samverkan i ett delegerat system. Ett annat skäl är att den nya ledningsstrukturen, sedan kollegiet utmönstrats, bör stödjas av rådgivande organ som är lämpade för effektiv samverkan och för förankring av viktigare arbetsgivarfrågor.

Utredningen föreslår mot den bakgrunden att sektorsråd införs. De bör byggas upp på mönster av nuvarande delegationer. För den vidare indelningen ser utredningen några alternativ. I ett alternativ är sektorerna och sektorsråden fyra till antalet. I den första sektorn ingår universitet och högskolor, i den andra Centro-gruppens myndigheter, i den tredje affärsverken och uppdragsmyndigheterna och i det fjärde i princip övriga myndigheter, inkl. alla små myndigheter. I ett annat alternativ behålls nuvarande 9 sektorer och nuvarande delegationer bildar sektorsråd. Ytterligare ett alternativ kan vara att låta alla små myndigheter bilda en helt egen sektor. För en sådan lösning talar att den föreslagna nya ledningsstrukturen kan kräva att de små myndigheterna får ökad uppmärksamhet och ett bättre stöd.

Sektorer och sektorsråd bör anges i Arbetsgivarverkets instruktion. Det lägsta antalet sektorer bör också anges. Det är rimligt att regeringen lägger fast dessa grunder. I övrigt bör styrelsen ges handlingsutrymme. I instruktionen därför föreslås en bestämmelse att i Arbetsgivarverket skall finnas minst fyra sektorer. Varje sektor skall företrädas av ett sektorsråd. Den närmare indelningen i sektorer bör bestämmas av styrelsen. Styrelsen bestämmer också antalet ledamöter i resp. sektorsråd samt utser dess ledamöter och ordförande. Styrelsen skall samråda med sektorsråden om inriktningen av förhandlingsarbetet och andra frågor enligt styrelsens bedömning. Styrelsen bör också använda sektorsråden i arbetet med att utse valberedningen. Myndigheterna skall inom ramen för resp. sektorsråd samverka i alla väsentliga arbetsgivarpolitiska frågor.

Befogenhetsfördelningen i vissa fall

Utredningen bedömer att genom bl.a. reformerna på pensionsområdet minskar behovet av lokala pensionslösningar på myndigheterna. Vissa myndigheter kan dock fortfarande ha särskilda behov av verksamhetsanpassade lösningar för att kunna arbeta på lång sikt med sina personalförsörjningsfrågor. Inte minst viktigt är detta med hänsyn till det kommande generationsskiftet.

Statens myndigheter bör ges så långt det är möjligt likvärdiga förutsättningar att agera som andra arbetsgivare. Med detta betraktelsesätt är det rimligt att ge myndigheterna möjligheter att förverkliga de intentioner som finns i de centrala och lokala kollektivavtalen. För statens del tillkommer emellertid att det inte får förekomma att myndigheterna avtalar om förmåner – t.ex. i syfte att mer generellt sänka avgångsåldern – som ytterst kommer att belasta staten i form av ökade kostnader. Det är därför av övergripande intresse att sätta tydliga ramar i dessa frågor. Arbetsgivarverket bör därför ta ett mer direkt ansvar för att hålla ihop dessa frågor i staten.

Utredningen föreslår att Arbetsgivarverket gör en översyn av de s.k. arbetsgivarnycklarna. En åtgärd som Arbetsgivarverket bör överväga är att – i vissa frågor – inte delegera till centrala myndigheter att själva sluta lokala kollektivavtal. En annan åtgärd som i det sammanhanget skulle kunna komma i fråga är att lokala kollektivavtal – såvitt avser vissa frågor – skulle slutas under förbehåll av Arbetsgivarverkets godkännande. Skulle Arbetsgivarverkets åtgärder enligt förslaget inte visa sig tillräckliga får regeringen överväga ytterligare åtgärder.

När det gäller frågan om överföring av medel bör ett förtydligande lämpligen kunna intas i ESV:s tillämpningsföreskrifter. Regeringen föreslås uppdra åt ESV att göra en översyn i syfte att åstadkomma ett sådant förtydligande och att lämna förslag till de åtgärder som i övrigt kan vara påkallade.

Kompetensförsörjningen

Utredningen bedömer att statsförvaltningen står sig mycket väl och detta inte minst vid en internationell jämförelse. Myndigheterna är överlag kostnadseffektiva och verksamheten ger goda resultat. Deras unikt självständiga ställning och det delegerade ansvaret, som bl.a. givit myndigheterna effektivare medel för sin arbetsgivar-

politik, har starkt bidragit till detta. Den kvalitet som statsförvaltningen visar är också en återspeglning av att personalen har en hög och ökande utbildningsnivå, ofta lång erfarenhet i yrket och en stor lojalitet mot sina uppgifter. Det går dock inte att blunda för att det också finns problem vad gäller förutsättningarna för staten som arbetsgivare i framtiden

Utredningen bedömer att staten i flera avseenden – liksom andra arbetsgivare – står inför svårigheter när det gäller kompetensförsörjningen. Det generationsskifte som redan inletts kommer bl.a. att leda till kompetensbortfall och det kan för statens vidkommande uppstå allvarliga brister på kvalificerad och rätt utbildad arbetskraft. Den snabbt ökande sjukfrånvaron är ett mycket stort problem på hela arbetsmarknaden och även i staten.

Det finns anledning för myndigheterna att nu överväga hur det dagliga arbetet skall organiseras och ledas i de fall man har en stor andel äldre arbetstagare och kanske också hög sjukfrånvaro, hög arbetsbelastning som ökar pressen på medarbetarna osv. Det måste skapas arbetsförhållanden som minskar dessa negativa faktorer. Medvetenhet och ett gott personligt ledarskap är viktiga i detta sammanhang. Det pågår hos vissa myndigheter ett utvecklingsarbete som framför allt innefattar anpassning av arbetsuppgifter och arbetstider, ökade möjligheter till deltidsarbete eller arbete på distans m.m. Förbättringar i arbetsmiljön och arbetsförhållandena kan leda till förbättrade resultat i verksamheten.

Myndigheterna måste tillämpa en åldersmedveten arbetsgivarpolitik. Det är angeläget att myndigheterna stöttar varandra i arbetet. Det operativa ansvaret för att hantera dessa frågor på individnivå ligger på varje enskild myndighet, men ett samordningsansvar ligger på Arbetsgivarverket.

Uppföljning och utvärdering

Utredningen bedömer att uppföljning och utvärdering är verk samma styrmedel. Den arbetsgivarpolitiska delegeringen förutsätter att regeringen skaffar sig överblick över lönebildningen och arbetsgivarpolitiken i stort. En uppföljning på aggregerad nivå bör vara enkel. Samtidigt är det tveksamt om den nuvarande årliga uppföljningen ger tillräckligt underlag för mål- och resultatdialogen med myndighetscheferna. Ett delegerat system kräver utvärdering på myndighetsnivå. En sådan utvärderingsverksamhet bör ske behovsanpassat på regeringens uppdrag.

Utredningen föreslår att den årliga uppföljningen liksom i dag skall bestå av ett antal variabler som i allt väsentligt bör inhämtas ur befintliga system. I det sammanhanget bör en ny variabel – sjuktal – tillfogas. Myndigheterna skall därutöver lämna en skriftlig redovisning av målen för kompetensförsörjningen. En behovsanpassad fördjupad utvärdering av arbetsgivarpolitiken bör normalt ske ungefär vart tredje till femte år inom enskilda myndigheter. Denna utredningsverksamhet bör styras av regeringen och bör läggas på en stabsfunktion till regeringen. En rapport skall lämnas till regeringen efter en utvärdering. En återkoppling till myndigheterna skall ske inom ramen för en utvecklad mål- och resultatdialog. En starkare anknytning till budgetprocessen bör eftersträvas.

Konsekvenser av utredningens förslag

Utredningen bedömer att de överväganden och förslag som redovisas i betänkandet i flera fall är av principiell karaktär och innefattar åtgärder som inte påverkar kostnaderna för staten. Utredningens förslag till ändringar av hur faktorerna AKI-RAM resp. produktivitetsavdraget i löneomräkningssystemet skall bestämmas (se avsnitt 7.5) kan i ett kortsiktigt perspektiv leda till ändrade kostnader. Förslaget till ändrad ledningsstruktur för Arbetsgivarverket (se avsnitt 8.7) innebär inga tillkommande kostnader för staten. Förslaget till reformerat uppföljningssystem med stöd av från en stabsmyndighet (se avsnitt 11.4) kan i sig komma att medföra ökade kostnader. Det pågår ett utvecklingsarbete inom regeringskansliet vad gäller både uppföljning av förvaltningspolitiken och hur stabsfunktionerna skall organiseras i framtiden. Kostnaderna kan finansieras genom en omfördelning av nuvarande stabsstöd till regeringen.

Utredningens överväganden och förslag i sammandrag

Utredningen gör följande bedömning

- Den arbetsgivarpolitiska delegeringen är i grunden rätt och ingen förordar en återgång till ett centralistiskt synsätt.
- Det krävs ett mer samordnat förhandlingsarbete på arbetsgivar- sidan inför och under både centrala och lokala förhandlingar.
- De statliga arbetsgivarna kommer att ställas inför stora framtida utmaningar. Det är nödvändigt att överväga en del förändringar av Arbetsgivarverkets ledningsstruktur i syfte att skapa förutsättningar för en tydligare och mer utvecklad arbetsgivarsamverkan.

Därför föreslås följande

- Att styrelsen i Arbetsgivarverket får ett entydigt ansvar för verksamheten, vilket innebär att arbetsgivarcollegiet utmönstras i nuvarande form.
- Att en mer utvecklad och tydligare samverkan kanaliseras genom att sektorsråd inrättas i Arbetsgivarverket.
- Att ett förändrat system för lönekostnadskompensation för myndigheterna införs, med omräkning av anslagen med hänsyn till tjänstemannaindex för tillverkningsindustrin.
- Att produktivitetsavdraget vid löneomräkningen utformas som ett produktivetskrav i form av ett för överskådlig tid bestämt fast avdrag.
- Att Arbetsgivarverket gör en översyn av de s.k. arbetsgivar-nycklarna.
- Att regeringen uppdrar åt Ekonomistyrningsverket att förtydliga sina tillämpningsföreskrifter till anslagsförordningen.
- Att systemet för regeringens uppföljning av myndigheternas kompetensförsörjning utvecklas.

Författningsförslag

Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:272) med instruktion för Arbetsgivarverket

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1994:272) med instruktion för Arbetsgivarverket,

dels att 4–7 §§ skall ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 7 § skall lyda *Styrelsen*,

dels att det i förordningen skall införas en ny paragraf, 7 a §, av följande lydelse,

dels att 8 och 9 §§ skall ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 9 § skall lyda *Generaldirektören*,

dels att 10 § skall ha följande lydelse samt att närmast före 10 § skall införas en ny rubrik av följande lydelse,

dels att 11 § skall ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 11 § skall lyda *Sektorsråden*.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Verkets ledning

Allmänt

4 §

Arbetsgivarverket leds av ett arbetsgivarverkets styrelse. I myndigheten finns också en styrelse och en generaldirektör.

Arbetsgivarverket leds av *en styrelse*. I myndigheten finns också en generaldirektör.

5 §

Ledamöterna i arbetsgivar-kollegiet förordnas av rege-
ringen för en bestämd tid.

Styrelsens ledamöter förord-
nas av arbetsgivar-kollegiet för
en bestämd tid.

Ledamöterna i *styrelsen* för-
ordnas av regeringen för en
bestämd tid, *dock högst tre år*.
Regeringen förordnar en av dessa
till ordförande och en till vice
ordförande i styrelsen.

Regeringens förordnande sker
efter förslag av Arbetsgivarverkets
valberedning.

6 §¹

Verksförordningen (1995:
1322) skall tillämpas på Arbets-
givarverket med undantag av 3-
6, 12, 14, 18, 21-28, 30 och 32-
35 §§.

Föreskrifterna i verksförord-
ningen om myndighetens chef
och styrelsen skall i stället avse
styrelsen respektive arbetsgivar-
kollegiet i Arbetsgivarverket.
Arbetsgivar-kollegiet får dock
delegera uppgifter enligt 13 §
verksförordningen till styrelsen.

Verksförordningen (1995:
1322) skall tillämpas på Arbets-
givarverket med undantag av 3-
5, 10, 12, 14, 18, 21-28, 30 och
32-35 §§.

Föreskrifterna i 6-9 §§ verks-
förordningen om myndighetens
chef skall i stället avse styrelsen.

*Arbetsgivar-kollegiet**Styrelsen*

Arbetsgivar-kollegiet består av
80 ledamöter. Kollegiet är be-
slutfört när minst 55 ledamöter
är närvarande.

7 §²

Styrelsen består av högst
femton ledamöter, general-
direktören medräknad.

Styrelsen är beslutför då minst
hälften av ledamöterna är när-
varande.

¹ Senaste lydelse 1997:965.

² Senaste lydelse 1999:827.

7 a §

Styrelsens ledamöter skall, vid tidpunkten för regeringens förordnande, vara myndighetschefer.

Det skall eftersträvas att styrelsen avspeglar de statliga myndigheterna med avseende på sektortillhörighet och antalet anställda och att styrelsen har en jämn könsfördelning.

8 §³

Arbetsgivar Kollegiet skall besluta

1. om grunderna för myndighetens avgifter enligt 2 §,

2. om inriktningen av förhandlingsarbetet och andra arbetsgivarpolitiska frågor av principiell natur eller större ekonomisk betydelse.

Kollegiet skall meddela de närmare föreskrifter och de beslut i övrigt som behövs om Arbetsgivarverkets organisation och formerna för verkets verksamhet.

Styrelsen skall besluta

1. om inriktningen av förhandlingsarbetet och andra arbetsgivarpolitiska frågor av principiell natur eller större ekonomisk betydelse,

2. om myndighetens avgifter enligt 2 §,

3. om de närmare föreskrifter som behövs om Arbetsgivarverkets organisation och formerna för verksamheten.

Styrelsen

Generaldirektören

9 §

Styrelsen består av högst femton ledamöter, generaldirektören medräknad. Arbetsgivar Kollegiet utser varje år en ledamot till ordförande och en till vice ordförande i styrelsen.

Generaldirektören ansvarar enligt styrelsens uppdrag för myndighetens löpande verksamhet och förvaltning.

³ Senaste lydelse 1997: 965.

Valberedningen

10 §

Styrelsen skall svara för verksamheten i enlighet med arbetsgivarkollegiets föreskrifter och beslut.

I Arbetsgivarverket finns en valberedning. Valberedningen består av fem ledamöter, varav en ordförande. Ledamöterna skall vara myndighetschefer och får inte ingå i styrelsen.

Valberedningen utses av styrelsen.

Valberedningen skall till regeringen

1. lämna förslag på ledamöter i styrelsen, utom generaldirektören, samt den tid som förordnandena bör avse.

2. lämna förslag på ordförande och vice ordförande i styrelsen.

*Generaldirektören**Sektorsråden*11 §⁴

Generaldirektören ansvarar enligt styrelsens uppdrag för myndighetens löpande verksamhet och förvaltning.

Myndigheterna och de icke-obligatoriska medlemmarna i Arbetsgivarverket delas in i sektorer på sätt som styrelsen beslutar. Antalet sektorer skall vara minst fyra.

Sektorerna företräds av sektorsråd. Ordförande och ledamöter i sektorsråden utses av styrelsen.

Styrelsen skall samråda med sektorsråden om inriktningen av förhandlingsarbetet, om andra frågor enligt styrelsens närmare bedömande samt om ledamöter och ordförande i valberedningen.

⁴ Senaste lydelse 1997:965.

Myndigheterna i en sektor skall samverka med varandra och andra arbetsgivare i sektorn i alla väsentliga arbetsgivarpolitiska frågor.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2003.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Utredningens huvuduppgift är att göra en samlad utvärdering av den arbetsgivarpolitiska reform på det statliga området, som genomfördes den 1 juli 1994. Regeringen framhåller i direktiven att utredningen skall bedöma i vad mån syftet med reformen har uppnåtts. Härvid skall utredningen utvärdera hur myndigheterna och Arbetsgivarverket har hanterat det ökade ansvaret för arbetsgivarpolitiken och undersöka vilka problem som kan ha uppstått. Utredningen skall särskilt belysa om arbetsgivarpolitiken har blivit ett mer aktivt medel för att säkerställa och utveckla statsförvaltningens effektivitet. Utredningen skall vidare kartlägga och redovisa eventuella oklarheter i fråga om fördelningen av befogenheter inom det arbetsgivarpolitiska området mellan regeringen, Arbetsgivarverket och myndigheterna och belysa dessa aktörers olika roller: Finns det brister i överensstämmelse mellan dessa befogenheter och de administrativa bestämmelserna för statlig verksamhet? Utredningen skall också belysa frågan om hur formerna för den statliga arbetsgivarpolitiken i dag överensstämmer med riksdagens intentioner när den fattade beslut om reformen.

Vid utvärderingen skall utredningen enligt direktiven belysa följande områden och bl.a. besvara nedan angivna frågor.

- Personalförsörjningen inom statsförvaltningen. Klarar staten personalförsörjningen i dag och hur ser det ut på sikt?
- Ramanslagssystemets betydelse för lönebildningen och för myndigheternas förutsättningar att uppfylla verksamhetsmålen. Därvid skall utredningen särskilt granska den teknik som används för justering av lönekostnadsdelen i myndigheternas förvaltningsanslag.

- Regeringens ansvar för den statliga arbetsgivarpolitiken. Räcker regeringens nuvarande uppföljning eller behövs ytterligare åtgärder för att regeringen skall kunna ta sitt övergripande ansvar för arbetsgivarpolitiken?
- Arbetsgivarverkets ansvar för att utveckla den statliga arbetsgivarpolitiken. Hur har verket utvecklat sin organisation och verksamhet och vilka utvecklingsbehov föreligger?
- Myndigheternas agerande som arbetsgivare beaktat ur ett helhetsperspektiv. Hur har myndigheternas sätt att utöva arbetsgivarrollen utvecklats? Vilken avvägning görs av behovet av att samordna arbetsgivarpolitiken mellan olika myndigheter och behovet av utrymme för enskilda myndigheter att ta egna arbetsgivarpolitiska initiativ? Hur påverkar den individuella lönesättningen myndigheternas förmåga att befrämja såväl effektivitet som rättssäkerhet, öppenhet och likabehandling i verksamheten? Hur ser utvecklingen ut t.ex. inom kompetensutvecklingsområdet, arbetsmiljöområdet, etnisk och kulturell mångfald och jämställdhet? Vilka åtgärder vidtar myndigheterna för att ta till vara och utveckla den äldre arbetskraftens kompetens?

Det står enligt direktiven utredningen fritt att behandla ytterligare aspekter inom det arbetsgivarpolitiska området än de ovan nämnda. Utredningen skall lämna förslag till de eventuella åtgärder som behövs och till nödvändig författningsreglering.

Regeringen har överlämnat protokoll fört vid överläggning enligt MBA-R inför beslut om kommittédirektiven. Till protokollet har bilagts en av OFR upprättad skrift Ramanslagssystemet – en kritisk granskning. Av protokollet framgår att OFR avgett skriftliga och SACO-S muntliga synpunkter.

OFR har den 27 februari 2002 ingett skriftliga synpunkter på produktivitetsavdraget vid löneomräkning.

Utredningen skall redovisa resultatet av sitt arbete senast den 1 april 2002.

Utredningens direktiv bifogas som bilaga 1.

1.2 Utredningsarbetet

Utredningen har haft 12 sammanträden, varav ett i internatform, med de sakkunniga och experterna.

Utredningen har under sitt arbete fått visst biträde av Arbetsgivarverket med framtagande av statistik och annat faktaunderlag m.m.

Utredningen har – utöver sedvanliga kontakter i ett utredningsarbete – haft ett femtiotal egna samtal med myndighetschefer, företrädare för Arbetsgivarverket och de centrala fackliga organisationerna rörande utredningens frågor. En förteckning över muntliga källor redovisas i bilaga 2.

En schematisk lista över löneavtalen i staten från 1966 till 2001 med vissa kommentarer biläggs som bilaga 3.

Utredningen har efter upphandling anlitat konsulterna Mocki Hägg (Hägg Konsult AB) och Ulf Wennerberg (Ulf Wennerberg Konsult AB) för att genomföra ett stort antal (ca 150) intervjuer med företrädare för myndigheterna, Arbetsgivarverket, Regeringskansliet m.fl. För att kvalitetssäkra och återföra resultatet av konsulternas intervjuer genomfördes seminarier dit de som deltagit inbjöds. I seminarierna deltog ca 40 personer. Konsulternas avslutande rapport redovisas i sin helhet som bilaga 4.

En förteckning över skriftliga källor biläggs som bilaga 5.

Utredningen har besökt det danska Finansministeriet, Personalestyrelsen, i Köpenhamn i augusti 2001 och det irländska Finance Department, Personell and Remuneration Division, i Dublin i oktober 2001 för att inhämta erfarenheter från ett par andra länder i frågor av intresse för utredningen.

Utredningen har vid två tillfällen redovisat utredningsläget i Arbetsgivarverkets styrelse. Utredningen har också sammanträffat med företrädare för SACO-S, OFR resp. SEKO för att informera och för att få deras synpunkter.

1.3 Guide för läsaren

Utredningen ger i kapitel 2 en introduktion till staten som sektor och den arbetsgivarpolitiska delegeringen. I kapitel 3 presenteras förhållandena i några andra länder. Kapitel 4–6 innehåller en genomgång av frågor med anknytning till lönebildningen i staten. Därvid redovisas i kapitel 4 hur lönebildningen växt fram och utvecklats mot en allt mer långtgående delegering. Kapitel 5 innehåller några fallstudier som belyser olika problemställningar och utredningens bedömningar kring dessa. Kapitel 6 innehåller utredningens överväganden om den statliga lönebildningen. I kapitel 7 behandlas tekniken för löneomräkning. Utredningen lämnar vissa

förslag till justeringar i modellen. Den arbetsgivarpolitiska delegeringen från regeringen till myndigheterna och Arbetsgivarverket belyses i kapitel 8. I samma kapitel lägger utredningen fram förslag till en ändrad ledningsstruktur för Arbetsgivarverket. I den frågan redovisar utredningen också ett författningsförslag med kommentarer. I kapitel 9 tar utredningen upp vissa frågeställningar om delegering av arbetsgivarpolitiska befogenheter m.m. med utgångspunkt i en genomgång av en överenskommelse som träffats på lokal nivå. I kapitel 10 behandlas långsiktiga kompetensförsörjningsfrågor i staten med fokus på de utmaningar som generationsskiftet och den snabbt ökande sjukfrånvaron ställer. Mot den bakgrunden lämnar utredningen i kapitel 11 förslag till ett i vissa delar reformerat system för uppföljning och utvärdering av myndigheternas kompetensförsörjning. Konsekvenser av utredningens förslag redovisas slutligen i kapitel 12.

2 Staten som arbetsgivare – en kort introduktion

2.1 Begreppet arbetsgivarpolitik m.m.

Ord som arbetsgivarpolitik och personalpolitik osv. tas ofta för självklara. Det finns dock anledning att redan inledningsvis något belysa begreppen.

I den s.k. personalpolitiska propositionen¹ uttalades bl.a. att

Den statliga arbetsgivarpolitiken är en följd icke enbart av en traditionell arbetsgivares egenintressen, utan speglar också de bredare synsätt som anknytningen till folkmakt, riksdag och regering utgör.

I det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet² för utvecklingen av statsförvaltningen återkommer detta förhållningssätt till personalpolitiska frågor i uttalanden om att statsförvaltningen skall kännetecknas av demokrati, rättssäkerhet och effektivitet och att staten skall vara en föredömlig arbetsgivare.

I samband med den arbetsgivarpolitiska delegeringen 1994 ersattes begreppet personalpolitik i verksförordningen (1995:1322) med arbetsgivarpolitik. I förordningen slås fast att myndighetschefen skall ansvara för myndighetens arbetsgivarpolitik. Chefen skall företräda myndigheten som arbetsgivare och i samverkan med andra myndighetschefer utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken. Vidare skall chefen se till att de anställda är väl förtrogna med målen för verksamheten samt skapa goda arbetsförhållanden och ta till vara och utveckla de anställdas kompetens och erfarenhet.

Enligt utredningens synsätt är det viktigt att lägga ett brett perspektiv där t.ex. frågor om personal- och chefsförsörjning, kompetensutveckling och personalrörlighet, löne- och andra anställ-

¹ Prop. 1984/85:219, s. 3.

² En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram. 2000.

ningsvillkor, jämställdhet, etnisk och kulturell mångfald samt frågor om arbetsförhållanden och arbetsmiljö i vid bemärkelse både ingår i chefsansvaret och formar begreppet arbetsgivarpolitik. Den statliga arbetsgivarpolitiken ger riktvärden och normer för hur myndigheterna bör agera i egenskap av arbetsgivare gentemot de statligt anställda och deras fackliga företrädare. Den är ett viktigt medel för att nå verksamhetens mål.

Utredningen betraktar arbetsgivarpolitiken i staten utifrån ett sådant brett perspektiv. Det ligger därmed i sakens natur att utredningen behandlar sina frågor på ett övergripande sätt och utan ambition att göra en heltäckande genomgång i alla detaljer inom det vidsträckta område som arbetsgivarpolitiken utgör.

2.2 Den statliga sektorn

Den statliga sektorn finns bl.a. beskriven i Statskontorets sedan 1996 årligen utgivna rapport *Staten i omvandling*³. Arbetsgivarverket utger årligen en broschyr – *Staten och ingenting annat än staten* – som presenterar den statliga sektorns struktur, myndigheter m.m. ur verkets perspektiv. Utredningen lämnar här endast en mycket kort och allmänt hållen presentation av den statliga sektorn främst byggd på dessa källor.

Några trender i utvecklingen

Staten har sedan början av 1990-talet genomgått en omfattande strukturomvandling. Nyckelbegrepp i förändringsarbetet har varit koncentration, renodling och integration av verksamheten. Myndigheterna har tidvis ålagts besparingar som understrukturerat kraven på förändring och effektivisering av verksamheten.

Principen att myndighetsutövning skall ske i myndigheter och kommersiell verksamhet bedrivs av privata aktörer har lett till bolagisering av bl.a. Postverket, Televerket och Statens Järnvägar. En annan form av renodling är den pågående processen med att skilja myndighetsutövning från den rent dömande verksamheten och att i ökad utsträckning låta myndighetsbeslut överprövas i domstol i stället för i ett administrativt omprövningsförfarande.

Datoriseringen av myndigheternas verksamhet har medfört ett minskat behov av personal i assistentkarriären. Här kan man i dag

³ Se t.ex. *Staten i omvandling 2001*. Statskontorets rapport 2001:15.

se att begreppet elektronisk förvaltning får en rell innebörd. Antalet besök på myndigheternas webb-platser och medborgarnas användning av deras Internetbaserade tjänster växer allt snabbare. Detta gäller exempelvis inom skattemyndigheterna, Arbetsmarknadsverket och Riksförsäkringsverket. Riksskatteverkets webbplats hade 200 000 besök 1997, 3 500 000 besök 2000 och under 2001 uppemot 6 000 000 besök.

Flera av de statliga myndigheterna har genom olika organisatoriska förändringar, i första hand sammanslagningar, blivit större. Regeringskansliet bildades t.ex. 1997 genom en sammanslagning av 15 fristående myndigheter, Statsrådsberedningen, de tretton departementen och Förvaltningskontoret. Bakgrunden till den nya ordningen var det ökande behovet av integration i arbetet, inte minst ur ett internationellt perspektiv. År 2001 bildades det nya Arbetsmiljöverket genom sammanslagning av Arbetarskyddsstyrelsen och de tio regionala myndigheterna inom yrkesinspektionen.

Staten i siffror

Staten och landstingen är de två minsta sektorerna på arbetsmarknaden. Staten, inklusive affärsverken sysselsätter i dag omkring 220 000 personer jämfört med 550 000 1990.⁴ Antalet centrala myndigheter är drygt 250. Med regionala och lokala myndigheter och andra fysiska uppdelningar är antalet statliga arbetsplatser omkring 4 000. Det kan noteras att de 25 största myndigheterna tillsammans svarar för ca 75 % av de anställda i staten medan de 100 minsta myndigheterna sammanlagt har omkring 3 900 anställda.

Årslönesumman för de statligt anställda uppgick 2001 till ca 55 miljarder kr. Till detta kommer arbetsgivaravgifter och avgifter till avtalsförsäkringar på knappt 30 miljarder kr.

Den genomsnittliga månadslönen i den statliga sektorn var i september 2001 22 300 kr enligt Arbetsgivarverkets statistik.

Om de statsanställda

De statsanställda har en genomsnittligt högre utbildningsnivå än anställda i andra sektorer – andelen med minst treårig högskole-

⁴ Den stora skillnaden förklaras främst av att många tidigare statliga verksamheter nu bedrivs i bolagsform.

utbildning är mer än dubbelt så hög som bland samtliga sysselsatta – och utbildningsnivån ökar. Detta beror av att många lågutbildade kvinnor lämnat staten under den senaste tioårsperioden och att nyrekryteringen under samma tid i mycket stor utsträckning gällt högutbildad personal. Där har två tredjedelar av de nyrekryterade varit kvinnor.

De statsanställda har den högsta genomsnittsåldern på arbetsmarknaden med en stor andel fyrtiotalister och de kommande tio åren kommer att präglas av de krav som generationsskiftet ställer och innebära en personalpolitisk utmaning för myndigheterna.

Arbetsgivarverket

Arbetsgivarverket företräder de statliga myndigheterna, vissa icke-obligatoriska medlemmar samt tillsammans med Försäkringskassaförbundet försäkringskassorna som central arbetsgivarpart. Arbetsgivarverket har en fristående roll i förhållande till regeringen och leds av myndigheterna. I de följande avsnitten ges en introduktion till den arbetsgivarpolitiska delegeringen.

2.3 Arbetsgivarfrågor är verkställighet

Ytterst är det regeringen som är arbetsgivare för alla anställda inom staten. Regeringens befogenheter vilar på regeringsformens bestämmelse att regeringen styr riket. Regeringen har exempelvis den s.k. utnämningmakten. Myndigheternas befogenheter, bl.a. i deras egenskap av arbetsgivare, bygger på den delegation de fått i myndighetens instruktion, regleringsbrev m.m. eller genom andra beslut av regeringen. Statsmakterna ger givetvis genom lagstiftning och medelstillelse förutsättningar för de statliga myndigheternas arbetsgivarpolitik.

Statsmakterna har i en process som sträckt sig över de senaste årtiondena strävat efter att delegera frågor som rör ledning och styrning till myndigheterna. Detta har inneburit ett alltmer uttalat verksamhetsansvar för verks- och myndighetschefer. Bättre resultat och högre kvalitet har krävts samtidigt som effektivitet och resurshushållning har fokuserats. Från detaljstyrning har utvecklingen gått mot dagens mål- och resultatstyrning av myndigheterna.

Arbetsgivarpolitiken kan kortfattat sägas komma till uttryck genom arbetsgivarens samlade agerande gentemot de anställda och

deras fackliga företrädare i alla väsentliga löne- och personalpolitiska frågor. Även arbetsgivarfrågorna, som ju är viktiga ledningsfrågor, har delegerats till myndigheterna. De arbetsgivarpolitiska reformerna, i synnerhet bildandet av Arbetsgivarverket 1994, har byggt på föreställningen – och dragit konsekvenserna av – ett synsätt som kommit att bli allt tydligare att arbetsgivarfrågorna är verkställighetsfrågor, inte en del i den demokratiska processen. Löne- och personalpolitiska frågor, även inom staten, är således inte politiska frågor utan rena verkställighetsfrågor och skall hanteras självständigt av myndigheterna och parterna på den statliga sektorn. Det finns med detta synsätt egentligen ingen principiell skillnad mellan staten som arbetsgivare och andra arbetsgivare. Detta innebär också att regeringen inte skall uppträda som part inom en av arbetsmarknadens sektorer.

2.4 Ramanslag och delegerat arbetsgivaransvar

Från och med budgetåret 1993/94 är ramanslag den normala anslagsformen för myndigheter. Systemet innebär att myndigheterna inom en given kostnadsram har fått stora befogenheter att själva bestämma hur tillgängliga medel skall disponeras för lönekostnader, lokalkostnader och övriga förvaltningskostnader. Regeringen utfärdar inga riktlinjer utan myndigheterna får själva avväga exempelvis kostnader för lokaler mot löner. Tidigare var det separata anslag för de olika kostnadsslagen och det fanns inte möjligheter för myndigheterna att föra medel mellan dem. Därmed har även skapats en förutsättning för en principiellt ny ansvarsfördelning inom arbetsgivarpolitiken, där arbetsgivaransvaret och ansvaret för kostnadsökningar på grund av avtal följs åt och kan utkrävas på den nivå där avtalet har träffats. Genom tekniken för löneomräkning garanteras en följsamhet till – men inte överskridande av – lönekostnadsutvecklingen inom den konkurrensutsatta sektorn. Detta ger myndigheterna incitament att se till att den egna kostnadsökningen för arbetskraften håller sig inom de givna ramarna.

Ett syfte med den arbetsgivarpolitiska delegeringen är att myndigheterna skall kunna använda arbetsgivarpolitiken som ett aktivt medel för att nå resultatmålen med högre effektivitet. Myndigheterna har fått nya befogenheter bl.a. genom en omfattande avreglering i frågor om anställningsvillkor. Som arbetsgivare har myndigheterna ett stort eget handlingsutrymme.

Parallellt med att regeringen utvecklat nya styrformer har det avtalsreglerade området utvidgats och en delegering har skett även inom detta område. Myndigheterna har i dag ett rätt omfattande mandat att själva kunna ingå lokala kollektivavtal med sina motparter. På arbetsplatserna präglas utvecklingsarbetet av samverkan.

Ett delegerat system kräver självfallet en väl utvecklad uppföljning. Tanken är att regeringen bland annat skall styra genom uppföljning av hur den arbetsgivarpolitiska delegeringen har hantearats ute på myndigheterna. Regeringen begär årligen in rapporter från myndigheterna, bl.a. om de mål de satt för sin kompetensförsörjning och om de nått dem eller inte.

2.5 Lönebildningsprocessen i staten

Frågor om lönebildning och lönesättning är de mest centrala delarna i hela arbetsgivarpolitiken. Statsmakten ställer krav på en ansvarsfull lönebildning i staten som både bidrar till god samhällsekonomisk utveckling och arbetsfred. För myndigheterna skall lönebildningen därutöver bidra till en tillfredsställande personalförsörjning.

Före förhandlingsrättsreformen 1965 bestämdes statstjänstemännens löner i princip i en förvaltningsrättslig ordning. Numera är det en självklarhet att lönerna skall bestämmas i avtal mellan parterna, liksom på den övriga arbetsmarknaden. Utvecklingen har härvid gått från ett centralistiskt synsätt, där lönerna bestämdes i detalj redan i centrala löneavtal, till ett synsätt där verksamhetsintresset skall få ett genomslag. Därför sker lönebildningen i dag i allt väsentligt på lokal nivå ute hos de enskilda myndigheter som lyder direkt under regeringen samt på s.k. lokal-lokal nivå hos regionala/lokala myndigheter. De centrala löneavtalen innehåller i allmänhet endast vissa mer övergripande principer till ledning för den lokala lönebildningen samt i allmänhet både lägstnivaer för löneutfallet på lokal nivå samt individgarantier vad gäller lönehöjningarna. Lokala löneförhandlingar förs under fredsplikt.

Regeringens bestyr med lönesättning av enskilda tjänster har minskat starkt genom delegeringen till myndigheterna. Regeringen lönesätter i dag endast ett begränsat antal höga chefstjänster m.m. i staten.

Lönebildningen är ett medel att nå resultat i verksamheten. Lönesättningen är oftast individuell. Den enskilde tjänstemannens lön bestäms efter kriterier som exempelvis uppnådda resultat,

arbetets svårighetsgrad och ansvar, hans eller hennes skicklighet i arbetet samt marknadens värdering av och efterfrågan på motsvarande kompetens. Det här grundläggande synsättet hos de statliga arbetsgivarna stämmer väl med den syn som andra arbetsgivare representerar. I dag sker lönebildningen i staten sammanfattningsvis i stor utsträckning under samma förutsättningar och på likartat sätt som på övrig arbetsmarknad.

2.6 En fristående arbetsgivarfunktion för statens myndigheter

När Arbetsgivarverket bildades 1994 var ett huvudsyfte att skapa en från statsmakten i praktiken fristående arbetsgivarorganisation. Den nya myndigheten skulle finansieras med avgifter från myndigheterna och arbeta på deras uppdrag. I samband med reformen delegerade regeringen rätten att sluta kollektivtavtal till Arbetsgivarverket. Något politiskt godkännande i efterhand skulle inte längre krävas för att ett centralt avtal skulle bli giltigt. Myndigheterna skulle nu ta det fulla ansvaret för arbetsgivarpolitiken i staten.

Arbetsgivarverket är i dag organiserat som en medlemsstyrd förening – som består av myndigheter under regeringen och några s.k. icke-obligatoriska medlemmar samt försäkringskassorna – och är ett verktyg för myndigheternas arbetsgivarpolitik. Tonvikten i verkets arbete ligger i förhandlingsverksamheten. Dessutom svarar verket för råd och stöd i arbetsgivarpolitiska och arbetsrättsliga frågor, framtagande av statistik och information m.m. Arbetsgivarverket skall fungera som ett forum för samverkan mellan myndigheterna som arbetsgivare.

2.7 Ett unikt system

I Sverige har i dag en verks- eller myndighetschef både att företråda den egna myndigheten som arbetsgivare och att i samverkan med andra myndighetschefer utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken. Inte i något annat land torde en så djupgående delegering av arbetsgivaransvaret inom statens område ha skett. Det unika svenska systemet, som bygger på vår mycket långa tradition med självständiga myndigheter, gör att internationella jämförelser måste göras med viss försiktighet.

Svenska myndighetschefer framhåller ofta delegeringen som en styrka. Delegeringen ger möjligheter att anpassa arbetsgivarpolitiken till den egna verksamhetens krav. På många håll i Europa kännetecknas den statliga arbetsgivarpolitiken – bortsett från den politiska styrningen – av t.ex. tänkande i tjänster, personalplaner och lönetariffer på ett sätt som enligt dem framför allt hämmar verksamhetsutveckling och resultat. I det avseendet ger det nya svenska systemet myndighetscheferna en helt annan frihet att forma och ta ansvar för verksamheten.

3 Staten som arbetsgivare i några andra länder

3.1 Inledning

Som nämnts i avsnitt 2.5 skiljer sig det svenska delegerade arbetsgivaransvaret i staten från sättet att hantera de statliga arbetsgivarfrågorna i andra länder. Det är därför naturligtvis svårt att genom studier av andra länder skapa förutsättningar för en utvärdering av det svenska systemet.

Utredningen har mot den bakgrunden valt att starkt begränsa redovisningen och behandlar nedan arbetsgivarpolitiska förhållanden i Danmark, Irland och Nederländerna ur vissa aspekter som kan vara av intresse för att belysa och ge en relief till utredningens frågor.

3.2 Danmark

3.2.1 Ministerstyret

Danmark har till skillnad från Sverige s.k. ministerstyre av statsförvaltningen, den förhärskande styrformen i Europa. Innebörden av det jämförelsevis långtgående danska ministerstyret är generellt att ministern kan träffa avgörandet i alla ärenden inom sitt ansvarsområde. Ministern kan delegera beslutanderätten till underordnande och s.k. subdelegation kan därefter förekomma. Alla beslut fattas dock på ministrarnas vägnar (PMV) och denne kan när som helst instruera underlydande eller själv överta behandlingen av ett ärende. Varje minister är myndighetschef i ministeriet och ansvarar som sådan för personalen i departementet vid de i ministeriet ingående myndigheterna (styrelserna).¹ Vid sidan av ministern finns det en chefstjänsteman i varje departement som har ett brett

¹ Jfr *Ministern och makten* (SOU 1997:54), s. 15 f. Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen.

ansvar för ärendenas beredning och som rapporterar direkt till ministern.

Sedan 1960-talet har det inrättats s.k. direktorater (närmast centrala ämbetsverk) på de flesta förvaltningsområden som avgör ärenden "på eget ansvar". Men den avgörande skillnaden gentemot svenska förhållanden är att direktoraten formellt inte är självständiga utan att ministerstyret är tillåtet. Beslut fattas således PMV.

Finansministeriet är uppbyggt på samma sätt som andra ministerier, men ministeriet har också ett övergripande ansvar för arbetsgivarfrågorna. I det avseendet styr man även arbetet i andra ministerier. Detta sker genom information och påverkan samt genom att ministeriet har ansvar för regeringens budgetarbete och därmed ett styrande inflytande vad gäller de ekonomiska förutsättningarna för den statliga arbetsgivarpolitiken.

Personalestyrelsen

Genom en organisationsreform inom Finansministeriet bildades Personalestyrelsen den 1 augusti 2000. Personalestyrelsen svarar för arbetsgivarpolitik och sköter förhandlingarna för den statliga sektorn. Även om Personalestyrelsen – Arbetsgivarverkets danska motsvarighet – fått en i viss mån fristående roll är kopplingen till den politiska nivån i grunden densamma som tidigare. Personalestyrelsens chef rapporterar direkt till departementschefen som rapporterar till finansministern. Reformen skall därför inte ses som en ökad delegering utan som uttryck för en bedömning att finansdepartementet inte får bli alltför stort.

Personalestyrelsens uppgift är att genomföra de politiska målsättningarna på de löne-, pensions- och personalpolitiska områdena. Personalestyrelsen förankrar den lönepolitiska inriktningen inför löneförhandlingarna genom information och dialog med cheferna i statsförvaltningen och genom att anordna särskilda möten (avtalskonferenser) där myndigheternas behov och önskemål stäms av. Processen inför en avtalsrörelse styrs alltså enligt principen top-down till skillnad från i Sverige och myndigheternas eget inflytande är mindre. Det kan anmärkas att finansministern på statens vägnar tecknar de statliga kollektivavtalen.

3.2.2 Utvecklingslinjer och strategier i arbetsgivarpolitiken

Det kommande generationsskiftet

Den danska statsförvaltningen, med i dag ca 180 000 anställda, står inför en likartad problembild som den svenska med en snabbt ökande genomsnittsalder hos personalen och ett kommande generationsskifte som kan komma att innebära påfrestningar. Den demografiska situationen är ogynnsam i Danmark med en låg andel unga människor. I statsförvaltningen skulle man behöva dubbla andelen yngre anställda. Samtidigt har staten en dålig image som arbetsgivare. Integrationen på dansk arbetsmarknad är också otillfredsställande. De etniska minoriteterna ställs i betydande utsträckning utanför.

Personalestyrelsen räknar med att minst 30 000 statliga tjänster (vart femte arbete i staten) kan komma att stå vakanta år 2010 om inte systematiska åtgärder börjar vidtas redan nu.

Strategier och angreppssätt

Personalestyrelsen har formulerat ett antal mål och strategier för personalförsörjningen i staten under perioden mot 2010.

- 16 000 tjänster tas bort genom olika rationaliseringar.
- 10 000 årsarbeten tillförs genom att avgångsåldern höjs från 63 till 65 år.
- 5 000 årsarbeten tillförs genom att sjuktalet bringas ned med 1 dag under tioårsperioden 2000-2010. Här bör noteras att den danska statsförvaltningen f.n. har ett genomsnittligt sjuktal på 7,5 dagar per anställd och år. Det är den lägsta siffran av alla arbetsmarknadssektorer i Danmark.
- 3 000 anställda tillförs genom en riktad satsning på att anställa personer med olika funktionshinder. Det innebär en ökning från ca 2 % till drygt 3,5 % av de anställda. Målet skall nås 2004.
- 3 000 anställda tillförs genom en riktad satsning på att anställa personer ur olika etniska minoriteter. Det innebär också en ökning från ca 2 % till drygt 3,5 % av de anställda. Även detta mål skall uppnås 2004.

De här målsättningarna har lagts ut och därvid fördelats på de olika ministerierna. Varje ministerium svarar för sitt uppdrag inför finansministeriet med Personalestyrelsen som beredningsorgan.

Vad gäller integrationsmålet ovan kan nämnas att Personalestyrelsen anlitat konsultstöd för att implementera ett nytt synsätt och att stödja styrelserna i det löpande arbetet med exempelvis rekrytering. Man har också sammanställt erfarenheterna i en vägledning "Integration af etniske minoriteter på statens arbejdspladser".

Vidare arbetar man i Danmark med kompetensutvecklingsstrategier, särskilt riktad mot lågutbildad personal och åtgärder för att rekrytera och behålla personal. Statens image har undersökts genom en stor enkätundersökning (17 000 svar) som bildat underlag för en rapport "Motivation i staten – drivkraft till udvikling og fornyelse".

3.2.3 Det nya lönesystemet

Det nya lönesystemet, som tillkom 1998, syftar till att decentralisera lönesättningen för att i högre grad kunna belöna enskilda och grupperns resultat, kompetensutveckling, kvalifikationer, funktioner samt prestationer i arbetet. Därför skall en större del av löneutrymmet kunna läggas ut i lokala förhandlingar. Personalestyrelsen och de fackliga organisationerna har inte velat slå fast en bestämd modell för lönesystemet utan man arbetar sig fram successivt. I dag ingår omkring 25 % av de statsanställda i det nya lönesystemet och målet är att det skall omfatta hälften av personalen.

Det nya lönesystemet riktas i första hand mot de kvalificerade och marknadsstarka personalkategorierna och är ett viktigt led i strategin för att rekrytera och behålla välkvalificerad personal. Lönerna skall anpassas till verksamheten och dess mål på den enskilda myndigheten och särskilt lyfta fram sambandet mellan lön och resultat. Balansen mellan lönenivåerna inom det statliga området och den övriga arbetsmarknaden skall förbättras.

Byggstenarna i det nya lönesystemet, som snarare synes kunna karaktäriseras som differentierat och flexibelt än individuellt, är följande.

- En grundlön (baislön, lägstbaislön, intervallön m.m.) som avtalas på central nivå mellan finansministeriet och de fackliga organisationerna.
- Tillägg till baislönen, som förhandlas fram lokalt. Potter finns ej avsatta.
- Engångsvederlag, som läggs ut lokalt efter förhandling. Inga potter.
- För chefsgrupperna (kontorschefer/motsv. och uppåt) gäller att baislön sätts inom 5 löneramar med lokalt tillägg, som förhandlas med den enskilde chefen och måste godkännas av den fackliga organisationen inom ramen för lokala potter samt engångsvederlag, som förhandlas med den enskilde chefen, inga potter.

Särskilt systemet med engångsvederlag är en utvecklingslinje som synes ha förts längre i den danska förhandlingsmodellen än i den svenska. Detta är ett prestationsbaserat element i lönesättningen som ger chefen ett initiativ. Ett engångsvederlag kan t.ex. utgå om den enskilde uppnått ett i förväg definierat kvalitativt eller kvantitativt resultatmål. De engångsvederlag som läggs ut avser ofta relativt betydande belopp. De är inte pensionsgrundande.

Då den lönepolitiska reformen diskuterades fram inom den danska staten ställdes från ansvarigt håll krav på ett effektivt uppföljningssystem. När reformen genomfördes 1998 tillkom därför även ett Informationssystem om Löner och Anställningsvillkor (ISOLA). Systemet bygger på den lönestatistik som finns i tillgängliga databaser centralt och regionalt/lokalt. Systemet används dels av Finansministeriet för att göra uppföljningar av lönekostnadsutvecklingen inom det statliga området, dels av de regionala/lokala myndigheterna för att göra lönejämförelser av grupper inom den gemensamma lönestatistiken. Därutöver finns en del av systemet som är under utveckling, nämligen en lönesimulator som användas för lokala förhandlingar. Varje myndighet har tillgång till den del av ISOLA som innehåller ett program för löneanalyser (ISOLA-LÖN). Värt att notera är här att man från dansk sida valde att skapa uppföljningssystemet samtidigt som man decentraliserade lönesättningen och inte som hos oss införde systemet för uppföljning några år efter reformen.

3.2.4 Reguleringsordningen

Den danska statens s.k. reguleringsordning liknar det svenska löneomräkningssystemet endast såtillvida att strävan är att skapa en följsamhet i den statliga lönebildningen till löneutvecklingen inom den konkurrensutsatta delen av arbetsmarknaden. Reguleringen följer av en överenskommelse mellan arbetsgivaren staten och de centrala personalorganisationerna och kan närmast liknas vid en typ av följsamhetsgaranti, dock utan automatisk förhandlingsrätt. Danmarks Statistik avgör i realiteten hur stor reguleringen blir. Utbyggnaden av det nya lönesystemet med ökad lokal frihet och olikheter i löneutvecklingen mellan olika personalgrupper bedöms från dansk sida sannolikt innebära svårigheter för denna ordning.

Reguleringsordningen är ett av de element som tillsammans bildar det faktiska utrymmet för löneökningar enligt det centrala avtalet. Först överenskommer parterna om generella löneökningar i procent på den samlade lönesumman (fasta löner). Reguleringen bygger på en jämförelse av löneindex inom den privata sektorn resp. den statliga och sker årligen under avtalets löptid. Har löneökningen varit högre i staten, görs en reduktion av det samlade utrymmet för löneökningar och tvärtom. Det kan nämnas att en reduktion med 0,84 % gjordes per den 1 april 2000 sedan statens löner stigit snabbare än den privata sektorns.² (Vid samma tillpunkt lades dock i enlighet med avtalet ut avsättningar för chefslöner m.m. med tillsammans 0,55 %, varför den faktiska reduktionen stannade vid 0,29 %.) Den justerade generella nivån ligger till grund för uppräknig av basislöner och de lokala tilläggen. Engångsvederlagen ligger helt utanför reguleringsordningen. Inom den generella ramen för löneökningarna kan särskilda löneutrymmen reserveras för olika ändamål. Ett exempel på detta är att 0,2 % av hela lönesumman togs i anspråk per den 1 april 2001 för att finansiera en förlängning av den avtalade semestern.

Vid sidan av löneavtalen förekommer en viss löneglidning, dvs. lönehöjningar och engångsvederlag m.m. som ligger utanför lönepotterna. Den brukar i Danmark uppgå till mellan 0,5–1,0 % av lönesumman i staten.

Reguleringsordningen har ingen koppling till frågan om kostnadstäckning för statens löneavtal. Här gäller i Danmark ren budgetstyrning där ramarna för myndigheternas anslag läggs fast i folketinget. Detta är en naturlig följd av att finansministern både är förhandlingspart och ansvarig för budgetarbetet.

² Mätpeioden var 30.9.1998 – 30.9.1999, vilket parterna överenskommit i löneavtalet.

3.3 Irland

3.3.1 Det irländska undret

Fram till mitten av 1980-talet var Irland ett relativt fattigt agrart land. Man hade problem med den stigande arbetslösheten och fallande sysselsättningen, den ökande emigrationen och den snabbt växande utlandsskulden. Löneökningarna och inflationen var samtidigt höga. Det s.k. irländska undret består i en övergång till påfallande snabb och uthållig ekonomisk tillväxt, som ännu under 2000 inte bromsats ner under 10 %, trots den fallande världskonjunkturen. Under senare delen av 2001 har tillväxten sjunkit till 4 % och bedöms ligga kvar på högst den nivån i vart fall under hela 2002.

Regeringen och arbetsmarknadens parter slöt vid mitten av 1980-talet överenskommelser om både löner och skatter m.m. som skapade ett större lugn på en tidigare orolig arbetsmarknad. Väl använda EU-bidrag, förmåga att dra till sig utländska direktinvesteringar, satsning på högre utbildning, lägre nominella löneökningar än tidigare är andra förklaringar till att utvecklingen vände. Som en följd av den förbättrade ekonomin sjönk räntorna och arbetslösheten stabiliserades på en låg nivå. Det är också värt att notera, som en bidragande orsak till "the irish miracle", att Irland har haft en demografisk fördel: Stordelen av befolkningen är i dag i åldern 15–64 år, man har få skolbarn och få pensionärer. Den demografiska situationen har ytterligare förbättrats genom arbetskraftsinvandringen under senare delen av 1990-talet. Irlands traditionellt stora sektor, jordbruket (inkl. fisket och den lilla skogsnäringen), har minskat från 27 % av de sysselsatta 1970 till 18 % 1980 och till 9 % i dag. Samtidigt har industrin och senare även tjänstesektorn vuxit. Denna strukturuomvandling har medfört vinster i den totala ekonomin.

3.3.2 Den irländska staten som arbetsgivare

Irland har 3,8 miljoner invånare. Den offentliga sektorn (public service) inkl. polis, försvar, hälso- och sjukvård, skolor och övrig statsförvaltning har totalt 235 000 anställda. Den fackliga anslutningsgraden är så hög som ca 90 % inom public service, medan anslutningsgraden på den privata sektorn är väsentligt lägre, eller omkring 30 %.

Den irländska staten är starkt centraliserad och sammanhållen och man tillämpar ministerstyre. Finansdepartementet bär arbetsgivarfunktionen i staten innefattande ett övergripande ansvar över övriga ca 30 departement och byråer, som tillsammans anställer 31 000 civil servants i the Civil Service. Det kan noteras att en minister ofta är ansvarig för flera departement.

Finansdepartementet arbetar sedan 1960-talet programatiskt med att utveckla bl.a. ledning och styrning i statsförvaltningen. Strategic management initiative introducerades 1994 och målstyrning (MBO) infördes 1996. Flera program har följt därefter. Typiskt irländskt är att programmen går top-down, med Finansdepartementet som initiativtagare. Den röda tråden i ansträngningarna kan kännas väl igen: Den offentliga servicen måste kunna möta medborgarnas krav på ett bättre sätt och ge valuta för medborgarnas skattepengar. En målinriktad ledning och styrning ska förbättra institutionernas funktion och inre effektivitet. Utvecklingen mot högre kvalitet skall ske steg för steg och systematiskt. Medborgarinformation och service skall kunna ges dygnet runt med hjälp av IT-teknik osv. Dessa strategier har också understötts med pengar. Den statliga fonden för att generellt utveckla "e-government" (elektronisk förvaltning) inom staten har fått en budget motsvarande 1,5 miljarder kr för en treårsperiod. Samtidigt har satts ett mål att 4 % av lönesumman i hela staten skall användas för kompetensutveckling av personalen i de aktuella avseendena vid slutet av 2002.

3.3.3 Samhällskontrakt och lönebildning

Regeringen och arbetsmarknadens parter, jordbrukets organisationer m.fl. tvingades under trycket av den ekonomiska krisen på 1980-talet att lämna sina lästa positioner och 1987 slöts det första samhällskontraktet. Central Partnership Agreement (CPA) var en omfattande uppgörelse som träffades på central nivå mellan staten (finansministeriet) och arbetsmarknadens parter, jordbrukarnas företrädare, representanter för de arbetslösa och småföretagarna. Och givetvis även de större företagen. Kontraktet innehöll ramar för lönehöjningarna, skattesänkningar och ändringar i bidragssystem samt åtgärder inom social-, närings- och jordbrukspolitiken. Hela kontraktet kan närmast sägas ha format en sorts förhandlad inkomspolitik. De statliga kollektivavtalen fogades i sin helhet som en underbilaga till samhällskontraktet. Sedan detta

första kontrakt 1987 har en räkka av sådana kontrakt/program, 3–4 år långa, slutits. Det som är särskilt intressant med dessa samhällskontrakt – som ju varit uthålligt framgångsrika – är givetvis den allmänna uppslutning som de bygger på från både parter och andra medborgarintressen. Modellen läser upp särintressena.

NESC

För att kunna nå framgång med ett samhällskontrakt är det nödvändigt att alla inblandade på något sätt accepterar en gemensam världsbild och spelplan för sina diskussioner. The National Economic and Social Council (NESC) tillskapades som ett helt oberoende expertorgan som hade som främsta uppgift att leverera samhällsekonomiska och andra utgångspunkter för CPA till regeringen och parlamentet samt till de fackliga motparterna och övriga intressenter. NESC har ett mycket högt anseende och respekteras av facken. NESC:s analyser ger således de utgångsvärden för samhällskontrakten som behövs. Lönebildningen har också på senare år kännetecknats av återhållsamhet.

PPF och The Bench-marking Body

Som ett inslag i förnyelsen av public service har parterna på det statliga området enats om ett särskilt program – Program for Prosperity and Fairness – som mäter rationaliseringar och kvalitetsförbättringar i verksamheten inom de olika statliga delsektorerna. Detta görs med hjälp av särskilda indikatorer som utvärderar hur förnyelsearbetet implementeras. Värdet av framstegen utvärderas/uppskattas av en särskild kvalitetssäkringsgrupp, som också har ledamöter som inte kommer från den offentliga sektorn utan representerar företagen eller medborgarintressen. PPF ger den här processen en tydlighet genom att de myndigheter/institutioner som uppfyllt målen för modernisering skall lägga ut en särskild löneökning med 4 % av sin lönesumma till de anställda. Om målen inte uppnås fullt ut utgår ingen löneökning alls. Detta är m.a.o. en sorts resultatlöneförsök på organisationsnivå.

Sommaren 2000 tillsattes en särskild grupp – Public Service Bench-marking Body – som en följd av arbetet inom PPF. Den nya gruppens uppgift är att göra en genomgripande analys av lönerna inom offentlig sektor jämfört med lönerna i privat sektor. Gruppen

försöker nu skapa ett arbetsvärderingssystem (job evaluation system) i syfte att kunna lämna rekommendationer om rimliga lönenivåer för s.k. nyckelgrupper i den offentliga sektorn. Vilka nyckelgrupper det rör sig om har parterna kommit överens om. Tjänsterna skall graderas – man har lönegrader sedan tidigare – i första hand lönemässigt men även förmåner och pensioner skall vägas in vid utvärderingen. Gruppen skall ta hänsyn till en mängd olika faktorer vid arbetsvärderingen, inte bara lönenivåer kopplade till titlar eller annat utan man skall också värdera och väga av faktorer som roller, ansvar, utbildningskrav osv. på olika befattningar inom och utom offentlig sektor.

Gruppen leds av en respekterad domare ur Irlands Högsta domstol. Ledamöter är seniora fackföreningsmän och arbetsgivare m.fl. Gruppen stöds av ett antal vetenskapsmän och andra experter. Den skall rapportera senast den 30 juni 2002.

En viktig orsak till att den här gruppen nu arbetar är att finansdepartementet ser ett stort problem i de stelheter som funnits i lönesystemet och som lett till en djupgående problematik med relativlöner inom offentlig sektor. Det finns enligt finansdepartementet osakliga lönekopplingar som har etablerats. Exempelvis har det ansetts att en sjuksköterska som arbetar på ett fängelse skall lönesättas med ledning av fängsvaktarnas löner och inte med hänsyn till löneläget för sjuksköterskor. Grunderna för de lönejämförelser mellan olika myndigheter etc. som åberopas vid förhandlingarna är över huvud taget ofta illa underbyggda. De kompensatoriska krav som framförs är sammantaget ett hinder för en mer verksamhetsanpassad och decentraliserad lönebildning i större samklang med utvecklingen på arbetsmarknaden.

Här är det ju också så att samhällskontrakten byggts på en starkt centraliserad lönebildning och därför sannolikt verkat konserverande. Detta försöker man nu lösa genom att ta ytterligare ett centralt grepp. Det finns inom finansdepartementet fortfarande en skepsis mot decentraliserad lönebildning som sådan, som grundas på farhågan att löneökningarna åter skulle kunna ta fart och att man därmed skulle tappa kontrollen över kostnadsutvecklingen. Man anser sig helt enkelt inte ha råd att decentralisera lönebildningen eller egentligen ens lönesättningen. När det gäller decentralisering som princip för ledning och styrning menar man dock att den rent allmänt sett för med sig många fördelar.

3.4 Nederländerna

3.4.1 Ekonomiska framgångar och svårigheter

Nederländerna är ett tätbefolkat land med nära 16 miljoner invånare. Landet är industrialiserat och levnadsstandarden är hög.

Till skillnad från i många andra europeiska länder var tillväxten i den nederländska ekonomin god under första delen av 1970-talet. Tillväxten stimulerades av investeringar i gasfälten i den nederländska delen av Nordsjön och av en kraftfull utbyggnad av offentliga transfereringar och offentlig sjukvård m.m. Samtidigt steg lönerna snabbt och arbetslösheten ökade till omkring 5,5 % 1977. Sysselsättningen sjönk inte minst som en följd av det snabbt ökande antalet förtidspensionärer och var i 1980-talets början låg i ett västeuropeiskt perspektiv. Detta medverkade till en försämring av statens finanser. Det behövdes nu allvarliga ansträngningar för att begränsa lönehöjningarna och de sociala utgifterna samt för att uppmuntra privata investeringar.

I början av 1980-talet inleddes stora reformer i den ekonomiska politiken. De innefattade slopad indexering av bidragen och även direkta lönesänkningar för offentliganställda. Samtidigt genomförde parterna omfattande förändringar i formerna för lönebildningen i syfte att möjliggöra en förbättring av sysselsättningsläget. Härmed bröts en lång tradition av statliga ingripanden i lönebildningen.

En betydelsefull överenskommelse träffades i Wassenaar 1982 i vilken de fackliga organisationerna förband sig att verka för återhållsamhet i lönebildningen i utbyte mot en successiv arbetstidsförkortning. Under hela resten av 1980-talet låg den nominella löneökningstakten i Nederländerna under eller i nivå med den tyska och även därefter har löneökningarna varit relativt måttliga. En bidragande orsak till detta kan vara att Nederländerna gick med i EMU från dess start.³

Den ekonomiska situationen i Nederländerna kännetecknas av stabil tillväxt och relativt låg inflation. Sysselsättningen har sedan 1994 ökat fyra gånger snabbare än genomsnittet i EU. Arbetslösheten ligger i dag på ca 2,5 %. De frikostiga sjuk- och förtidspensioneringarna under tidigare år, bl.a. för att minska arbetslösheten bland ungdomar, har numera skapat svårigheter. Det råder brist på arbetskraft på flera områden. Reglerna för arbetslöshetsersättning har skärpts i etapper sedan 1980. Principen är att ju

³ Medling och lönebildning (SOU 1998:141), s. 155-156.

längre man arbetat ju längre har man rätt till ersättning. Regeringen vill höja pensionsåldern på frivillig väg och uppmuntrar de förtidspensionerade att åtminstone ta deltidsarbeten. I åldersgruppen över 55 år arbetar bara var fjärde person vilket är färre än i jämförbara industriländer.⁴

3.4.2 Den offentliga sektorn som arbetsgivare

Liksom i Danmark och Irland tillämpas ministerstyre. Det finns tolv ministerier som tillsammans har omkring 120 000 anställda i den centrala statsförvaltningen. Som helhet består den offentliga sektorn av åtta delar med 800 000 anställda: Staten, provinserna, kommunerna, skol- resp. universitetsväsen, rättsväsendet, polisen, försvaret och särskilda s.k. vattenkontrollorganisationer (delar av landet ligger under havsytans nivå och man har hög beredskap). Inrikesministeriet har ansvaret för att leda och hålla samman verksamheten i hela den offentliga sektorn och är arbetsgivare för statsförvaltningens anställda. Detta innebär att inrikesministern har det övergripande ansvaret för personalpolitik och anställningsvillkor i den offentliga sektorn och ansvaret för förhandlingarna om löner för de statsanställda. Till sitt förfogande har ministern ett generaldirektorat för management och personalpolitik. Direktoratet har uppgifter inom hela personalområdet: Löner och anställningsvillkor i övrigt, rekrytering och rörlighetsfrågor, kompetensutveckling, jämställdhet, etnisk mångfald osv. inom den offentliga sektorn. En strävan är att både anställningsvillkoren för de statsanställda och förhållandena mellan parterna skall överensstämma med dem som tillämpas inom den privata sektorn av arbetsmarknaden.

3.4.3 Förhållandena på arbetsmarknaden

En viktig grundprincip i förhållandet mellan parterna på den nederländska arbetsmarknaden är att det så långt som möjligt skall finnas en enighet om löne- och anställningsvillkor. Förhandlingsrätten på den privata sektorn är inte lagreglerad utan betraktas som självklar. Den baseras på frivillighet men kollektivavtal är bindande för parterna. De offentligt anställda fick förhandlingsrätt så sent som i början av 1980-talet. Den nederländska arbetsmarknaden

⁴ Källa: Utrikespolitiska Institutet.

präglas av överenskommelser i samförstånd och antalet strejkdagar hör till de lägsta i världen.

Kollektivavtalen innehåller i allmänhet detaljerade bestämmelser. Förhandlingar sker i princip bara på central (förbunds-) nivå och avtalen skall kunna tillämpas direkt på enskilda arbetsplatser. De är i regel minimiavtal vilket innebär att den lokale arbetsgivaren kan erbjuda högre löner än de centralt avtalade. Trots detta är löneglidningen oftast mycket låg. Konsekvensen av systemet är att det individuella inslaget i lönesättningen blir mycket litet.

Stichting van de Arbeid

Betydelsefullt i det nederländska förhandlingssystemet är de korporativa dragen. Stiftelsen för Arbete (Stichting van de Arbeid) inrättades av parterna alldeles efter andra världskriget som en fristående konsultbyrå mitt emellan arbetsgivare och centrala fackliga organisationer på den privata sektorn. Stiftelsen erkändes genast av regeringen som det officiella rådgivande organet i ekonomiska och sociala frågor. Det fanns en övertygelse att alla aktörer måste bidra till återuppbyggnaden av landet efter krigsåren. I stiftelsens styrelse sitter åtta arbetsgivarrepresentanter och lika många från de fackliga organisationerna. Stiftelsen har fastlagda möten med regeringen två gånger om året i anslutning till utarbetandet av den nederländska statsbudgeten (vår och höst). Stiftelsen arbetar fortlöpande med att skapa underlag för de centrala förhandlingarna på arbetsmarknaden. Den ovan nämnda Wassenaar-överenskommelsen 1982 innebar att parterna på ett annat sätt än tidigare var beredda ta ansvaret för lönebildningen. Sedan dess har utvecklingen under 1990-talet gått mot decentralisering av lönebildningen till branscher och enskilda företag.

Överläggningarna mellan regeringen och stiftelsen har de senaste åren lett till överenskommelser om åtgärder både vad gäller budget- och skattepolitiken i utbyte mot återhållsamhet i lönebildningen och en vilja hos arbetsgivarna att åstadkomma en högre sysselsättning.

SER

Ett annat viktigt organ, det sociala och ekonomiska rådet, tillkom 1950. Det har elva ledamöter från arbetsmarknadens parter och lika

många som utses av regeringen. Det är alltså ett trepartsorgan. Regeringens representanter är vanligen några professorer i national-ekonomi samt ett antal seniora politiker.⁵ Till SER är kopplat en expertkommitté som utarbetar rapporter om t.ex. lönebildningen. SER är ett viktigt remissorgan för regeringen i samhällsekonomiska frågor. Om man ser till skillnaderna mellan stiftelsen och SER så är de viktigaste att SER är ett offentligt, institutionaliserat rådgivande organ till regeringen uppbyggt av tre parter medan stiftelsen är privat, byggt på två parter och arbetar med rekommendationer i huvudsak till förhandlingsparterna i branscher och företag.

Det viktiga är dock att man i Nederländerna skapat dessa fora för samförstånd i syfte att få en långsiktigt hållbar utveckling av samhällsekonomin med goda förutsättningar för företagen och en utställig välbefindelseutveckling för de anställda.

3.4.4 Agenda 2002

I slutet av 1993 presenterade stiftelsen en långsiktig s.k. agenda för de kollektivavtalslutande parterna på bransch- och företagsnivå. Syftet med agendan var att genom återhållsamhet i lönebildningen lägga en grund förbättrad konkurrenskraft i det nederländska näringslivet och ökad sysselsättning. Nederländerna har också under 1990-talet haft en god ekonomisk tillväxt. Det huvudsakliga temat för agenda 2002 är att fortsätta arbetet med att öka den nederländska ekonomins förmåga att anpassa sig till förändrade förutsättningar. Det finns några punkter som betonas särskilt.

- Löne- och anställningsvillkoren måste utformas med hänsyn till verksamhetens krav i olika branscher och företag. Detta kräver decentralisering och flexibilitet. Man talar om företagsbaserad och i ökad utsträckning resultatrelaterad lönesättning. Löner skall sättas individuellt.
- Det skall ske en satsning på kompetensutveckling i företagen och där skall arbetsgivaren ta ett aktivt ansvar.
- Arbetsgivarna skall satsa på att skapa sysselsättning för grupper som ofta står utanför arbetskraften; unga utbildade, förtidspensionärer, människor av annan etnisk härkomst osv. Ett sätt att göra detta är att skapa jobb för lågproduktiv arbetskraft som betalas i nivå med de lagstadgade (låga) minimilönerna. Detta skall inte motverkas av de fackliga organisationerna.

⁵ Medling och lönebildning (SOU 1998:141), s. 160.

- Differentierade och flexibla arbetstider och ökade möjligheter att arbeta deltid. Intressant här är tanken att den anställde skall kunna spara till en längre ledighet för t.ex. föräldraskap genom att avstå lön eller arbeta upp en tidsbank. Arbetsdelning är en annan utvecklingslinje.
- Att den äldre arbetskraften bör stanna kvar längre i arbete. Här nämns både kompetensutveckling och andra åtgärder för att öka motivationen och sämre villkor vid förtidsavgång.
- Slutligen måste åtgärder vidtas för att minska pressen på de anställda som beror av de snabba tekniska och organisatoriska förändringarna och som kan leda till sjukdom. Här betonas bl.a. att man måste se till att det överdrivna övertidsarbetet måste bromsas.

Det är enligt utredningen påfallande hur likartade frågeställningarna ändå är jämfört med förhållandena i Sverige, trots att utgångsvärdena och systemen skiljer sig åt.

4 Lönebildningen i staten – från förvaltningsbeslut till lönesamtalsmodell

Enligt direktiven är en av utredningens huvuduppgifter att bedöma effekterna av den arbetsgivarpolitiska delegeringen på lönebildningen, personalförsörjningen och andra personalpolitiska frågor inom statsförvaltningen.

I detta kapitel görs dels en allmän beskrivning av hur lönebildningen i staten växt fram och utvecklats, dels en utvärdering av vilka effekter det delegerade arbetsgivaransvaret fått på lönebildningen och lönesättningen under 1990-talet ur ett samlat perspektiv. Lönebildningen skall bidra till att myndigheterna kan tillgodose behovet av en ändamålsenlig personal- och kompetensförsörjning. Myndigheterna har därvid att ta hänsyn till de övergripande krav som statsmakterna ställer på en ansvarsfull lönebildning som både bidrar till en god samhällsekonomisk utveckling och arbetsfred. Utredningen fokuserar i huvudsak på lönebildning och lönesättning av individer medan analyserna av de samhällsekonomiska aspekterna, som t.ex. parternas strävanden att skapa lönebildningsmekanismer för att fördela det samhällsekonomiska utrymmet, är mer översiktligt hållna.

En schematisk lista över löneavtalen i staten från 1966 till 2001 med vissa kommentarer fogas till detta betänkande som bilaga 3.

4.1 En historisk tillbakablick

4.1.1 Inledning

Nittionhundralets första årtionden präglades av allvarliga konflikter inom den privata sektorn av svensk arbetsmarknad, med stora motsättningar mellan arbetsgivarna (SAF) och arbetarnas organisationer (LO). Redan genom den s.k. decemberkompromissen 1906 tilltvang sig arbetarna inom den privata sektorn i princip full förhandlingsrätt. Ett antal år senare (1913) fick även de

statligt anställda arbetarna samma rättigheter. Vid den här tiden hade inga tjänstemän, vare sig privata eller statliga och kommunala, förenings- eller förhandlingsrätt. De offentliga tjänstemännens löne- och anställningsvillkor fastställdes genom beslut av riksdagen efter utredning i en lönekommitté, remiss och proposition.

Efter fackliga påtryckningar gav man vid första världskrigets slut statstjänstemännen rätt att sätta in en egen företrädare som särskild ledamot i löneregleringskommittén. Kring 1920 inrättades ett antal lönenämnder, där företrädare för statstjänstemännen ingick. Dessa var dock främst expertorgan i lönetekniska frågor, även om det förekom inslag av överläggningar. Att förhandla var dock uteslutet. I takt med statstjänstemannakårens tillväxt och den ökande fackliga organiseringen började man allmänt anordna s.k. formlösa förhandlingar inom myndigheterna om förhållandena i arbetet. Under 1920- och 30-talen gjordes vid upprepade tillfällen framstötningar för att förbättra statstjänstemännens fackliga ställning. Först 1935 tillmötesgick regeringen dessa önskemål genom att tillsätta en kommitté med uppdrag att utreda möjligheterna att införa en förhandlingsordning på statstjänstemannaområdet. Detta hade att göra med den allmänna förhandlingsrättsreform som då förbereddes för privata arbetstagare (arbetare och tjänstemän) samt offentligt anställda arbetare. År 1936 stiftade riksdagen lagen om förenings- och förhandlingsrätt. Offentligt anställda tjänstemän undantogs uttryckligen från lagens tillämpning.¹

4.1.2 Arbetsfredslagstiftningen och Saltsjöbadsavtalet

Arbetsfredslagstiftningen 1928 – lagarna om kollektivavtal och om Arbetsdomstolen – blev ett viktigt steg för statsmakterna för att på allvar komma tillrätta med problemen på arbetsmarknaden. Det gav en legal plattform för att bilägga konflikter och tvister.

Genom huvudavtalet 1938 mellan SAF och LO (Saltsjöbadsavtalet), som följde på 1936 års lag, lades grunden för bättre relationer på svensk arbetsmarknad, för lång tid framåt präglade av samförståndsanda och arbetsfred. Regering och riksdag förutsattes ta rollen som lagstiftare, medan parterna på den privata sektorn, arbetsgivarkollektivet och fackföreningsrörelsen, genom avtal skulle komma överens om löner och andra anställningsvillkor utan regeringsinflytande och med ansvar för sina ev. stridsåtgärder inför

¹ Hadenius, A: Förändringar i statstjänstemännens förhandlingsrätt. Staten som arbetsgivare – principförslag till organisation och arbetsformer. Ds B 1977:9, bilaga 2.

tredje man. *Parterna* hade således ansvaret för lönebildningen. Saltsjöbadsavtalet innebar att lönebildningen måste ta sin utgångspunkt i en kraftfull normering på central (nationell) nivå. På branschnivå slöts kollektivavtal, också med generella regler. Slutliga avtal träffades mellan företag och lokala fackföreningar. Den offentliga sektorn följde de normer som lades fast inom den privata sektorn. Den här följsamhetstanken blev en viktig grundbult i den svenska modellen. Innebörden av detta synsätt var bl.a. att den manlige industriarbetarens löneutveckling redan tidigt blev till en norm för den typiske, ofta akademiskt utbildade offentlige tjänstemannen.²

4.1.3 Förenings- och förhandlingsrätten bekräftas

De privatanställda tjänstemännen hade fått sin helt självständiga ställning som kollektivavtalsförhandlande part bekräftad genom 1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt. Man uppnådde härigenom likställighet med de till LO-förbunden anslutna arbetarna. Men man kan säga att det snarare var fråga om en kodifiering av praxis än en reell reform. Däremot kom det att dröja länge innan de offentliga tjänstemännen, som hade ämbetsansvar, skulle få rätt att sluta kollektivavtal och att vidta alla typer av stridsåtgärder för att få bättre anställningsvillkor. Det kan inskjutas att med ämbetsansvar avses att en statstjänsteman kan straffas, vid den tiden t.ex. för myndighetsmissbruk, om han felaktigt utövat myndighet till skada för det allmänna eller för enskild. Detta ansvar och skyldigheten att visa lojalitet mot statsmakterna ansågs inte kunna förenas med rätt för ämbetsmännen att strejka som ett påtryckningsmedel för sina lönekrav. En övergång till ett mindre auktoritärt system skedde med en kungörelse 1937 om "förhandlingsrätt för statens tjänstemän", som var en kompensation för 1936 års lag. Kungörelsen medgav dock inte förhandlingsrätt i någon egentlig mening utan bara att de offentligt anställda tjänstemännen genom sina organisationer fick rätt att framföra synpunkter och önskemål, alltså en överläggningsrätt. (En liknande kungörelse utfärdades på det kommunala området.) Även för de statliga tjänstemännen innebar reformen emellertid endast en kodifiering av rådande

² Gustafsson, L /Svensson, A: Public sector reform in Sweden. Liber 1999.

förhållanden. Fortfarande skulle anställningsvillkoren under lång tid komma att regleras inom en offentligrättslig ram.³

4.1.4 Offentlig ämbetsman eller en arbetstagare bland andra?

I diskussionen om statstjänstemännens förhandlingsrätt har två olika synsätt gjort sig gällande, ett offentligrättsligt och ett privaträttsligt. Det första synsättet leder till att statsmakterna ensidigt skall bestämma lönen. Regleringen av anställningsvillkoren hör till de områden där staten har rätt att utöva sin tvångsmakt. Lite hårddraget kan tillfogas att här också innefattas ett lönepolitiskt synsätt, som innebär att *rätt lön* kan bestämmas. Det privaträttsliga synsättet för med sig att lönen inte kan sättas objektivt, den är en förhandlingsfråga. Här kan man möjligen subjektivt tala om *rättvis lön*. Det kan vara av intresse att något beröra de argument som använts under utvecklingen mot ett fullt genomslag för det privaträttsliga synsättet.

Den offentliga sektorn ansågs med det offentligrättsliga synsättet i grunden ha särpräglade förhållanden, en särart. Demokratin och det politiska inflytandet måste då slå igenom också i relationen mellan staten/kommunerna och deras anställda. Detta *suveränitetsargument* talade alltså för att staten skulle förbehålla sig rätten att besluta om sina anställdas anställningsvillkor. Till detta fogades också genom det s.k. *klientargumentet* en omsorg om dem som de offentliga tjänsterna är till för; konflikter om löne- och anställningsvillkor skulle inte få inverka menligt på de offentliga tjänsternas inriktning, omfattning och kvalitet. Slutligen hävdades det att statstjänsten ställer särskilda krav på lojalitet och lydnad som inte kan upprätthållas på privaträttslig väg. Detta argument har kallats *tjänstepliktsargumentet*.⁴

Men ett annat sätt att argumentera kom efter hand att vinna mot denna tradition. *Likställighetsargumentet* hävdade ett synsätt att alla arbetstagare oavsett arbetsgivare borde tillerkännas samma rätt till och grad av inflytande på sina anställningsvillkor. Jämlikhet skulle vara en huvudregel. Till detta fogades ett *effektivitetsargument* som hävdade att ett privaträttsligt utformat anställningsförhållande var att föredra. Förhandlingar snarare än lagstiftning var pragmatiskt

³ Ryman, S-H: Statens dubbla roller i avtalsförhandlingarna inom den offentliga sektorn. Statens dubbla roll – en historisk exposé. Skrift från OFR 2001.

⁴ Hadenius, A: a.a.

sett bättre för att effektivt reglera anställningsvillkoren därför att det medgav att olika intressen kunde avvägas mot varandra.⁵

4.1.5 Utvecklingen under och efter andra världskriget

Andra världskrigets utbrott medförde att helt nya krav måste ställas på en mycket stram resurshushållning. Lönebesluten i staten som, liksom på övrig arbetsmarknad, med nödvändighet innebar stora försämringar för arbetstagarna, kom i realiteten att fastställas efter förhandlingsuppörelser mellan regeringen och de fackliga organisationerna. Propositioner i lönefrågorna betecknades i riksdagen som fastlagda överenskommelser som inte kunde ändras. Riksdagens inflytande minskade avsevärt. Den informella förhandlingspraxis som utvecklades i staten under kriget bibehölls i allt väsentligt även därefter. 1945 tillsattes en lönekommitté med uppdrag att fungera som både utredning och förhandlingsinstans. Förhandlingarna skulle leda fram till lösningar som bägge ”parter” kunde ansluta sig till och som sedermera antogs av riksdagen. Samma metod användes av 1949 års tjänsteförteckningskommitté.⁶

Efter kriget förekom att statstjänstemännen vidtog stridsåtgärder, t.ex. nyanställningsblockad eller massuppsägningar, genom sina organisationer (TCO, SR och SACO). Runt 1950 förekom en rad fackliga aktioner inom statens område som tyst accepterades utan ingripande av statsmakterna.⁷

I slutet av 1951 föreslog 1948 års förhandlingskommitté att löneöverenskommelserna inom staten skulle ges privaträttslig form. Det främsta skälet var att man ville åstadkomma likställighet med den privata sektorns förhållanden. Däremot avfärdades tjänstepliksargumentet. Teorin om att statstjänstemän skulle ha en särskild lydnads- och lojalitetsplikt ansåg man inte överensstämja med en modern tids medvetande.⁸ – Detta synes femtio år senare vara ett intressant ställningstagande. – Kommittén avvisade emellertid strejkrätt för statstjänstemännen då man ansåg att staten inte kunde ges lockouträtt, vilket skulle öka riskerna för samhällsfarliga konflikter. Dessa slutsatser grundade man dels på statstjänstemännens oavsättlighet, dels på omsorg om servicen till samhällsmedborgarna. I stället föreslog man att den tillämpade praxisen

⁵ Gustafsson, L/Svensson, A: a.a.

⁶ Hadenius, A: a.a.

⁷ Ryman, S-H: a.a.

⁸ Hadenius, A: a.a.

med massuppsägningar skulle lagregleras, vilket mötte stark kritik. Tiden var på det hela taget inte mogen för en reform i privaträttslig riktning och regeringen valde att inte ställa sig bakom förslagen.

Ändock fortsatte utvecklingen med ett allt större närmande till den privaträttsliga ordningen på övrig arbetsmarknad under hela 1950-talet. I realiteten innebar överenskommelserna med tjänstemannaorganisationerna fullt ut bindande avtal. En löneförordning från 1957 talade ett tydligt språk. Här förordnades uttryckligen att ändringar i lönegradsplaceringar och dylikt endast kunde ske efter förhandlingsöverenskommelser med berörda organisationer.⁹

4.1.6 Lönebildningens form och innehåll

Som ovan framgått skedde lönebildningen länge genom ensidiga beslut av staten, lät vara med ett successivt ökat inslag av överläggningar. Det skedde inom ramen för en byråkratisk ordning där tjänster inordnades i löneplaner. Systemet var till för att lönesätta tjänster, inte individer. Man kan därför säga att en lönesättning enligt tjänsteprincipen legat till grund för det svenska statliga lönesystemet. Lönebildningen avsåg i praktiken i viss mening en arbetsvärdering där lönerna höjdes efter en bedömning av tjänsterna med hänsyn till främst ansvar och svårighetsgrad. Sådana ”lönerevisioner” gjordes både för enstaka och grupper av tjänster. Som en höjdpunkt i strävandena mot en strikt formaliserad och centraliserad ordning för sättande av lön för tjänster i staten får införandet 1948 av statens allmänna avlöningsreglemente, Saar, betraktas. Saar infogade de olika författningar som styrde ordningen för lönesättning inom skilda delar av statsförvaltningen i ett enda system. Reglementet kom att bestå fram till förhandlingsrättsreformen. I samband med tillkomsten av Saar inrättades en lönenämnd för staten, det första centrala organet för beredning av löneärenden. För löneförhandlingsfrågorna, som hanterades av regeringen, inrättades 1950 civildepartementet med civilministern som ansvarig för överläggningarna – sedermera förhandlingarna – med de statligt anställdas organisationer. Viktiga karaktärsdrag i lönebildningen var sammanfattningsvis en strikt centralisering av själva beslutsfattandet, avsaknad av individuella inslag i lönesättningen och lönesystem som syftade till samordning och likformighet över hela statsförvaltningen.

⁹ Hadenius, A: a.a.

I fråga om löneöverenskommelsernas innehåll tjänade den privata sektorn i huvudsak som riktmärke. Det fanns – i varje fall sedan Saltsjöbadsavtalet – en etablerad uppfattning att den privata sidan skulle s.a.s. styra löneutrymmet. Som ett undantag framstår Wigforss försök 1948 att i stabiliserande syfte påverka lönebildningen på andra arbetsmarknadssektorer. Statstjänstemännens löner skulle bestämmas efter återhållsamma principer. Å andra sidan fanns i Sverige en tradition enligt vilken de statsanställda borde ha bättre allmänna villkor än anställda på den övriga arbetsmarknaden. Typiska exempel är anställningstryggheten (grundad på tjänstetyp eller anställningsform) sjuk- resp. semesterförmåner och pensioner. Motiven var ofta att staten skulle vara ett föredöme som arbetsgivare. Förhållningssättet sammanfattas på ett bra sätt i uttrycket ”statens kaka är liten men säker”.¹⁰

På väg mot en privaträttslig reglering

Om man skall ta fasta på en enda övergripande trend som kan karaktärisera statens arbetsgivarpolitik under hela 1900-talet så är det det tidigare beskrivna likställighetsargumentet. Steg för steg har sättet att reglera anställningsvillkoren i staten kommit att nalkas förhållandena på den privata sektorn. Såväl procedurer som ideologi i frågan om anställningsvillkoren har utvecklats med den privata sektorn som förebild. Förhandlingsrättsreformen 1965 är det tydligaste exemplet på detta.¹¹

4.2 1965 års förhandlingsrättsreform

4.2.1 Förhandlingsrättsreformen

Förhandlingsrättsreformen, som genomfördes efter fleråriga och omfattande diskussioner, hade som främsta syfte att kodifiera och precisera den förhandlingspraxis som hade vuxit fram. Reformen innehöll i huvudsak en allmän förhandlings- och konflikträtt för statstjänstemännen kompletterad med en fastställd begränsning av det avtalsbara området. Statsmakterna ansåg nämligen att det privaträttsliga betraktelsesättet endast kunde avse de i snävare mening ekonomiskt betydelsefulla frågorna för tjänstemännen i

¹⁰ Gustafsson, L: Från patriark till part – spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare. Rapport till ESO. Ds 1988:4.

¹¹ Gustafsson, L: a.a.

staten. Här var en övergång till kollektivavtalsreglering naturlig. Frågor som avsåg att leda och fördela arbetet och tjänstemännens allmänna åligganden skulle dock fortfarande regleras i offentlig-rättslig ordning, dvs. ensidigt beslutas av staten. Det ansågs inte tillräckligt att de avtalslutande parterna frivilligt skulle undvika att gå in på områden som tillhörde arbetsgivaren. Här ansågs följaktligen krävas en lagstiftning – Statstjänstemannalagen, (1965:274) – som både gav tjänstemännen förhandlings- och strejkrätt och närmare angav gränserna för det avtalsbara området. Förhandlingsordningen m.m. reglerades i ett huvudavtal.¹² Det s.k. Slottsbacksavtalet var en förutsättning för förhandlingsrättsreformen och intogs som en bilaga till propositionen.

Slottsbacksavtalet

Inför förhandlingsrättsreformen fanns en oro för att den nya strejkrätten skulle kunna missbrukas eftersom arbetstagare på den offentliga sektorn inte riskerar sina arbeten på samma sätt som på den privata sektorn. Reformen förutsatte därför uttryckligen att arbetstagarnas förhandlande organisationer skulle ha ansvarskänsla och själva ta samhällsansvar. Det fanns också farhågor för att flera olika fackliga organisationer skulle uppträda som förhandlingsparter på samma område och försöka tvinga fram egna avtal med olika anställningsvillkor för likartade grupper av anställda. Då skulle förhandlingsarbetet försvåras och även andra olägenheter kunna uppkomma. Det bedömdes att det torde ligga i de offentligt anställdas eget intresse att förhandlingarna sköts av stora och representativa föreningar och att det finns huvudavtal som reglerar förhandlingsordningen. Slottsbacksavtalet föreskrev mot den bakgrunden att förhandlingar om kollektivavtal skulle föras mellan den nya myndigheten Statens avtalsverk och huvudorganisationerna på arbetstagsidan och att beslut om stridsåtgärder bara kunde fattas av de fackliga huvudorganisationerna.

Förhandlingsrätten för arbetstagare hos staten bygger sedan förhandlingsrättsreformen på förutsättningen att förhandlingarna på den fackliga sidan förs av huvudorganisationer.

Regeringen har delegerat rätten att sluta kollektivavtal på statens vägnar till Arbetsgivarverket. Förhandlingarna på statens område förutsätter att Arbetsgivarverket har huvudavtal och förhandlar

¹² I huvudavtalet anges bl.a. parterna och deras behörighet samt ordningen för förhandlingarna, inkl. regler om stridsåtgärder.

med representativa motparter. Enligt nu gällande ordning har Arbetsgivarverket huvudavtal med OFR och med SACO-S med sina respektive förbundsområden samt med SEKO. Därmed täcks hela det statliga området in. Huvudavtalen på statens område måste godkännas av regeringen för att bli giltiga.

Arbetsgivarfunktionen i staten

Statens avtalsverk skapades genom att förhandlingsavdelningen vid civildepartementet ombildades till det nya verket. Det politiska inflytandet över statens förhandlingar säkerställdes genom att riksdagen inrättade en särskild lönelegation som skulle godkänna avtalen och genom att styrelsen i Statens avtalsverk försägs med ledamöter som stod nära regeringen. Från statens sida var meningen med arrangemanget att den för lönerna ansvarige ministern (civilministern) skulle informera lönelegationen om förhandlingsläget genom den information som Statens avtalsverk i sin tur levererade.

Den politiska styrningen skedde efter förhandlingsrättsreformen i praktiken genom täta informella kontakter mellan ledningen för Statens avtalsverk och den ansvarige ministern samt finansministern. Lönelegationen, som både hade till uppgift att ge råd till den ansvarige ministern och att godkänna kollektivavtalen, kom redan från början att i realiteten spela en mindre betydelsefull roll.¹³ Icke desto mindre var det ofta svårt för ledningen för Statens avtalsverk att få politisk acceptans för träffade uppgörelser. Regeringen tyckte vid flera tillfällen att avtalen blev "för dyra". Ett exempel på detta utgör lärarkonflikten 1966. Men ordningen blev ändå att anslagen alltid räknades om med hänsyn till träffade avtal (genom s.k. trollerikungörelser). För myndigheterna var det från kostnadssynpunkt likgiltigt om kollektivavtalen slöts på hög eller låg nivå. Statens avtalsverk fick därför i praktiken självt ta kostnadsansvaret inför statsmakterna.

4.2.2 Central lönebildning och lönesättning

Reglementet Saar (se avsnitt 4.6) överfördes till kollektivavtalsform (AST) som en följd av reformen. I förhandlingarna såg de nya parterna staten som en helhet. De avtal som träffades gällde för alla

¹³ Gustafsson, L.: Statens politik som arbetsgivare. Statens dubbla roll – en historisk exposé. Skrift från OFR 2001.

anställda, oavsett om de var arbetare eller tjänstemän och oavsett om de var verksamma i t.ex. affärsverken, civil statsförvaltning eller försvaret. Tidsandan var centralistisk; det starka samhället var ett av slagorden. Och staten växte nu snabbt. Både arbetsgivarsidans och de fackliga motparternas organisationer på central nivå byggdes ut för att möta kraven. I den miljön var det från början naturligt att söka ta centrala grepp om lönebildningen. Med det stela system som förhandlandet i tjänster innebar var detta också möjligt att klara av. Man förhandlade centralt först och främst om löneplansförändringar – som innebar höjningar av den allmänna lönenivån – och om förändringar i lönetariffer för grupper av tjänster. Centralt förhandlade man dessutom om lönesättning, dvs. lönegradsinplacering, av enskilda tjänster på myndigheterna, s.k. B-listeförhandlingar. I samband med omorganisationer fördes särskilda förhandlingar, AB-förhandlingar. Vid både B-listeförhandlingar och AB-förhandlingar saknade de förhandlingsansvariga på resp. sida oftast tillräcklig kunskap om förhållandena på myndigheterna och om de enskilda fallen. Därför inkallades representanter från dessa för att lämna underlag till förhandlarna. Förutom om löner förhandlade man – i takt med utvidgningarna av det avtalsbara området – om andra förmåner, t.ex. sjuk- och semesterförmåner, pensioner och arbetstidsfrågor, som alla hade konsekvenser för kostnadsnivån, s.k. C-listefrågor. Det säger sig självt att förhandlingarna efter hand blev alltmer svåröverskådliga. Men framför allt ledde systemet med helt centraliserade förhandlingar om innehållet i ett samlat lönesystem till en diskussion som mest handlade om löneteknik och inte om konkreta behov av löneökningar ute på verk och myndigheter och än mindre om belöning av enskilda arbetstagares prestationer. Möjligheterna till flexibilitet på myndighetsnivå var länge små. Liksom på den övriga arbetsmarknaden kom statens förhandlande att kännetecknas av centralistiska lösningar; detta var de centrala kollektivavtalens storhetstid.

Vad betydde förhandlingsrättsreformen för lönebildningen i staten?

I sak hade inte mycket hänt. Men även om reformen till en början inte innebar några mer djupgående förändringar i lönebildningen hade en ny arena öppnats för förhandlingarna i staten. I ett större perspektiv hade arbetsmarknaden i sin helhet nu sedan de offentliga tjänstemännen fått kollektivavtal många fler starka aktörer och förhandlingsspelet skulle komma att bli allt mer komplicerat.

I samband med förhandlingsrättsreformen ägnades de samhälls-ekonomiska konsekvenserna av att lämna fältet fritt för kollektivavtal och stridsåtgärder på den offentliga sektorn inte någon särskild uppmärksamhet av statsmakterna. Den viktiga skillnaden i finansiering av verksamheten som föreligger mellan det privata och det offentliga området analyserades inte närmare. Lönsamhetstänkandet hade ännu inte kommit att tillmätas sin nuvarande betydelse i fråga om de myndigheter eller andra offentliga organisationer som huvudsakligen är skattefinansierade. Likväl måste reformen betraktas som framsynt. Det kunde inte gärna längre komma i fråga att ställa de myndighetsutövande tjänstemännen utanför gängse ordning på arbetsmarknaden med ett medinflytande för de anställda. En reform i riktning mot större likställdhet mellan de olika grupperna på arbetsmarknaden var under alla förhållanden sakligt motiverad och säkert nödvändig.¹⁴

EFO-modellen

Frågan om den offentliga sektorns tillväxt och betydelse för samhällsekonomin i stort var emellertid en fråga som engagerade parterna, t.ex. SAF, LO och TCO. Man genomförde ett gemensamt utredningsarbete som resulterade i den s.k. EFO-modellen. Enligt EFO-modellen bestäms utrymmet för reallöneökningar i ett land med fasta växelkurser av prisstegringarna i omvärlden och den inhemska produktionen i den konkurrensutsatta sektorn. Därför förutsätts löneökningstakten i den skyddade sektorn anpassas till löneutvecklingen i den konkurrensutsatta sektorn (se vidare avsnitt 7.2).

4.3 Tiden fram mot åttiotalet

4.3.1 Låglönepolitik och konflikter m.m.

Som tidigare nämnts saknade systemet incitament för myndigheterna till kostnadsmedvetande. Statens avtalsverk som förhandlare hade att ta hänsyn till såväl kostnaderna för avtalen som till myndigheternas personalförsörjningsbehov. Därtill kom ytterligare en styrsignal. Regeringen drev under lång tid i samförstånd med LO en generell låglönepolitik, som skulle ha ett genomslag även i

¹⁴ Ryman, S-H: a.a.

hur staten agerade som arbetsgivare. Som Gustafsson påvisat uttalade lönelegationen och regeringen inför sju på varandra följande lönerörelser mellan 1966 och 1978 med olika ordval att tyngdpunkten i löneförhandlingarna skulle läggas på de lågavlönade, efter hand kompletterat med dem i "mellanlöneskikten" och kvinnorna. Därefter görs inga uttalanden förrän vändpunkten kommer i den personalpolitiska propositionen 1985. Skälet är enligt Gustafsson uppenbart: Det sker en omorientering där statens behov av en effektiv personalförsörjning och verksamhetsintresset skall styra arbetsgivarpolitiken.¹⁵

Den förda låglönepolitiken var till fördel för SF och TCO-S och mindre gynnsam för SACO (och SR). Att detta ledde till spänningar mellan staten som arbetsgivare och akademikerfacken och mellan dem och de övriga fackliga organisationerna är inte förvånande. När främst affärsverken såg personalförsörjningen allvarligt försvåras under 80-talet på grund av det som kom att kallas "den dubbla obalansen" i lönebildningen förstärktes ytterligare detta spänningsmoment.¹⁶ Det är en bidragande orsak till att den offentliga sektorn så frekvent drabbats av konflikter eller varsel i samband med avtalsrörelserna. Men andra och kanske än viktigare orsaker till motsättningarna ligger, vad gäller tjänstemännens organisationer i stort, i följsamhetstänkandet och de olika garantier (löneutvecklings-, förtjänstutvecklings- och prisgarantier) som byggdes in i avtalen. Även om grundidén att den privata sektorn skulle leda löneutvecklingen låg fast så kan man spåra en konkurrens, t.o.m. maktkamp, mellan de växande tjänstemannaorganisationerna inte minst på offentlig sektor och de tidigare dominerande aktörerna SAF och LO. Den gamla "Salt-sjöbadsandan" försvann.

Med tjänstemännens förhandlingsrätt hade följt rätten att vidta stridsåtgärder. Genom att hålla samman konflikträtten centralt inom staten, vilket skrevs in i huvudavtalet, hade man sökt begränsa de fackliga organisationernas konfliktbenägenhet. Utvecklingen kom ändå att visa på stora motsättningar mellan parterna inom staten och som nyss nämnts mellan arbetsmarknadens sektorer. Efter förhandlingsrättsreformen och fram in på 90-talet har staten i samband med avtalsrörelserna ofta drabbats av svåra konflikter – eller varsel – som vid flera tillfällen har med-

¹⁵ Gustafsson, L: Från patriark till part – spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare. Rapport till ESO. Ds 1988:4.

¹⁶ Den dubbla obalansen innebar att staten betalade relativt sett mindre för högavlönade och mer för lågavlönade än den övriga arbetsmarknaden.

fört att Statens avtalsverk vänt sig till den s.k. statstjänstenämnden för att få en arbetsnedläggelse förklarad samhällsfarlig. Vid några tillfällen har regeringen också ingripit, vid ett tillfälle med tvångslagstiftning och flera gånger genom att gå in i förhandlingsspelet mellan parterna i mycket känsliga lägen. Det faller utanför denna framställning att närmare beskriva konflikterna på det statliga området under den här tiden.

För statens del var på längre sikt en ökad verksamhetsanpassning av lönesättningen nödvändig och det tog sig bl.a. uttryck i en strävan mot att lönebildningen i ökad utsträckning skulle ske lokalt och som fått sina egentliga förutsättningar genom förhandlingsrättsreformen.

En flexibla lönesättning möjliggörs

Det ligger i sakens natur att den långt drivna centraliseringen av förhandlingarna och besluten om de statsanställdas löner och andra anställningsvillkor måste leda till både misstag i enskilda fall och obalanser mellan grupper. Så tidigt som 1971 införde parterna därför en möjlighet för myndigheterna att föra upp tjänsterna på löneplanerna på ett mer flexibelt sätt än i fixa lönegrader. Detta gavs formen av s.k. högstlöner, vilket innebar att innehavaren av en viss tjänst kunde inplaceras i valfri lönegrad upp till en viss högsta nivå som angivits för tjänsten.¹⁷ Konkret kunde en myndighet, som exempelvis hade två tjänster i högst viss lönegrad, placera in resp. innehavare i olika lön beroende på deras erfarenhet och skicklighet. På högsttjänsterna måste man således fatta två beslut av betydelse för lönen, ett avseende tjänstens nivå och ett avseende tjänstemannen individuellt. Detta var det första steget mot den individuella lönesättningen. Samtidigt var principen den att den högsta angivna lönegraden på en högstlönetjänst avgjorde hur den skulle värderas i hierarkin, inte innehavarens lön. Detta var inte bara en statusfråga utan hade betydelse för tjänsteinnehavarens arbetsskyldighet m.m. Tjänsteprincipen spelade således fortfarande en viktig roll.

¹⁷ Gustafsson, L.: Statens politik som arbetsgivare. Statens dubbla roll – en historisk exposé. Skrift från OFR 2001.

4.3.2 L-ATF-förhandlingar i myndigheterna – ett genombrott

Ansvarsfördelningen när det gäller lönebildning och lönesättning förändrades successivt i riktning mot ett ökat ansvar för de enskilda myndigheterna. De arbetsrättsliga reformerna på 1970-talet, särskilt lagen om medbestämmande i arbetslivet, innebar att arbetsgivarrollen breddades på den lokala nivån. Fortfarande var dock avtalsförhandlingarna starkt centraliserade till Statens avtalsverk och regering och riksdag hade det slutliga avgörandet. Myndigheternas behov av en mer verksamhetsanpassad lönebildning tvingade dock stegvis fram ett större lokalt inflytande. Det infördes, som nyss nämnts, t.ex. möjligheter att placera tjänster i högstlönegrader och senare i lönefält (flexibla lönegrader) i stället för enbart i fasta lönegrader och myndigheterna gavs också rätt att tillämpa valfri inplacering i tjänstetidsklass vid rekrytering.

Ett betydelsefullt steg togs med det s.k. L-ATF-avtalet som träffades 1978 av de centrala avtalsparterna och som innehöll att en procent av lönesumman hos den lokala anställningsmyndigheten fick disponeras i lokala förhandlingar. Den gemensamma förhandlingspott som bildades delades i praktiken ofta mellan de lokala fackliga organisationerna med hänsyn till deras andel av lönesumman. Utöver denna pott tillskapades på de enskilda myndigheterna ett ekonomiskt förhandlingsutrymme, en i allmänhet mindre pott, som bestod av frigjorda s.k. pinnar. En pinne frigjordes exempelvis (pinnar kunde skapas på fler sätt) om innehavaren av en tjänst i flexibel lönegrad lämnade tjänsten och en återbesättning gjordes med en innehavare som inplacerades i lägre lönegrad än företrädaren. Var skillnaden i inplacering *en* lönegrad bildades *en* pinne osv. Pinnpotten blev naturligtvis mer betydelsefull i myndigheter med hög personalomsättning. De lokala förhandlingarna om lönepott resp. pinnpott brukade ske vid olika förhandlingstillfällen. När L-ATF infördes upphörde de centrala B-listeförhandlingarna vid omreglering av enskilda tjänster.

De lokala förhandlingarna blev nu verksamhets- och individrelaterade på ett helt nytt sätt jämfört med tidigare. Förhandlingsparterna diskuterade både principer för den lokala lönebildningen, lönerelationer och löner på individnivå för varje anställd medlem. Möjligheterna till flexibilitet blev avsevärt större och varje tjänst kunde i princip hanteras för sig i löneplanssystemet. Samtidigt omfattade L-ATF endast en mindre del av det totala löneutrymmet och många tjänster i staten var ännu inordnade i centralt fastställda lönetariffer. Synsättet att lönesättningen bör vara individuell hade

inte alls slagit igenom i tänkandet överallt. Ändå måste L-ATF ur myndigheternas perspektiv betraktas som ett viktigt genombrott.

Föregångare hade inte saknats. Redan 1977 hade chefernas lönesättning brutits ur de generella avtalen och inordnats i ett chefsavtal som medgav en mer flexibel och individuell lönesättning. Det fanns liknande ventiler för andra nyckelgrupper. Samma år träffades ett avtal om lönegrads- och lönesystemändringar (ALLÄ 1977) där parterna avsatte ca en halv procent av lönesumman 1976 för lokala förhandlingar om lönesystemåtgärder m.m. L-ATF kom redan året efter.

4.3.3 MBL och förhandlingsklimatet

Av stor betydelse för maktförhållandena och relationerna mellan parterna på hela arbetsmarknaden var givetvis medbestämmandereformen 1976. För de statligt anställda medförde reformen inte bara ett ökat allmänt inflytande för dem och deras organisationer utan också att inriktningen nu blev att minska särregleringen och öka det avtalsbara områdets omfattning. Den nya lagen (1976:600) om offentlig anställning (numera kallad "äldre LOA") gav bl.a. uttryck för detta synsätt. De fackliga huvudorganisationerna valde att söka gränserna för medbestämmandet och förhandlingar mellan parterna blev den tongivande idén också när det var uppenbart att arbetsgivaren ensam hade den fulla rätten att unilateralt fatta beslut i saken.¹⁸

Den fackliga hållningen på central nivå kom att leda till diskussioner och ökad polarisering snarare än till en bättre dialog även ute på arbetsplatserna. Detta gällde inte minst synen på arbetsgivarens personal- och lönepolitik. Från myndigheternas sida kom man på många håll att svara med en rätt tuff arbetsgivarattityd. Resultatet blev att parterna i sina förhandlingar lätt hamnade i formalism och inte i samråd. Förhandlingsklimatet parterna emellan blev i många situationer således inte det bästa. Förutsättningarna för en ansvarsfull lönebildning både på central och lokal nivå försämrades självfallet. Först under det sena 1990-talet kunde parterna genom samverkans- och samarbetsavtalen slå fast att en ny anda gällde i parternas arbete.

¹⁸ Gustafsson, L.: a.a.

4.4 Det personalpolitiska beslutet 1985

Det personalpolitiska beslutet (se även avsnitt 8.2.3) innebär en omorientering av statens politik som arbetsgivare. Viktiga teman var att delegera ansvar och befogenheter till anställningsmyndigheterna, att förändra personalpolitiken så att den blev ett styrmedel för att göra verksamheten effektivare och så att den kunde bidra till den offentliga sektorns förnyelse samt att förenkla och utveckla regelverket inom personalområdet. Statens arbetsgivarverk, som bildats 1979, fick ett mer uttalat uppdrag att stötta myndigheterna. Beslutet är här av intresse genom att statsmakterna också angav en inriktning för den framtida lönepolitiken i staten.

Riksdagens riktlinjer innebär bl.a. att lönebildningen i staten skulle vara förenlig med samhällsekonomisk balans. Lönerna i staten skulle sättas så att det inte uppstod stora löneskillnader mellan statligt anställda och grupper med likvärdiga arbetsuppgifter inom andra sektorer på arbetsmarknaden. Statens positioner i löneförhandlingarna skulle tydligare bestämmas av verksamhetsintresset och strävan att åstadkomma en ändamålsenlig personalförsörjning. Lönesättningen skulle i högre grad bestämmas utifrån de enskilda verksamheternas förutsättningar och krav samt främja flexibilitet, decentralisering och delegering. Slutligen skulle lönepolitiken präglas av demokratiska ideal om rättvis fördelning.

Här markerades uppbrottet från låglönepolitiken till en mer pragmatisk personalförsörjningsfilosofi. Samtidigt flyttades lönebildningen ur sitt sociala, föreningsdemokratiska sammanhang och in i förnyelsepolitiken. För att kunna åstadkomma detta var det nödvändigt att ge verksamhetsintresset och de direkt verksamhetsansvariga myndigheterna ett grundläggande inflytande på lönebildningen genom decentralisering. I propositionen konstaterades vidare att det inte längre skulle bli möjligt att i alla detaljer utforma personalpolitiken som *en* politik, gemensam för hela statsförvaltningen. Det fanns nu förutsättningar att bryta upp från enhetligt lönesystem till ett system med individuella löner för alla anställda, frikopplade från löneplaner och definierade nominellt för varje enskild anställd.¹⁹

Det personalpolitiska beslutet är intressant även därigenom att det markerar en förändrad syn på de allmänna villkoren i stats-tjänsten. De skillnader som fanns t.ex. vad gäller anställnings-trygghetsfrågor, sjuk- och semesterförmåner eller pensionsvillkor var ofta från den tid då staten ensidigt beslutat genom författ-

¹⁹ Gustafsson, L /Svensson, A: Public sector reform in Sweden. Liber 1999.

ningsreglering och hade alltså inte förhandlats fram mellan parterna. De goda villkoren i dessa avseenden hade ofta givits därför att staten ville framstå som en föredöme som arbetsgivare och påverka utvecklingen inom övrig arbetsmarknad. Staten som arbetsgivare kom hädanefter tvärtom att eftersträva utjämning i förhållande till andra sektorer, bl.a. för att öka personalrörligheten. Man insåg att stora skillnader i t.ex. pensionssystemen skulle leda till inläsningseffekter.

Ur ett övergripande perspektiv är givetvis det personalpolitiska beslutet i sin helhet av mycket stor betydelse. Om man sedan ser till lönebildningen i staten enbart och gör det från myndigheternas synpunkt kan man nog hävda att L-ATF-avtalet och förändringarna under 80-talet som ledde fram till krontalslöner och individuell lönesättning kan ses som väl så viktiga milstolpar.

4.5 Inkomstpolitik och ingripanden under 1980-talet

En utveckling från ett centraliserat förhandlingssystem med nästan heltäckande organisationer till en decentraliserad förhandlingsstruktur har kännetecknat svenska arbetsmarknadsrelationer sedan 80-talet. Politiskt har det under den här perioden ibland funnits en oro för tendenserna till löneinflation vilket man försökt att stävja med inkomstpolitiska ingrepp.²⁰ Samtidigt har olika regeringar ingripit för att värna arbetsfreden eller lösa upp pågående konflikter. Det torde dock, vilket utredningen återkommer till i sina överväganden, inte vara självklart att det finns ett samband mellan utvecklingen mot decentralisering av förhandlingsansvaret och en högre löneökningstakt.

I den s.k. besparingspropositionen (1980/81:20) varnade regeringen för första gången för att en full anslagskompensation för träffade statliga avtal inte skulle förbli den självskrivna ordningen. Budgetministern anförde att han inte ansåg det självklart att myndigheterna i framtiden med samma automatik som hittills skulle ges full kompensation för träffade avtal alldeles oavsett avtalens materiella innehåll. Kraftigt ökade lönekostnader måste kompenseras i andra former. De fackliga organisationerna protesterade mot detta synsätt och ansåg det vara ett angrepp på förhandlingsrätten. Den här tankegången togs senare upp flera

²⁰ *Inkomstpolitik* innebär att statsmakterna från samhällsekonomiska utgångspunkter försöker styra lönebildningen genom politiska åtgärder av olika slag i syfte att bromsa kostnadsökningarna. Låglönesatsningarna var ett inslag i en *inkomstfördelningspolitik*.

gångar, men det skulle dröja till ramanslagsreformen innan man kunde lösa dessa frågor. Exempelvis anfördes i finansplanen 1987 att förutsättningarna för lönebildningen allmänt sett blivit mer likartade mellan den statliga och den privata sektorn. Därför borde löneökningarna även i staten betalas genom motsvarande produktivitetstökningar eller med personalinskränkningar.

Storkonflikten på arbetsmarknaden 1980, som bara SAF-PTK stod utanför, satte det fria förhandlingsystemet i gungning. För att underlätta avtalsrörelsen presenterade regeringen Fälldin under stark kritik från de offentliganställdas organisationer ett sexpunktsprogram som bl.a. innehöll prisstopp, vissa skattelättnader och en investeringsfond för en del av företagsvinsterna. Samtidigt tillsattes förlikningskommissioner, som skulle arbeta i kontakt med regeringen. Till slut kunde konflikten biläggas.²¹

Under den socialdemokratiska regeringsperioden 1982–1991 ökade frekvensen och omfattningen av inkomstpolutiska statsin-gripanden – helt i strid med den svenska modellens frihetsprincip och även oförenligt med decentraliseringstendensen. Vid mitten av 80-talet försökte regeringen bromsa lönekostnadsinflationen genom att i samråd med de centrala organisationerna ställa upp ramar för kostnadsökningarna (inkl. löneglidning) och åstad-komma en byteshandel med facket: Skattesänkningar, tillfälliga prisstopp och partiella indragningar av företagsvinster i utbyte mot återhållsammare lönekrav (de s.k. Rosenbadsöverläggningarna). Förutom dessa åtgärder, som riktades mot alla arbetstagare och mot företagen använde regeringen den offentliga arbetsgivarfunk-tionen som ett inkomstpolutiskt styrmedel. Effekterna av all denna inkomstpolutiska statsinblandning har varit mycket begränsade.²²

Lönekraven från de fackliga organisationen var under den här tiden mycket höga och löneutvecklingen i Sverige snabbare än i viktiga konkurrentländer. Under avtalsrörelsen 1986, som ledde till omfattande konflikter på den offentliga sektorn, låg lönekraven på mellan 15–20 procent för perioden 1986–87.

Under 1988 och 1989 försökte regeringen att påverka löne-bildningen på hela arbetsmarknaden genom att sätta ramar för löneökningens utrymme i staten. I budgeten för respektive år räknades anslagen upp med utgångspunkt i att lönehöjningarna för de statsanställda skulle bli 4 respektive 5 procent. Löneökningar därutöver skulle leda till krav på effektivisering och personal-

²¹ Ryman, S-H: a.a.

²² Elvander, N: Regeringen och avtalsrörelserna under 1990-talet. Arbetsmarknad och arbetsliv, årg 3, nr 4, 1997.

minskningar. Försöket att på detta sätt styra lönebildningen i staten utifrån samhällsekonomiska utgångspunkter misslyckades emellertid helt. Lönerna steg väsentligt snabbare – under avtalsperioden 1989 och 1990 med i praktiken sammanlagt nära 20 procent – och medel måste skjutas till i efterhand för att undvika alltför stora negativa effekter och neddragningar i verksamheten.

Den här perioden kännetecknades således av de höga löneökningarna. Samtidigt härdnade konkurrensen om den kvalificerade kompetensen på arbetsmarknaden. Den dubbla obalansen i statens löneläge var besvärande. För myndigheterna var det därför nödvändigt att få effektivare löneverktyg för sin personalförsörjning.

4.6 Mot individuella krontalslöner i staten

4.6.1 MLT och selektiva åtgärder

Myndigheterna hade fått möjligheter att individualisera sin lönesättning genom L-ATF-avtalet. Men de behövde ett ännu större handlingsutrymme inte minst för att kunna rekrytera och behålla kvalificerade och marknadsutsatta medarbetare. Det tog sig bl.a. uttryck i en växande flora av lönetillägg för att öka individualiseringen av lönerna. På förslag av Heurgrenkommissionen infördes marknadslönetilläggen – MLT – vid mitten av 80-talet för att öka myndigheternas möjligheter att kunna rekrytera och behålla kompetens inom personalkategorier där det förelåg ett sådant marknadstryck. Ett MLT, som tekniskt sett bestod av en s.k. skiva om 300 kr, lades ut på individer efter förhandling. Allt efter behovet i det enskilda fallet kunde en enskild individ tilldelas ett eller flera MLT ur den MLT-pott som ställts till förfogande. Här var en individuell differentiering alltså förutsedd redan från början. De belopp som avsattes var blygsamma, 14 mkr i ALS 1984-85 resp. 22 mkr i RALS 1986-87.

I RALS 1986-87 avsatte parterna, förutom potten för MLT, även en avsevärt mycket större pott för s.k. selektiva åtgärder. Potten, 570 mkr, skulle fördelas lokalt på myndigheterna och i första hand för att underlätta för myndigheterna att rekrytera och behålla kvalificerad personal; chefer, specialister m.fl. Det angavs även några ytterligare ändamål som kom att få mindre betydelse. Det intressanta här att personalförsörjningsmotivet lyfts fram på ett tydligt sätt.

4.6.2 Individuell lönesättning och krontalslöner

Parterna på det statliga området slöt 1987 en principöverenskommelse om att löneavtalen i staten skulle sektoriseras. Detta skulle medföra att större hänsyn kunde tas till de särskilda förhållanden som rådde inom respektive sektor. Samtidigt skulle vissa övergripande bestämmelser gälla för hela det statliga området. Men denna utvecklingslinje får i dag betraktas som ett mellanspel. Utvecklingen mot lokal lönebildning på myndighetsnivå hade större kraft. Löneplanssystemet slopades i samband med förhandlingarna 1989 och ersattes i RALS 1989-90 med krontalslöner och individuell lönesättning, samtidigt som den största andelen någonsin av den totala löneökningen fick fördelas lokalt. Dessutom tillät avtalet att myndigheterna lokalt ökade lönepotten om man kunde frigöra effektivitetsvinster i verksamheten. Avsikten enligt ramavtalen – detta var första gången som det träffades en RALS med varje facklig motpart för sig – var att i första hand gå över till individuella och differentierade krontalslöner för de högre tjänstemännen men det gav möjligheter att införa individuella löner eller tarifflöner för alla. Systemet med lönegrader kom i praktiken att avvecklas snabbt ute på myndigheterna. Detta hängde kanske samman med att de lokala förhandlingarna om lönerrevision åren 1989 och 1990 avsåg fördelning av löneökningens utrymme som var mycket stora, vilket förenklade för myndigheterna som arbetsgivare och de lokala fackliga parterna att genomföra förändringen.

Eftersom staten inte på något sätt var ensam om en skenande löneinflation stod det vid 1990-talets början helt klart att åtgärder måste vidtas som kunde bringa ner lönekostnadsutvecklingen till en samhällsekonomiskt hållbar nivå. Stabiliseringssträvandena på arbetsmarknaden tas upp nedan i avsnitt 4.8, där även lönebildningen i staten under 1990-talets första hälft behandlas. Ramanslagsreformen och den arbetsgivarpolitiska delegeringen inom staten 1993/94 bör dock först beröras.

4.7 Ramanslag och arbetsgivarpolitisk delegering

Inledning

Som nämnts i avsnitt 4.5 hade regeringen under lång tid aviserat att det inte långsiktigt var hållbart med en ordning där myndigheterna fick ett allt större eget inflytande över lönebildningen samtidigt som de var garanterade full kostnadstäckning för ingångna avtal.

Man ville från regeringens sida alldeles klart delegera arbetsgivaransvaret – det ansågs vara en verkställighetsfråga – men man ville självfallet ha kvar rådigheten, styrningen av myndigheterna. Verksamhetens inriktning, omfattning och kvalitet kunde således inte – även av konstitutionella skäl – överlämnas till myndigheterna att själva bestämma om. Lösningen på dilemmat låg i att hitta ett kompensationsystem som gav myndigheterna ersättning för inträffade förändringar av priser och lönekostnader men förbehöll statsmakterna detta ansvar.

Redan från slutet av 80-talet togs frågor kring en övergång till ett ramanslagssystem upp. Vid behandlingen av budgetpropositionen 1989 (prop. 89/90:100) anförde finansutskottet bl.a. följande. (FiU20, rskr. 101)

En förändrad styrning av myndigheterna genom minskad detaljreglering förutsätter att statsmakterna klart anger ekonomiska ramar för myndigheternas verksamhet. Därmed blir det också möjligt att ge myndigheterna ett ökat inflytande på lönebildningen.

Det är angeläget att myndigheterna ges incitament att begränsa den totala kostnadsutvecklingen. Ett system borde utvecklas som tar sikte på att lägga fast en ram för myndigheternas samlade förvaltningsutgifter. Detta skulle också ligga väl i linje med den nya formen ramanslag.

Ramanslagssystemet

Från och med budgetåret 1993/94 blev ramanslag den normala anslagsformen för myndigheter. Systemet innebar att myndigheterna inom en given kostnadsram fick stora befogenheter att själva bestämma hur tillgängliga medel skulle disponeras för olika kostnadsslag såsom löner, lokaler och övriga förvaltningskostnader. Regeringen utfärdade således inga riktlinjer utan myndigheterna fick själva avväga exempelvis lokalkostnader mot lönekostnader. Tidigare hade det varit separata anslag för de olika kostnadsslagen och det fanns inte möjligheter för myndigheterna att föra medel mellan dem.

Utgångspunkten för statsmakternas budgetering blev nu i princip deras bedömningar av det tillgängliga resursutrymmet, inte av de resursbehov som myndigheterna själva angett. Statsmakternas ansvar var att sätta en ekonomisk ram för respektive verksamhet som uttryckte deras bedömning av vad de uppsatta verksam-

hetsmålen krävde och en ambitionsnivå. Inom den fastställda ramen skulle myndigheterna sedan utforma sin verksamhet.

Löneomräkningstekniken

Införandet av ramanslag innebar också att en helt ny teknik vad gäller pris- och löneomräkning av myndigheternas förvaltningsanslag måste införas. Den nya tekniken frikopplade anslagsjusteringarna från den kostnadsutveckling som skett på grund av de centrala avtalen. I stället skulle uppräkningsgörelsen göras på andra grunder. När det gäller löner garanterades anslagsmyndigheterna i det tidigare systemet full kompensation för träffade centrala löneavtal genom att lönerna räknades om och anslagen därefter justerades upp med stöd av den speciella förordningen om anslagsöverskridande som då gällde (den s.k. trollerikungörelsen). Detta system gjorde emellertid att myndigheterna saknade incitament att ha kontroll på de lönekostnadsökningar som de centrala kollektivavtalen medförde. I den meningen måste systemet få anses ha varit extremt kostnadsdrivande och det försatte också de statliga arbetsgivarna i en svår förhandlingsposition. I det nya systemet skulle den del av ramanslaget som avsåg arbetskraftskostnader räknas upp varje år med hänsyn till kostnadsutvecklingen för arbetskraften i tillverkningsindustrin. Härifrån skulle göras ett avdrag för en antagen produktivitetens utveckling som baserades på den genomsnittliga produktivitetens utvecklingen i den privata tjänstesektorn. Härigenom skapades en följsamhet till lönekostnadsutvecklingen på den konkurrensutsatta sektorn. En viktig grundbult för att systemet skulle kunna fungera på avsett sätt var att någon särskild medelstildelning inte skulle lämnas under löpande budgetår.

Ramanslagsreformen innebar att statsmakterna nu kunde ta ställning till de faktiska kostnaderna för förvaltningsändamål på statsbudgeten. Ett viktigt syfte med reformen var att skapa en tydligare gräns mellan riksdagens och regeringens ansvar för den totala utgiftsutvecklingen och parternas ansvar för en ändamålsenlig lönebildning, vilket bl.a. skulle medföra att riksdagens finansmakt kunde utövas med större tydlighet. Regeringen gjorde bedömningen att dessa förändringar i formerna för anslagstilldelningen även borde få konsekvenser för den statliga arbetsgivarfunktionens organisation och ställning.

En fristående arbetsgivarfunktion i staten

I betänkandet (SOU 1992:100) hade Arbetsgivarkommittén föreslagit att en från regeringen fristående arbetsgivarorganisation skulle inrättas genom att den anslagsfinansierade myndigheten Statens arbetsgivarverk ombildades till en uppdragsmyndighet, Arbetsgivarverket. Det nya verket skulle i princip styras och finansieras av myndigheterna.

Kommittén anförde bl.a. att utvecklingen mot en resultatorienterad styrning av statsförvaltningen innebär att ansvaret för arbetsgivarfrågorna liksom för övriga förvaltningsfrågor i allt större utsträckning skulle falla på de enskilda myndigheterna. För att personalpolitiken skulle kunna vara ett instrument för deras utveckling borde verksamhetsintresset vara styrande för statens roll som arbetsgivare. De enskilda myndigheterna måste tillförsäkras ett sådant inflytande över lönebildningen m.m. att personalpolitiken anpassades till deras förutsättningar och behov.

Formen uppdragsmyndighet för den statliga arbetsgivarorganisationen förutsatte enligt regeringen dels att ramanslags-systemet, som byggde på att myndigheterna skulle bära det fulla ansvaret för kostnadsutvecklingen så att t.ex. samtliga kostnader på grund av kollektivavtal måste finansieras av myndigheterna, fungerade tillfredsställande, dels att myndigheterna fullföljde sitt arbetsgivaransvar fullt ut.

Arbetsgivarverket ombildades den 1 juli 1994. Vid utgången av 1994 upphävdes bl.a. 9 kap. 11 § regeringsformen vilket innebär att finansutskottets godkännande av avtal om anställningsvillkor inom staten inte längre krävdes. I samband med riksdagsbehandlingen beslutades att reformen skulle utvärderas efter några år. Behovet av utvärderingen var måhända också betingat av en fortsatt oro över problemen med lönebildningen.

4.8 Lönebildningen i staten under 1990-talets första hälft

4.8.1 Vid vägs ände

Vid början av 1990-talet befann sig Sverige i en ekonomisk kris-situation. Världskonjunkturen var nu på nedgång, vilket medförde svårigheter för industrin, den svenska fastighetsmarknaden hade havererat och de nya möjligheter som avskaffandet av valuta-regleringen innebär hade lett till ett omfattande utflöde av kapital.

Inflationen var hög och arbetslösheten, som ännu var låg, skulle snart komma att stiga. Statens budget blev alltmer ansträngd. Budgetunderskottet uppgick 1994 till 12,3 % av bruttonationalprodukten, vilket innebar att Sverige hade det näst högsta underskottet i hela OECD. Vid den här tiden var i praktiken var tredje utgiftskrona i statsbudgeten lånad. Den tidigare ekonomiska politiken, med bl.a. en kraftig utbyggnad av offentlig sektor, stod vid vägs ände.

Stabiliseringspolitiken

Under 1970- och 80-talen hade löneökningarna på den svenska arbetsmarknaden oftast varit högre än i omvärlden. Detta hade resulterat i hög inflation och återkommande kostnadskriser, som avhjälpes genom upprepade devalveringar. Denna utveckling blev till sist ohållbar och ledde till ett systemskifte i början av 90-talet, som innebar en definitiv brytning med den tidigare hög-inflationsekonomin. Prisstabilitet blev nu ett överordnat mål för den ekonomiska politiken.²³

Statsmakterna hade – måste man säga – misslyckats i sina strävanden. De statliga löneavtalen för 1989-90 hade, trots regeringens ambitioner att med i förväg angivna ramar för löneökningensutrymme hålla löneökningarna i schack, slutits på rekordhög nivå och bidragit till de allmänna tendenserna till löneinflation på hela arbetsmarknaden.

De första försöken 1990 att få till stånd en allmän stabilisering genom krispaket och stabiliseringsavtal för hela arbetsmarknaden mötte starkt motstånd hos PTK och ledde inte till framgång. I september 1990 fick emellertid den s.k. förhandlingsgruppen, FHG, ledd av Rehnberg, uppdrag att göra ett nytt försök. Mot bakgrund av en bedömning av den kritiska samhällsekonomiska situationen, som parterna skulle ta ställning till, skulle Rehnbergsgruppen utarbeta en mall för stabiliseringsavtal mellan förbundsparterna på hela arbetsmarknaden, i första hand för 1991. Nästan alla anslöt sig till Rehnbergsgruppens samhällsekonomiska bedömning – som hade utformats i samarbete med de centrala organisationerna – och de accepterade att förhandla om stabilise-

²³ Konjunkturinstitutet: Samhällsekonomiska förutsättningar för lönebildningen i Sverige. KI-dokument Nr 9, oktober 2001.

ringsavtal under förutsättning att dessa skulle ha samma giltighetstid och ge ett likvärdigt utfall.²⁴

4.8.2 Rehnbergavtalet 1991-93

Rehnberggruppen arbetade fram en mall för stabiliseringsavtal som kom att gälla över hela arbetsmarknaden. Avtalet slöts för perioden 1 januari 1991 – 31 mars 1993 och var alltså på drygt två år. Det innehöll för första avtalsåret, som sträckte sig till den 1 april 1992, ett allmänt lönestopp under första halvåret 1991, varefter en generell löneökning med 1,1 % av lönesumman skulle utgå. Inga lokala löneförhandlingar tilläts detta avtalsår. För det följande avtalsåret lades 3,3 % ut och det fanns inga begränsningar i avtalet att föra förhandlingar lokalt.

Rehnbergavtalet utgör ett vändpunkt i riktning mot en mer ansvarsfull lönebildning på arbetsmarknaden. Det var också framgångsrikt i sig genom att löneutvecklingen, som växlats ner till dryga 3 %, gav utrymme för reallöneförbättringar, eftersom inflationstakten samtidigt sjönk till ca 2 %.

För statens del hade förutsättningarna för lönebildningen också förändrats genom de besparingar som initierades i regeringens skrivelse till riksdagen i oktober 1990 (rskr. 1990/91:150) om åtgärder för att stabilisera ekonomin och begränsa tillväxten av de offentliga utgifterna. Här föreslogs ett treårigt program där hela den statliga administrationen skulle reduceras med 10 % genom produktivetsförbättringar och strukturella förändringar. Detta skulle sänka de statliga utgifterna med 1–2 miljarder kr. Nedskärningarna skulle grundas på sektors- och verksamhetsanalyser. Regeringen hänvisade bl.a. till det nya trygghetsavtalet som gjorde det möjligt att lösa övertalighetsfrågorna på ett helt annat sätt än tidigare. De fackliga organisationerna sattes därmed under press eftersom stora löneökningar skulle kunna få ett direkt genomslag i arbetslöshet för medlemmarna. Myndigheterna å sin sida var tvingade att öka både sitt kostnadsmedvetande och verksamhetsanpassningen av lönebildningen. Man bör notera att Rehnbergavtalet togs utan medling inom statens område. Däremot förlorade staten en tvist i AD som gällde om en nedjustering av löneökningstrymmet för 1992 även skulle gälla de individuella kronalsgarantier som byggts in i avtalet. AD kom fram till att parterna

²⁴ Elvander, Nils: Regeringen och avtalsrörelserna under 1990-talet. Arbetsmarknad och arbetsliv, ärg 3, nr 4, 1997.

inte hade träffat avtal i enlighet med mallen för stabiliseringsavtalet och underkände den avräkning som gjorts. I Rehnbergsgruppens rapport (Ds 1993:23) görs dock bedömningen att avtal slutits i enlighet med mallen.

4.8.3 Ramavtalen RALS 1993-95

I mycket kan lönerörelsen inför 1993 års avtal betraktas som en fortsättning på stabiliseringsåtgärderna. Det samhällsekonomiska läget bidrog till en fortsatt återhållsamhet i lönekraven. Myndigheternas ekonomi var överlag ansträngd. De lagstadgade förmanerna vid sjukdom och semester försämrades (genom införande av karensdag resp. kortare semester) och krävde anpassning av avtalen. Staten var nu inne i en snabb strukturomvandling som bl.a. innehöll betydande personalreduktioner. Parterna inom statens område träffade efter medling ett tvåårsavtal som anslöt sig till de avtal inom handelns och verkstadsindustriens områden som medlarna fått parterna där att enas om. Det statliga avtalet låg i stort på samma nivå som mönsteravtalen, (ca 1 % år ett + 3 % år två) och det förekom inga låglönesatsningar eller garantier. Löneökningarna skulle till en stor del fördelas lokalt. Flera myndigheter lyckades vid de lokala förhandlingarna avveckla kostnadsdrivande tarifflönesystem. SACO-S hade en viss framgång med den riktade satsningen på kulturmyndigheterna genom att en viss del av det centrala utrymmet avsattes i en s.k. kulturpott att fördelas på berörda myndigheter. En viktig effekt av avtalet var en ökad acceptans från de fackliga organisationernas sida att särlösningar inte skulle skapas för den statliga sektorn. I stället skulle en ökad harmonisering med den konkurrensutsatta sektorn eftersträvas i syfte att åstadkomma en högre rörlighet på arbetsmarknaden och större konkurrensmöjligheter för de statliga arbetsgivarna. Sammantaget gav avtalet bättre förutsättningar för en verksamhetsanpassad lönebildning i staten. RALS 1993-95 förhandlades fram under medling. Ett nytt moment som infördes i avtalen på förslag av medlarna kallades för löneöversyn. Löneöversyn innebar en möjlighet för de lokala parterna att förhandla om behovet av extra löneökningar utöver den centralt fastställda potten om det var befogat för att uppnå en önskvärd lönestruktur. Härigenom ökade i och för sig riskerna för löneglidning på det statliga området. Detta

får dock ställas mot att löneutrymmet i det centrala avtalet hamnade på en lägre nivå.²⁵

Det huvudsakliga motivet för introduktionen av lokala löneöversyner var att samtliga arbetsgivarorganisationer samverkat under avtalsrörelsen för att få bort de kostnadsdrivande komponenterna ÅKB (ålders-, kvalifikations- och beföringstillägg) på den privata sektorn och INU (icke nivåhöjande utrymme) på den statliga sektorn. Tanken bakom dessa inslag i avtalen var att rörlighet m.fl. förändringar bland arbetstagarna kunde frigöra ett löneökningstrymme. Denna tankegång påminner om myndigheternas gamla pinnpotter. INU hade kostat arbetsgivarna inom staten ca 1 procent av lönesumman. Genom den samlade aktionen lyckades arbetsgivarna få bort dessa "automatiska" komponenter.

Enligt Arbetsgivarverkets uppgifter²⁶ steg lönerna för det statliga kollektivet med 6,4 % under perioden september 1993 – september 1995, dubbelt så mycket som den avtalade löneökningen. Bl.a. möjligheterna till lokala löneöversyner och den centralt avtalade individgarantin om en lägsta lönehöjning på 255 kr, såvitt man lokalt inte kom överens om annat, kan ha bidragit till detta löneutfall. Även avvecklingen av centrala tarifflönesystem kan ha haft betydelse för lönebildningen lokalt. Löneutvecklingen inklusive löneglidning låg dock, enligt regeringens bedömning i budgetpropositionen för 1999 (prop. 1998/99:1), på ungefär samma nivå i staten som på övrig arbetsmarknad under avtalsperioden.

Inför avtalsrörelsen 1993 ändrades arbetsformerna i Arbetsgivarverket i riktning mot ett betydligt större inflytande för myndigheterna. Verket hade genomfört viktiga förberedelser för de nya arbetsformer som skulle göra verket till en medlemsstyrd arbetsgivarorganisation. Det infördes t.ex. rådgivande delegationer till styrelsen. Genom att ramanslagssystemet var under införande hade myndigheterna redan nu ett starkt incitament till ökat kostnadsmedvetande. Av dessa skäl valde 1996 års utredning ang. den arbetsgivarpolitiska delegeringen att anse denna avtalsrörelse vara den första med den nya ordningen. Det gav också den utredningen möjlighet att studera flera avtalsrörelser. Här har mera tagits hänsyn till att avtalsrörelsen 1993 främst präglades av behovet av stabilisering på hela arbetsmarknaden och i viktiga delar kan ses som en fortsättning på Rehnberg-perioden. Myndigheterna hade ännu inte fått den fulla friheten – och det fulla ansvaret – att utforma arbetsgivarpolitiken i staten. Mot bakgrund av att

²⁵ Arbetsgivarpolitik i staten. För kompetens och resultat (SOU 1997:48).

²⁶ Personalförändringar och löneutveckling 1993–1995. Arbetsgivarverket 1995.

Arbetsgivarverket bildades den 1 juli 1994 och att finansutskottets befattning med lönefrågorna upphörde den 1 januari 1995 bör 1995 års lönerörelse vara en mer riktig startpunkt för en utvärdering. Samtidigt illustrerar den nu förda diskussionen att delegeringen skett successivt och i flera olika dimensioner.

4.9 Den delegerade lönebildningen

Förutsättningarna vid mitten av 1990-talet

Sverige inträdde i EU 1995 i ett läge då statens budgetunderskott var betydande och den samhällsekonomiska situationen över huvud taget turbulent med en kraftig försvagning av den svenska kronans värde och stigande räntor. För att komma till rätta med dessa förhållanden lade regeringen i juni 1995 fram ett s.k. konvergensprogram. I programmet ingick nya besparingar på statsbudgeten som skulle medföra ett ytterligare ökat tryck på myndigheterna att rationalisera.

Samma år kom den s.k. Edin-gruppen (en grupp bestående av elva ekonomer från samtliga centrala arbetsmarknadsorganisationer) ut med sin rapport. Gruppen hade haft parternas uppdrag att finna riktmärken för den framtida löneutvecklingen. I rapporten föreslogs, mot bakgrund av en samhällsekonomi som utmärktes av löneinflation trots massarbetslöshet, att en s.k. Europaanorm för lönebildningen skulle läggas fast. I Sverige skulle den genomsnittliga löneökningen få uppgå till 3,5 procent även på längre sikt.²⁷ Regeringen åberopade Edingruppens norm för lönekostnadsökningar (prop. 1994/95:150 bil. 1.) och anförde att lönebildningen borde förbättras om arbetslösheten skulle kunna minska och kostnadsutvecklingen kunna hållas på en god europeisk nivå. Regeringen pekade också på betydelsen av att viljan och kunnandet för att ta ansvar för löneutvecklingen fanns hos parterna på arbetsmarknaden. Det kan vara av visst intresse att Konjunkturinstitutet nyligen anført att en uthållig löneökningstakt kan ligga på 3,6 – 4,3 procent, men att en löneökningstakt på 3 procent ligger mer i linje med utvecklingen i Europa-området.²⁸

Antalet anställda i staten minskade stadigt under den första hälften av 90-talet. Till detta bidrog bolagiseringen och ned-

²⁷ I takt med Europa. Samhällsekonomiska aspekter på lönebildningen. LO 1995.

²⁸ Konjunkturinstitutet: Samhällsekonomiska förutsättningar för lönebildningen i Sverige. KI-dokument Nr 9, oktober 2001.

dragningarna, främst inom försvaret. Däremot skedde en successiv utbyggnad av den högre utbildningen. I budgetpropositionen för 1994/95 föreslog regeringen att samtliga myndigheters förvaltningsanslag skulle reduceras med sammantaget 11 procent inom en period av tre år jämfört med tidigare fattade beslut. Arbetsgivarverkets förhandlingsområde omfattade nu knappt 250 000 anställda (ca 6 % av samtliga på arbetsmarknaden) och staten var den klart minsta sektorn på hela arbetsmarknaden.

Nya LOA

Den 1 juli 1994 trädde den omarbetade lagen (1994:260) om offentlig anställning i kraft. Den markerade ytterligare ett steg från särreglering mot samreglering i arbetsrätten.²⁹ Här skall endast nämnas att tjänstebegreppets avskaffande gjorde en eventuell återgång till äldre tiders lönesättningsprinciper, där tjänsten låg i botten, omöjlig. Principen var nu stadfast att individen skulle lönesättas i sin anställning.

4.9.1 Ramavtalen RALS 1995-98

Avtalsrörelsen 1995

Avtalsrörelsen på den statliga sektorn kännetecknades av en framgångsrik strategi för decentralisering av lönesättning m.m. till myndigheterna. Genom RALS 1995-98 och ett nytt avtal om allmänna anställningsvillkor, ALFA 1997, fick myndigheterna möjligheter att fullt ut tillämpa sin lokala lönepolitik och också verksamhetsanpassa regleringen av arbetstider och semestrar. En viktig del i ramavtalen var att de lokala parterna inte längre gavs möjlighet att begära central förhandling vid en lokal lönerevision. I stället infördes ordningen med s.k. lokal lönenämnd om man inte kunde enas. Avtalen slöts utan medling.³⁰

Löneökningarna enligt RALS 1995-98 skulle hållas inom en ram på 3,5 % per år under avtalsperioden. För perioden i sin helhet, dvs. 1 juli 1995 – 31 mars 1998, innebar detta kedjat 9,8 % av lönesumman. (Med kedjat avses att en löneökning år 1 ingår i lönebasen år 2.) Ramavtalen var lägstavtal och det tidigare systemet med

²⁹ Med särreglering avses här att regler endast är tillämpliga inom det statliga området, medan samreglering innebär att en bestämmelse är giltig på hela arbetsmarknaden.

³⁰ Arbetsgivarverket: Årsredovisning för budgetåret 1995/96.

löneöversyner hade tagits bort. Arbetsgivarverket konstaterade att avtalet låg inom den Europa-norm, 3,5 % per år, som lagts fast i Edinrapporten (och som staten hade åberopat i förhandlingarna) och nära anslöt till den nivå som hade överenskommit inom den kommunala sektorn. Arbetsgivarverket bedömde dock att det statliga avtalet låg på en för hög nivå och därmed skulle bidra till att det inte gick att undvika fortsatta sysselsättningsminskningar.³¹

Ramavtalen

Parterna uttalade gemensamt bl.a. att myndigheternas ekonomi var ansträngd och att det tillgängliga löneutrymmet måste användas för att tillgodose kraven på effektivitet och resultat. Det var angeläget att lönesättningen nyttjades som ett medel för att stötta den önskade omvandlingen av den offentliga sektorn och att löne-medlen skulle användas för att främja förändringar av arbetsorganisation, arbetsinnehåll och de anställdas personliga kompetens. Tre punkter betonades.

- Parterna klargjorde att de lokala förhandlingarna skulle göras utifrån ett lägstutrymme. Detta skulle ge avtalsmässiga förutsättningar för en god lönebildning för att därigenom kunna tillgodose de övriga löneprinciperna.
- Parterna framhöll att arbetsgivare och arbetstagare särskilt skulle verka för att utjämna och förhindra skillnader i löner och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män som har arbeten som är att betrakta som likvärdiga.
- Parterna betonade att om de anställda visade sig bidra till en ökning av produktivitet och effektivitet som var högre än de krav som ställs på myndigheten för att kunna uppfylla verksamhetsmål och budget kunde det utgöra grund för det totala löneutrymmets storlek.

Första tillfället för lönerevision var den 1 juli 1995 då månads-lönerna skulle höjas med 1,8 %, dock med lägst 300 kr. Den andra tidpunkten var den 1 januari 1996 då ett utrymme motsvarande lägst 4 % av medlemmarnas månadslöner skulle bildas per myndighets- och organisationsområde. Den tredje tidpunkten inföll 1 januari 1997 då ett utrymme om 3,3 %, dock lägst 500 kr, av resp. medlems månadslön skulle bildas per myndighets- och organisa-

³¹ Arbetsgivarverket: a.a.

tionsområde. I månadslönen skulle de lönetillägg som inte uttrycks som en funktion av månadslönen ingå.

Enligt Arbetsgivarverkets lönestatistik³² blev löneutvecklingen mellan september 1995 och september 1996 7,8 % och för resterande del av avtalsperioden 4,7 %. Detta innebar en löneökning utöver det centrala avtalets nivåer på (12,9 % minus 9,8 %) 3,1 %. Minskat m.h.t. strukturella effekter stannade dock löneökningarna på 11,3 % och löneökningen utöver det centrala avtalets nivåer således på 1,5 % för hela avtalsperioden. Samtidigt måste man komma ihåg att RALS 1995–98 var konstruerat som ett lägstavtal. Även om Arbetsgivarverket manat till återhållsamhet från myndigheternas sida var det en naturlig följd av avtalskonstruktionen att utfallet kom att överstiga lägstnivån. Enligt Arbetsgivarverket hade därvid lönejusteringar p.g.a. osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män ytterst marginellt påverkat lönestatistiken. De lokala förhandlingarna genomfördes på ett konstruktivt sätt. I bara fem fall måste förhandling i lokal lönenämnd med opartisk ordförande tillgripas sedan parterna inte lyckats enas inom utsatt tid.

Regeringens bedömning av utfallen i RALS 1993-95 resp. RALS 1995-98

Regeringen konstaterade i budgetpropositionen för 1999 (prop. 1998/99:1) att en viktig slutsats av utfallet av avtalsperioderna RALS 1993-95 resp. RALS 1995-98 var att löneutvecklingen inom det statliga avtalsområdet inte hade överstigit, men låg i paritet med, löneutvecklingen på arbetsmarknaden i övrigt. Löneutvecklingen på det statliga avtalsområdet hade då jämförts med den vid landstings- och primärkommuner, industrin (arbetare) samt med privattjänstemännen under åren 1980 till 1997.

4.9.2 Industrins samarbetsavtal och statens samverkansavtal 1997

År 1997 tecknades ett Samarbetsavtal om industriell utveckling och lönebildning mellan parter inom industrin. Avtalet gav uttryck för en stark intressegemenskap vad gäller de politiska och ekonomiska förutsättningarna för en god industriell utveckling, lönsamhet och

³² Arbetsgivarverket: Löneutvecklingen inom det statliga avtalsområdet 1996-97 och Årsredovisningar för 1997 resp. 1998

konkurrenskraft. Samarbetsavtalet innehöll bl.a. ett omfattande förhandlingsavtal vars syfte var att ge industrins parter förutsättningar att utan stridsåtgärder genomföra konstruktiva avtalsförhandlingar med balanserade resultat. Avtalet var en tillgång i 1998 års avtalsrörelse.³³ Så blev f.ö. även fallet 2001. Industriavtalet blev en förebild till det samarbetsavtal som slöts år 2000 på den statliga sektorn.

I staten ersatte avtalet Samverkan för utveckling 1997 medbestämmandeavtalet (MBA-S), tillsättningsavtalet (ATS), arbetsmiljöavtalet (AMLA-89) och företagshälsovårdsavtalet (FHVA). Avtalet innehöll inga konkreta delar som avsåg lönefrågor. Men det var ändå av viss betydelse genom att det speglade en ny strävan till samförstånd mellan parterna. Utgångspunkten för avtalet var insikten om nödvändigheten av att myndigheterna hade stor förmåga att anpassa sig till ändrade förhållanden. En ledstjärna i förändringsarbetet skulle därför vara att medborgarnas krav på rättssäkerhet och kvalitet upprätthölls. Arbetsgivaren hade ansvaret för utvecklingen och därmed också de personalpolitiska frågorna men parterna slog fast att alla på arbetsplatsen hade ett gemensamt intresse av att myndigheten på effektivaste sätt fullgjorde sina uppgifter. Avtalet betonade starkt värdet av större delaktighet och dialog samt att ett framgångsrikt utvecklingsarbete förutsatte att alla – arbetsgivaren, de anställda och deras fackliga organisationer – engagerade sig.

Inför avtalsrörelsen 1998 hade utvecklingen gått mot alltmer av samsyn, alltmer av decentralisering av frågor som rörde arbetsgivarpolitiken i vid mening. Industrins samarbetsavtal gav förhoppningar om en balanserad avtalsrörelse.

4.9.3 Ramavtalen RALS 1998-2001

Avtalsrörelsen 1998

Industrin lade genom tidiga avtal en grund för uppgörelser på den övriga arbetsmarknaden. Avtalen innehöll nya möjligheter att växla mellan löner och andra materiella förmåner, något som sedan fick efterföljare, bl.a. inom staten.

För Arbetsgivarverket var det angeläget att finna en avtalskonstruktion som medgav att de lokala arbetsgivarna kunde fördela

³³ Medling och lönebildning. Slutbetänkande från utredningen om ett förstärkt förlikningsmannainstitut (SOU 1998:141).

lönekostnaderna så effektivt som möjligt utifrån den egna verksamhetens behov. Ramavtalen kom också att bygga på utgångspunkten att lönebildningen, för att bidra till en effektiv statlig verksamhet, måste utvecklas lokalt. Då krävdes – enligt Arbetsgivarverket – att den löneökning som garanterades i de centrala avtalen var så låg att det skapades reella möjligheter för en lokal lönebildning utöver den centralt fastlagda nivån inom de verksamheter där detta var önskvärt och möjligt. De nya ramavtalen, som parterna enades om, innebar en avsevärt ökad frihet för lokala parter vad gäller lönebildning och lönesättning, genom att såväl löneökningens storlek som revisionstidpunkterna under avtalsperioden och fördelningen på individer skulle bestämmas lokalt, före vissa angivna tidpunkter (s.k. stupstockar). Förhandlingarna avslutades efter medling inom staten och även på det angränsande försäkringskasseområdet. De fördes dock i en öppen anda och parterna förde ingående diskussioner i flera principiella frågor och Arbetsgivarverket uppfattade att det fanns en tydlig vilja att försöka hitta en samsyn snarare än att betona skiljaktigheter. Statsmakternas uttalade krav på arbetsmarknadens parter att ta ansvar för en samhällsekonomiskt försvarbar lönekostnadsutveckling torde ha bidragit till samarbetsviljan.³⁴

Ramavtalen

I RALS 1998–2001 sade de centrala parterna att den lokala lönebildningen måste vara långsiktig och bygga på stabila förutsättningar. Mot den bakgrunden ville de centrala parterna inte störa den lokala utvecklingen genom att ändra principerna för lönesättning. En nyhet i avtalen var att de centrala parterna betonade att lönepolitiken vid myndigheten skulle vara tydlig och känd. Varje medarbetare skulle veta på vilka grunder lönen sätts och vad hon eller han kunde göra för att påverka sin egen lön. En kontinuerlig dialog mellan chef och medarbetare om frågor som kan ha betydelse för arbetstagarens resultat, utveckling och lön hade enligt parterna ett stort värde.

De treåriga ramavtalen RALS 1998-2001 innehöll som nyss nämnts (liksom de föregående ramavtalen) stupstocksregler som innebar att om de lokala parterna inte kunde komma överens så skulle följande löneökningstrymme läggas ut för de olika organisationerna för resp. avtalsår.

³⁴ Arbetsgivarverket: Verksamheten 1998.

Organisation	1 april 1998	1 april 1999	1 april 2000
SACO-S	2.3 %	2.3 %	2.3 %
OFR	2.5 %	2.5 %	2.4 %
SEKO	2.6 %	2.5 %	2.5 %

De centrala parterna bedömde att lönekostnaderna på grund av RALS 1998–2001 skulle stiga med 9,0 % under avtalsperioden, rensat från strukturella effekter m.m. Bedömningen innefattade den lokala lönebildningens betydelse för kostnadsutvecklingen. Det faktiska löneutfallet blev under avtalsperioden – totalt och kedjat – 13,3 %. Efter att korrigeringar gjorts för de strukturella effekterna m.m. blev den rensade löneutvecklingen 11,3 %, vilket motsvarande en genomsnittlig årlig ökningstakt på 3,6 %. Den sistnämnda ökningstakten fördelades på 3,2 % som lades ut vid lokal lönerevision medan 0,4 % lades ut utanför lönerevision. Inom olika delar av staten varierade löneökningarna för s.k. identiska individer mellan 4,1 % (kultursektorn) och 5,4 % (försvaret) på årsbasis. Inom myndigheter med högre än genomsnittlig löneutveckling för staten som helhet gjordes särskilda satsningar på marknadsutsatta grupper, som tekniker, IT-personal, jurister och ekonomer.³⁵

De faktorer som påverkade löneutvecklingen för identiska individer under avtalsperioden var i första hand RALS 1998–2001 inkl. chefsavtalet med 70 % och befordringar med 20 %. I övrigt berodde löneutvecklingen på uppflyttning i tarifflönesystem, inlösen av rörliga lönetillägg m.m.

Den nya möjligheten att lokalt växla mellan löneökningar och andra förmåner utnyttjades i ringa omfattning. Enligt en utvärdering gjord av Arbetsgivarverket gjorde de två myndigheter (Polisen och Sjöfartsverket) som avtalade om avsättningar till Kåpan Extra dock bedömningen att arbetskraftskostnaderna skulle komma att minska och personalpolitiska vinster göras p.g.a. denna nya möjlighet.

³⁵ Arbetsgivarverket: Löneutvecklingen inom det statliga förhandlingsområdet. Avtalsperioden för RALS 1998–2001.

Regeringens bedömning av utfallet av RALS 1998-2001

Regeringen uttalade i skrivelsen (skr. 2000/2001:151) om regeringens förvaltningspolitik att en viktig slutsats som kan dras av den jämförande statistik som finns tillgänglig för tiden efter den arbetsgivarpolitiska reformen (innefattande även RALS 1993-95) att löneutvecklingen över tid har följt den på arbetsmarknaden i övrigt förhållandevis väl. Löneutvecklingen i tre sektorer, näringslivet, staten och landstingen uppgick till ca 27 % under perioden 1994–1999. Hos kommunerna var löneökningarna lägre, ca 17 %.

4.9.4 Samarbetsavtalet 2000

Samarbetsavtalet för det statliga avtalsområdet slöts efter ett flerårigt arbete och med ett mönster i industrins samarbetsavtal några år tidigare. Avtalet uttryckte parternas avsikt att gemensamt arbeta för att stärka de statliga verksamheterna och skapa förutsättningar för goda arbetsvillkor för de anställda. Parterna var ense om att löner, övriga anställningsvillkor, arbetsorganisation och arbetsmiljö skulle utformas så att de stöder en effektiv verksamhet, goda arbetsresultat och utveckling i arbetet.

Genom avtalet tog parterna ett gemensamt ansvar för lönebildningen på sin del av arbetsmarknaden. Avtalets syfte var att centrala och lokala parter på det statliga avtalsområdet i samverkan skulle kunna stärka förhandlingsprocessen och genomföra konstruktiva avtalsförhandlingar med upprätthållande av arbetsfred. Parterna var vidare ense om att förloppet och utfallet av löneförhandlingarna på det statliga avtalsområdet skulle bidra till samhälls-ekonomisk balans och inte störa det konkurrensutsatta näringslivets strävanden mot en kostnadsutveckling i nivå med omvärlden.

Mot den bakgrunden innehöll avtalet – som godkändes av regeringen i de delar som hade karaktär av huvudavtal – vissa nya regler om förhandlingsordningen, t.ex. att parterna skulle presentera samtliga sina yrkanden innan förhandlingarna inleds. En samarbetskommitté inrättades för att stärka förhandlingsarbetet, bl.a. med tidsplaner så att nya avtal kan träffas innan gamla går ut och för att vid behov medla mellan parterna. Detta medförde att det statliga avtalsområdet inte kunde bli föremål för medling av Medlingsinstitutet. Vidare inrättades i avtalet ett samarbetsråd för att underlätta förverkligandet på lokal nivå av sådant som de centrala parterna överenskommit i ramavtalen.

Vad gäller lönebildningen i staten gjorde parterna uttalanden om att det är viktigt att villkor och organisation kan omprövas vid ändrade förhållanden så att de fortlöpande befrämjar en effektiv verksamhet, goda arbetsresultat och utveckling i arbetet. I detta ligger konkret att löner/lönetillägg och andra anställningsvillkor skall kunna ändras eller tas bort (t.ex. lönetillägg) om förhållandena har ändrats. Bedömningarna skulle göras av de lokala parterna. De centrala parterna gav den avtalsmässiga grunden för lokal verksamhetsanpassning genom att ge dessa möjligheter att förutsättningslöst ompröva kostnader för löner och andra anställningsvillkor eller att omfördela dem så att de bättre skulle gagna verksamhetens krav.³⁶

4.9.5 Ramavtalen 2001

Nya förutsättningar runt millennieskiftet

Vid ingången av det nya årtusendet var fortfarande högkonjunkturen stark och börskurserna höga. IT-kraschen under våren 2000 var bara ett förebud på en kommande lågkonjunktur som skulle slå igenom först något år senare. Det fanns dock en insikt hos parterna att man återigen måste lyckas med en ansvarsfull lönebildning som kunde leda till fortsatta reallöneförbättringar. En återgång till en inflationsdrivande lönebildning var i grunden inte längre möjlig. Tilliten hos parterna till att Riksbanken genom sin räntepolitik skulle klara inflationsmålet 2 % var stor liksom till att finanspolitiken nu skulle ge utrymme både för vissa skattesänkningar och bidragshöjningar. Avtalsrörelsen slutfördes i en i huvudsak optimistisk atmosfär, där man överlag kunde sluta treårsavtal.

Avtalsrörelsen 2001

På den statliga sektorn lyckades parterna endast sluta ettårsavtal. Bakgrunden var att pensionsförhandlingarna och förhandlingarna om ett nytt affärsverksavtal inte ledde till resultat. Parterna kom överens om att fortsätta förhandlingarna om ett nytt pensionsavtal för alla statsanställda.

³⁶ Avsnittet grundas på Samarbetsavtal för det statliga förhandlingsområdet med förhandlingsprotokoll. Arbetsgivarverket cirkulär 2000:A4.

En viktig fråga för Arbetsgivarverket i avtalsrörelsen var att få till stånd förändringar i trygghetsavtalet. Parterna enades om att temporärt sänka avgiften till Trygghetsstiftelsen. Fr.o.m. den 1 april 2001 sänktes avgiften från 0,7% till 0,05% av lönesumman. Fr.o.m. den 1 januari 2004 skall den höjas till 0,4%. De frigjorda medlen skall användas på sätt som lokala parter enas om och syftet är att åtgärderna skall vara ett led i ett aktivt omställningsarbete.

Ramavtalen

RALS 2001 byggde vidare på intentionerna i det nyss slutna samarbetsavtalet, där parterna gemensamt skall ta ett ansvar för lönebildningen. I avtalet fastlades i sammandrag följande löneprinciper:

- Lönebildningen skall medverka till att målen för verksamheten uppnås på ett effektivt sätt. En förutsättning är då att lönebildningen används som ett instrument för att rekrytera, motivera, utveckla och behålla arbetstagare med sådan kompetens som behövs på kort och på lång sikt.
- En arbetstagares lön skall bestämmas utifrån sakliga grunder och inte påverkas av t.ex. hans eller hennes etniska ursprung, kön, sexuella läggning eller ålder.
- Grundläggande faktorer för lönesättningen är dels ansvar, arbetsuppgifternas svårighetsgrad m.m., dels arbetstagarnas skicklighet och resultat i förhållande till verksamhetsmålen.
- Lönerna skall vara individuellt bestämda, om man inte lokalt överenskommer om annat för vissa grupper.
- En väl utvecklad lönesättning som utgår från sakliga grunder är betydelsefull för en ändamålsenlig differentiering av lönerna.

Ramavtalen var alltså identiska för de fackliga organisationerna vad gäller löneprinciper och grunderna för den lokala lönebildningen. Den lokala lönebildningen skulle bygga på principen att parterna samverkar om grunderna för den lokala lönesättningen. Inför lönerevisionen skulle arbetsgivaren därför presentera en s.k. lönebild som visade myndighetens löneläge och lönespridning. De lokala parterna skulle med utgångspunkt i denna lönebild diskutera vad som krävdes för att myndigheten skulle klara sin kompetensförsörjning utifrån sina ekonomiska förutsättningar. I avtalen

gjordes också uttalanden om principer och former för lönesamtal mellan chef och medarbetare.

Syftet med den nya modellen var enligt avtalet att stimulera en bättre lokal lönebildning med utgångspunkt i avtalets löneprinciper. Parterna utgick ifrån att arbetsgivaren och den lokala arbetstagarorganisationen uppnår en samsyn om lönebildningen samt om behovet av förändring av löner och andra anställningsvillkor utifrån verksamhetens krav och förutsättningar. Parterna lade också in förutsättningen att de grundläggande löneprinciperna tillämpas likartat för sådana medarbetare vid myndigheten som har likartade eller närliggande arbetsuppgifter, men som tillhör en annan arbetstagarorganisation vilken är part i motsvarande avtal med Arbetsgivarverket. – I detta sista ligger i sig en likhet med hur arbetsgivaren har att sätta lön för oorganiserade arbetstagare.

Det mest intressanta inslaget i RALS 2001 var ramavtalet med SACO-S. Avtalet var sifferlöst, dvs. det innehöll inte något om nivån på avtalet eller några garantier eller stupstockar. Avtalet innebar att de lokala parterna skulle komma fram till behov av löneförändringar utifrån verksamhetens krav och sluta avtal om löneökningar på en för den egna myndigheten rimlig nivå. I avtalet med SACO-S fanns också en möjlighet för de lokala parterna att överenskomma om att lönerna skulle sättas direkt i ett samtal mellan chef och medarbetare enligt en s.k. lönesamtalsmodell.

Löneavtalen med OFR och SEKO byggde även de på en lokal lönebildning, men innehöll såväl stupstockar som individgarantier. För OFR låg en stupstock på 2,5 %, medan motsvarande tal för SEKO var 2,6 % samt en krontalskiva på 420 kr, beräknat per den 1 april 2001. Individgarantin för båda organisationernas medlemmar var 230 kronor och var utformad som en avstämning efter avtalsperiodens slut.

Genom det nya chefsavtalet gavs myndighetscheferna ett mer renodlat inflytande över lönesättningen av chefer i den lokala chefskretsen. Regeringens s.k. frikrets övergick till ett eget avtal.

I förhandlingarna kom parterna också överens om vissa ändringar i de allmänna anställningsvillkoren. Vissa justeringar skedde i arbetstidskapitlet i ALFA och vidare har rätten till s.k. tjänsteförening begränsats till tre år.

Inom universitets- och högskoleområdet tillsattes, mot bakgrund av den sektorns särskilda förhållanden, en partsammansatt grupp för att följa och utveckla de diskussioner som förts i RALS-förhandlingarna rörande bl.a. den lokala lönebildningen. Gruppen

skulle redovisa sina erfarenheter till Samarbetsrådet senast vid avtalsperiodens slut.

Inom Försvarsmakten skulle de lokala parterna fram till den 1 september 2001 ompröva vissa arbetstidsbestämmelser och träffa ett nytt avtal. Om detta inte var möjligt skulle parterna överlämna frågan till central förhandling.

Regeringens bedömning av nivån på RALS 2001

Regeringen bedömde i skrivelsen 200/01:151 att de statliga löneavtalen låg väl i linje med löneavtalen på övriga arbetsmarknadssektorer.

Särskilt om RALS 2001 mellan Arbetsgivarverket och SACO-S

Arbetsgivarverket enades med SACO-S om att tillämpa en helt ny förhandlingsordning, utan angivande av nivåer för löneökningar.

Normalt tillgår ju en lokal lönerevision på så sätt att de lokala parterna först definierar ett ekonomiskt förhandlingsutrymme och sedan lägger ut lönehöjningarna. I det nya avtalet lade de centrala parterna inte in en sådan ordning. Man angav endast att arbetsgivaren och de lokala arbetstagarorganisationerna skulle komma överens om revisionstidpunkter och fördelning på individer i enlighet med löneprinciperna och de gemensamma grunder de själva kommit fram till. Nya löner skulle avtalas i ett lokalt kollektivavtal.

Om de lokala parterna inte hade enats om annat skulle lönerevisionen äga rum per den 1 april 2001. Om de inte senast sex månader efter fastlagd revisionstidpunkt kunnat enas om lönehöjningarna för organisationens medlemmar, skulle vardera parten överlämna ett förslag till nya löner till den lokala lönenämnden. Nämnden hade inte formell beslutanderätt, utan skulle endast lämna rekommendationer.

Den s.k. *lönesamtalsmodellen* introducerades i ramavtalet med SACO-S som ett alternativt sätt att genomföra lokal lönerevision. Bestämmelsen har följande lydelse.

Arbetsgivaren kan föreslå att parterna överenskommer att för hela eller delar av myndigheten tillämpa en ordning som innebär att lönerevision sker genom att chef och medarbetare överenskommer om individuell löneökning. Tidpunkten för sådan löneöverenskommelse kan antingen vara avtalad revisionstidpunkt eller överenskommas

mellan chef och medarbetare. Om chef och medarbetare i något fall inte kan komma överens om lönen, gäller att frågan återgår till arbetsgivaren och den lokala arbetstagarorganisationen för kollektivavtalsreglering.

Det finns anledning att betrakta denna bestämmelse som en anmärkningsvärd innovation. Metoden har bara prövats i begränsad utsträckning på andra arbetsmarknadssektorer. Arbetsgivarverket och SACO-S har överlämnat frågan om under vilka mer preciserade former och i vilken ordning lönesamtalsmodellen skall tillämpas samt initiativet till den lokale arbetsgivaren. Tanken bakom det centrala avtalet är att en löneökning skall kunna bestämmas i en dialog mellan en chef på mellannivå och hans egna medarbetare och som formlösa enskilda uppgörelser. Någon restriktion utöver chefens interna budgetansvar och de befogenheter inför lönesamtalen cheferna ges av myndighetens chef finns inte. Tanken är givetvis att lönen skall kunna anpassas till individen och hans/hennes prestationer, utvecklingspotential m.m. i relation till verksamhetens krav och förutsättningar på ett optimalt sätt. Dialogen om lönen har självfallet egenvärden för både chef och medarbetare.

Styrkorna och de ev. svagheter med en lönesamtalsmodell har självfallet varit föremål för omfattande diskussioner och ingående analyser under överläggningarna mellan Arbetsgivarverket och SACO-S. Enligt utredningen måste lönesamtalsmodellen och dess utfall noga följas och utvärderas inte bara av de centrala parterna och myndigheterna utan också av regeringen eller i annan ordning. Inom utredningens tidsram finns inte möjlighet att närmare utvärdera modellens tillämpning och utfall. Arbetsgivarverket gör följande analys i sin årsredovisning för 2001.

Ett fyrtiotal medlemmar har prövat lönesamtalsmodellen under året i större eller mindre omfattning. Erfarenheterna är blandade, men i huvudsak positiva. Modellen ökar bl.a. intresset för den lokala lönepolitiken hos de lönesättande cheferna och dessa tvingas också utveckla sin färdighet i att genomföra meningsfulla medarbetarsamtal.

Med lönesamtalsmodellen har delegeringen av lönebildningen i staten fullbordat resan från ensidiga förvaltningsbeslut via tunga centrala kollektivavtal till lönebildning på myndighetsnivå och slutligen till en lönesamtalsmodell där den enskilde i praktiken blir förhandlingspart. En mer djupgående delegering känns inte möjlig.

4.10 Om delegeringens effekter på myndigheternas lönepolitik m.m.

Inledning

Lönebildningen och lönesättningen av individer är bland myndigheternas viktigaste redskap för att klara personalförsörjningen och lägga en grund för en effektiv verksamhet. Genom det delegerade ansvaret och genom att lönebildningen i allt större utsträckning sker lokalt är det också hos de enskilda myndigheterna själva som en utvärdering av delegeringens effekter bör ske. Utredningen har anlitat konsulterna Mocki Hägg och Ulf Wennerberg för att genomföra strukturerade och kvalitativt inriktade intervjuer med chefer på olika nivåer, medarbetare och fackliga företrädare på myndigheterna. Intervjuer har också genomförts på Arbetsgivarverket och i Regeringskansliet m.m. Sammantaget har ca 150 intervjuer gjorts. Utredningen redovisar i det här avsnittet kortfattat konsulternas resultat och reflektioner vad gäller dessa frågor kompletterat med egna intryck. Konsultrapporten återfinns som bilaga 4.

Ett marknadsorienterat synsätt

Flera myndighetsföreträdare framhåller att delegeringen i sig harmoniserar med utvecklingen mot en mål- och resultatrelaterad styrning inom statsförvaltningen. Delegeringen upplevs i dag som en naturlig del i styrsystemet.

Ett generellt intryck från de svar som har lämnats är att myndigheterna numera har ett marknadsorienterat synsätt på lönesättningen. De flesta intervjuade anser att delegeringens största betydelse för personal- och kompetensförsörjningen är att myndigheterna nu kan erbjuda mer marknadsanpassade löner. Man betalar vad man måste och har råd till för att rekrytera den personal som man behöver för sin verksamhet. Nyrekryterade får marknadsanpassade löner, men många anser att myndigheterna sedan erbjuder en dålig löneutveckling, vilket gör det svårt att behålla eftertraktade medarbetare och chefer. Detta uppger intervjuade från de olika grupperna som ett stort problem. Samtidigt konstaterar vissa företrädare för myndigheter med en hög lönenivå att man inte kan konkurrera med näringslivet om personal med de allra högsta lönerna. Några pekar också på att chefslönerna är låga i statsförvaltningen och att detta har en tendens att trycka ihop

lönestrukturerna på myndigheterna. De flesta anser dock att statsförvaltningens möjligheter att lönekonkurrera med näringslivet har förbättrats på senare år och att detta kan kopplas till de möjligheter som den arbetsgivarpolitiska delegeringen har skapat.

Flertalet myndighetsföreträdare anser att den egna myndigheten har en tydlig och väl kommunicerad lönepolitik. Från fackligt håll framhålls dock ofta att myndighetens lönepolitik inte tillämpas konsekvent och att det inte sällan uppstår diskussioner om hur lönepolitiken skall tolkas. Detta beror bl.a. på att myndigheternas lönepolitiska dokument ofta är allmänt hållna och innehåller värdeord som kan ges mycket olika innebörd. En del fackliga företrädare framhåller också att arbetsgivarparten har en tendens att göra avsteg från lönepolitiken om det är nödvändigt för att genomföra en rekrytering som myndigheten är angelägen om. Det finns således en tendens att marknadens krav går före vissa av de principer som har lagts fast i lönepolitiken.

Den individuella lönesättningen har slagit igenom

Många myndighetsföreträdare anser att den individuella lönesättningen har slagit igenom på myndigheterna. Å andra sidan pekar många myndighetsföreträdare på att det också finns hinder för ett fullständigt genomslag för den individuella lönesättningen. De hinder som framför allt framhålls är de offentliga lönerna i statsförvaltningen och de reaktioner som kan uppstå i personalgrupper som har standardiserade och lätt jämförbara arbetsuppgifter. En del myndighetsföreträdare anser för övrigt att individuell lönesättning inte bör tillämpas för sådana grupper.

Flertalet fackliga företrädare accepterar den individuella lönesättningen som princip men framhåller att den ibland kan leda till en inkonsekvent lönesättning. De som påpekar detta är ofta samma personer som kritiserar tillämpningen av myndighetens lönepolitik. Såväl fackliga företrädare som myndighetsföreträdare konstaterar att den individuella lönesättningen har en tendens att starkast slå igenom i en nyrekryteringssituation. På många myndigheter har detta lett till en viss obalans i lönesättningen mellan anställda med lång anställningstid på myndigheten och de nyrekryterade. Detta uppfattas som ett problem av en del intervjuade såväl på den fackliga sidan som på arbetsgivarsidan.

En vanlig synpunkt från de intervjuade är annars att den individuella lönesättningen i särskilt hög grad tillämpas för

personalkategorier som är mycket eftertraktade på arbetsmarknaden och där de statliga arbetsgivarna konkurrerar såväl inbördes som med andra arbetsgivare om arbetskraften. Till för något år sedan hörde IT-personal till denna kategori av anställda. Den individuella lönesättningen har gjort det lättare för myndigheterna att konkurrera om marknadsutsatta personalkategorier. Möjligheterna till en individuell och differentierad lönesättning av linjecheferna har givit starka incitament i den kretsen att eftersträva förbättrade resultat i verksamheten.

Delegeringen har underlättat rekryteringen av kvalificerad personal

Delegeringen anses allmänt ha lett till en friare och mer marknadsanpassad lönesättning inom statsförvaltningen. Förändringen är mycket påtaglig om man jämför med situationen i mitten av 1980-talet. Den friare lönesättningen har i sin tur medfört att det har blivit lättare för myndigheterna att rekrytera kvalificerad personal i konkurrens med näringslivet. Denna effekt är särskilt märkbar på myndigheter med ett stort inslag av tekniker och andra kategorier som arbetar såväl inom privat som inom statlig sektor. Vissa företrädare för sådana myndigheter vittnar om att man under 1980-talet tvangs att anlita särskilda konsultbolag som i realiteten hade bildats för att handha uppgifter som myndigheten själv skulle ha skött om den hade kunnat rekrytera den berörda personalen. Sådana åtgärder är obehövliga i dag. De förbättrade möjligheterna att rekrytera kvalificerad personal är kanske den tydligaste effekten av den arbetsgivarpolitiska delegeringen. Också denna effekt har sannolikt bidragit till en ökning av effektiviteten i statsförvaltningen.

Delegeringen ökar riskerna för löneglidning och kostsamma förhandlingsuppgörelser

Vid intervjuerna gjordes uttalanden som att delegeringen förutsätter att den statliga arbetsgivarsidan har samma förmåga att samordna sitt beteende och samma förhandlingskompetens som den fackliga motparten. En obalans i detta avseende medför risk för kostsamma förhandlingsuppgörelser och en onödigt stor löneglidning. På sina håll inom statsförvaltningen finns tecken på en sådan obalans mellan parterna. Småmyndigheter med en svag

arbetsgivarfunktion är en klar riskgrupp i detta avseende. En annan riskgrupp är myndigheter där sektors- eller kärntressen har en mycket stark ställning. Det finns tecken som tyder på att identifieringen med sådana intressen på sina håll har blivit starkare än identifieringen med arbetsgivarintresset. Delegeringen förutsätter att åtgärder vidtas för att motverka risker av detta slag. I annat fall kan konsekvenserna bli kostsamma för statsförvaltningen.

Staten bör konkurrera med mer än lön

En del myndighetsföreträdare tycker sig märka att statlig anställning allmänt sett har kommit att uppfattas som ett mer attraktivt alternativ på arbetsmarknaden än för något decennium sedan. Detta kopplas till att den arbetsgivarpolitiska delegeringen har givit myndigheterna större möjligheter att skapa attraktiva arbetsvillkor för de anställda. Några anser dock att de statliga arbetsgivarna borde kunna göra väsentligt mer för att framhålla – marknadsföra – de icke-lönerelaterade fördelarna med en statlig anställning. Man tänker då på sådant som varierade och intressanta arbetsuppgifter, goda utbildningsmöjligheter, satsningar på karriärutvecklingsprogram bl.a. för att behålla kvalificerad personal, möjligheter till distansarbete och tjänstledighet för olika ändamål, m.m.

Många personalchefer uppger att man satsar mer på personalförskötning nu och att myndigheterna har byggt upp en bättre kompetens inom området. Detta beror på att den arbetsgivarpolitiska delegeringen kräver större kompetens, att man nu har större befogenheter och på att konkurrensen om arbetskraften är hårdare.

Arbetsgivarsamverkan behöver stärkas

Arbetsgivarsamverkan ansågs enligt en undersökning gjord av den tidigare utredningen om statens arbetsgivarpolitik³⁷ för fem år sedan ha utvecklats jämfört med tidigare, men myndighetsföreträdarna efterlyste en ytterligare förbättring av denna samverkan. Denna borde bl.a. inriktas mot en större öppenhet mellan olika arbetsgivare om vilka prioriteringar och särskilda satsningar som man planerar i de lokala löneförhandlingarna. Enligt de som nu har intervjuats kvarstår kravet på en utveckling av samarbetet mellan

³⁷ Arbetsgivarpolitik i staten. För kompetens och resultat (SOU 1997:46).

olika arbetsgivare. Samtidigt säger en del myndighetsföreträdare att samverkan faktiskt har blivit bättre jämfört med tidigare. Av detta kan man dra slutsatsen att arbetsgivar-samverkan utvecklas kontinuerligt, men det tar tid och en hel del återstår att göra för att den skall fungera så bra som myndigheterna önskar.

Det finns enligt konsulternas bedömning tecken på att vissa myndighetsledningar inte har accepterat eller förstått sin arbetsgivarroll fullt ut. I vissa fall överflyglar sektors- eller kärntressen arbetsgivarintresset. Dessa omständigheter försvårar arbetsgivar-samverkan och ökar risken för att myndigheterna träffar för staten som helhet ogynnsamma förhandlingsuppgörelser. När det gäller löneområdet finns det även tendenser att bortse från de smittoeffekter som de egna avtalen kan ge upphov till. Exempel som ofta framhålls är avtalen om domar- och åklagarlönerna som har fått följd effekter på lönesättningen för jurister inom hela statsförvaltningen.

Det bör också poängteras att det är inte enbart inom löneområdet som arbetsgivar-samverkan bör utvecklas vidare. Även när det gäller t.ex. kompetensutveckling samt åtgärder för att komma till rätta med åldersproblematiken eller omfattande sjukskrivningar anser många att det finns anledning för myndigheterna att samverka mer med andra arbetsgivare.

5 Lönebildningen i staten – några särskilda frågor

I detta kapitel tar utredningen upp några särskilda frågor vad gäller lönebildningsprocesserna både vid centrala och lokala löneförhandlingar. Avsikten är att komplettera den övergripande beskrivning av lönebildningen i staten som lämnats i det föregående. I nästa kapitel redovisar utredningen sina samlade överväganden i frågor som rör lönebildningen.

5.1 Den s.k. skattehandläggargrån 1998

5.1.1 Inledning

Arbetsgivarverket har beskrivit händelseförloppet när treårsavtalet för 1998-2001 slöts på följande sätt.¹

Med OFR/S, P och O och SEKO träffade Arbetsgivarverket en preliminär uppgörelse den 26 april 1998. Då hade SACO-S redan några veckor tidigare strandat förhandlingarna och begärt att medlare skulle inkallas. En uppblående oro bland skattehandläggarna runt om i landet med höga lönekrav och ett uttalat missnöje mot såväl arbetsgivaren som de fackliga företrädarna gjorde att SACO-S och Arbetsgivarverket fick svårt att enas. SACO-S ställde krav på kvardröjande stridsrätt i de efterföljande lokala förhandlingarna, något som Arbetsgivarverket bestämt avvisade. En uppgörelse blev möjlig först efter medverkan av medlarna Gunnar Grenfors och Bengt K. Å. Johansson.

Det har inte varit alldeles ovanligt att löne- eller andra villkorsfrågor vid en enskild myndighet varit en stötesten i samband med centrala avtalsförhandlingar inom staten. Oron bland skattehandläggarna 1998 är här intressant genom det sätt på vilket frågan löstes. Fallet illustrerar komplexa frågor om arbetsgivarsamverkan

¹ Arbetsgivarverket: Verksamheten 1998.

både på central nivå och mellan central och lokal förhandlingsnivå. Frågorna om ev. prioriteringar i det centrala löneavtalet kopplat till en ev. omfördelning inom ensektormodellens ram förtjänar att beröras ur principiell synvinkel.

5.1.2 Händelseförloppet i löneförhandlingarna

Under våren 1998 spreds under de pågående avtalsförhandlingarna, främst via de interna diskussionsdatabaser som de fackliga organisationerna hade, ett missnöje med lönerna inom skattehandläggargrupperna på de olika myndigheterna i RSV-koncernen. Delvis var det en debatt som drevs av Jusek lokalt för att få till stånd ett högre löneläge/påslag för de aktuella grupperna än som skulle vara möjligt med de ekonomiska förutsättningar och nivåer som diskuterades på central nivå men till stor del artikulerades ett starkt spontant missnöje med lönerna från många enskilda handläggares sida. Detta missnöje riktade sig både mot de lokala facken och den lokale arbetsgivaren RSV. RSV och Jusek samt sedermera även ST-Skatt hade inledande kontakter, främst om den uppkomna situationen i skatteförvaltningen, men där även frågor om behovet av en översyn av lönestrukturerna togs upp. Det bör dock noteras att det inte diskuterades frågor vare sig om själva lönestrukturerna eller om löneutrymmen och andra ekonomiska aspekter på de lönekrav/förväntningar som förts fram av enskilda handläggare.

Ett komplicerat förhandlingsläge uppstod nu i avtalsrörelsen på central nivå, där skattehandläggarnas löner skulle komma att bli en tvistefråga. Vare sig SACO-S eller någon annan central part hade haft med sig dessa frågor i sina inledande yrkanden i avtalsrörelsen vid årsskiftet 1997/98 vilket i sig innebar en lösning. Arbetsgivarverket tillskrev myndigheterna att det kommit till verkets kännedom att SACO-S (dvs. Jusek) på vissa myndigheter gjorde framställningar om att få påbörja lokala förhandlingar om löner redan innan en central RALS-uppgörelse förelåg och att det i några fall förekommit mer eller mindre uttalade konflikthot. Arbetsgivarverket meddelade att lokala parter varken hade anledning eller befogenhet att påbörja lokala förhandlingar innan ett centralt avtal slutits och fredsplikt rådde. Däremot kunde det givetvis vara av värde att lokala parter förberedde arbetet med att t.ex. diskutera lönestrukturer. Verkets skrivelse får ses som ett stöd för RSV:s ledning i strävandena att kyla ner stämningarna i skatteförvalt-

ningen och att lägga en grund för ordning i de centrala förhandlingarna.

Arbetsgivarverket lade ett första konkret bud i de centrala löneförhandlingarna vecka 15 1998. Redan under vecka 16 strandade SACO-S förhandlingarna och påkallade medling samt framförde att de hade för avsikt att säga upp avtalen och varsla om stridsåtgärder. SACO-S anförde att man inte avsåg att sluta ett centralt avtal under fredsplikt innan skattehandläggarnas lönefrågor lösts. Samma vecka fick OFR och SEKO ett nytt bud från Arbetsgivarverket.

Jusek och ST-Skatt (som också organiserade handläggare ur den aktuella gruppen) samt RSV upptog under vecka 15 preliminära diskussioner på lokal nivå om skattehandläggarnas löner m.m. Vecka 16 var man i huvudsak överens om formerna för de kommande lokala förhandlingarna.

De tillkallade medlarna i de centrala förhandlingarna mellan Arbetsgivarverket och SACO-S uppdrog åt de lokala parterna på RSV att ta upp frågan om lönesituationen m.m. för den aktuella gruppen skattehandläggare vid skattemyndigheterna. På medlarnas begäran träffade RSV en principuppgörelse med Jusek och en med ST om en lösning av de lönestrukturella frågorna, som dock villkorades med att SACO-S skulle godta medlarnas slutbud i den centrala förhandlingen. Medlarna gjorde vissa förändringar i den lokala uppgörelsen mellan parterna på RSV-nivå och lade därefter ett slutbud i de centrala förhandlingarna, som SACO-S och Arbetsgivarverket accepterade. Inför detta slutbud i den centrala förhandlingen hade RSV accepterat en ram för kostnadshöjningarna lokalt för den aktuella gruppen skattehandläggare som väsentligt (skillnaden var 4,5 %) översteg de kostnadsökningar som de centrala parterna bedömde att RALS 1998–2001 genomsnittligt skulle medföra under avtalsperioden. I omslagsskrivelsen till medlarnas slutbud noterades att en villkorad uppgörelse träffats mellan de lokala parterna vid RSV, men uppgörelsen var inte en del av det centrala löneavtalet. RSV kunde därför inte kompenseras för kostnadshöjningen genom en omfördelning mellan myndigheterna. OFR och SEKO, som sedan en tid i praktiken varit klara med sina förhandlingar med Arbetsgivarverket, kunde nu formellt sluta sina avtal.

5.1.3 Utredningens bedömning

Arbetsgivarverkets respektive RSV:s olika synsätt

Ur Arbetsgivarverkets och särskilt medlarnas perspektiv hade ett centralt löneavtal kunnat slutas med bevarande av arbetsfreden. En i grunden lokal lönebildningsfråga hade lösts utan att andra statliga arbetsgivare blandats in eller tvingats finansiera uppgörelsen. Härigenom hade även markerats att särkrav inte skulle få framgång på den centrala nivån. Detta låg i linje med Arbetsgivarverkets strävan att lönebildningen så långt det är möjligt skall ske lokalt. Arbetsgivarverket hade också kunnat avvisa kravet på kvardröjande stridsrätt vid lokala förhandlingar.

Ur RSV:s perspektiv innebar avtalet ofinansierade lönekostnadsökningar. Den profileringsman man önskat få till stånd genom ensektormodellens omfördelningsmekanism skedde inte. Man hade lämnats ensam av det övriga arbetsgivarkollektivet. Medlarna hade genom sitt uppdrag till RSV att komma överens med de lokala parterna i praktiken – om än inte formellt – givit SACO-S en kvardröjande stridsrätt. RSV genomförde efter förhandlingarna en särskild verksamhets- och resursanalys och fick av regeringen ett år senare ett resurstillskott på 250 mkr. Dessa medel finansierade i allt väsentligt förändringar i verksamheten men även den ökade belastningen på lönekostnadssidan som hade uppstått.

Utredningens bedömning

Utredningen konstaterar inledningsvis i sin bedömning att det självfallet är av stor betydelse att få till stånd ett centralt löneavtal och att bevara arbetsfreden. Detta var medlarnas uppgift. Den löstes snabbt och på ett pragmatiskt sätt.

Utredningen bedömer att de skilda uppfattningarna bl.a. illustrerar de praktiska svårigheterna att komma till rätta med ev. behov av omfördelning inom en för helheten rimlig kostnadsram. Det kan vara så att profileringsmöjligheten enligt ensektormodellen inte har tillräckliga förutsättningar att fungera. Arbetsgivarverket har för övrigt i en skrivelse till regeringen hemställt om att möjligheten till prioriteringar i ensektorsmodellen skall avskaffas (se vidare avsnitt 6.4). Händelseförloppet i samband med skattehandläggarrupproret var mycket komplicerat och det är enligt utredningens mening ogörligt att dra någon bestämd slutsats om omfördelningsmekanismen som sådan enbart på grund av de beslut som fattades

vid det här tillfället. Effekterna av att RSV inte kompenseras var att RSV internt (och delvis med regeringens hjälp) fick lösa finansieringsfrågan, även om detta innebar påfrestningar i verksamheten.

Utredningen har vid sina samtal med ledande företrädare för Arbetsgivarverket mötts av uppfattningen att en prioritering i ett centralt löneavtal som medför att medel bör fördelas mellan myndigheterna efter beslut i Arbetsgivarverket i sig inte är möjlig att förena med den föreningstanke som utgör grunden för verkets konstruktion och förhållningssätt. Det vore att ställa medlem mot medlem. Om det är så, reses enligt utredningen viktiga principiella frågor om Arbetsgivarverket i det här hänseendet fungerar på det sätt som förutsattes i samband med ramanslagsreformen. En av de bärande tankarna bakom reformen var just att omfördelningar och prioriteringar skulle kunna ske inom ramen för en sektorsmodell.² Man bör emellertid notera att andra arbetsgivarorganisationer knappast heller förmått att klara de här typen av prioriteringar trots att några omfördelningsmekanismer inte är aktuella i deras fall. Samtidigt måste man hålla i minne att ett av skälen för Arbetsgivarverket att inte omfördela har varit att undvika att de fackliga motparterna spelar ut satsningar på särskilda myndigheter och grupper. Enligt Arbetsgivarverket skulle man kunna tänka sig att en sektorsmodellen skulle kunna utgöra en frestelse för en facklig organisation att hota med konflikt för att pressa ut resurser utöver myndighetens egna.

Utredningen kan i vart fall inte se att en centralisering av löneförhandlingarna löser dessa problem. Därför bör de här belysta svårigheterna bemötas inom ramen för en fortsatt delegerad modell för arbetsgivarfunktionen i staten. Utredningen ser emellertid här skäl till att överväga möjligheterna att förstärka ledningsstrukturen i Arbetsgivarverket.

En annan aspekt på händelseförloppet är att den centrala förhandlingen i praktiken kom att villkoras av lokala uppgörelser. Detta var en följd av hur medlarna drev sitt arbete. Enligt utredningens mening bör arbetsgivarverkan mellan central och lokal arbetsgivar nivå förbättras om liknande förlopp inträffar i framtiden.

² Myndigheternas förvaltningskostnader – budgetering av pris- och löneförändringar (SOU 1992:100) s. 46–47.

5.2 Domarlöner och åklagarlöner – konkurrens eller samverkan?

5.2.1 Inledning

Det är en spridd uppfattning att löneutvecklingen för domar- resp. åklagarkåren har varit snabb under senare år och att det förekommit inslag av lönekonkurrens mellan kårerna som lett till att stora och växelvisa lönehöjningar ägt rum. Särskilt det lokala avtal som slöts den 20 december 2000 mellan Domstolsverket och Jusek har därvid rönt visst uppseende.

I utredningens direktiv (2001:16) ställs ett antal frågor som rör myndigheternas agerande som arbetsgivare beaktat ur ett helhetsperspektiv, bl.a. följande: Hur har myndigheternas sätt att hantera arbetsgivarrollen utvecklats? Vilka förutsättningar finns för en väl fungerande arbetsgivarsamverkan inom den statliga sektorn? Utredningen belyser i detta avsnitt problematiken mot bakgrund av hur den lokala lönebildningen på dessa två myndighetsområden hanterats.

Riksdagens revisorer har i en nyligen presenterad rapport behandlat frågan om domarlöner³. Utredningen har tagit del av revisorerens rapport. Det bör påpekas att utredningen fört egna samtal med bl.a. generaldirektören vid Domstolsverket och riksåklagaren. Utredningen har också fått underlagsmaterial från resp. myndighet.

5.2.2 Något om bakgrunden

Åklagarfunktionerna utövades före åklagarväsendets bildande 1965 i allmänhet av befordrade poliser (landsfiskaler och landsfogdar) som oftast saknade universitetsutbildning. Efter förstatligandet skedde en successiv professionalisering av åklagaryrket med krav på juris kandidatexamen/juristexamen och fullgjord notariemeritering för inträde i åklagarkarriären. Skillnaden i inträdeskrav jämfört med de som gällde för domarbanan var att i det senare fallet krävdes normalt notariemeritering vid allmän domstol. Numera är det ingen skillnad i de formella inträdeskraven.

Särskilt under senare år har man enligt vad utredningen erfarit från åklagarhåll strävat efter att yrket skall ses som jämställt med domaryrket medan domarna å sin sida har en befast uppfattning att

³ Domarlöner. Informationsrapport från Riksdagens revisorer. Mars 2002.

domaryrket är så viktigt att det bör värderas högre. Den här typen av värderingar, där man vill ge den egna yrkeskåren en särskild status, är inte ovanliga i professionella kårer. En beskrivning av kärbegreppet m.m. lämnas i ESO-rapporten I rikets tjänst (Ds 2001:45). Enligt rapportförfattarna finns det många otvivelaktigt positiva aspekter på att ha väl sammansvetsade kårer, med deras fokusering på att en medlem i kåren skall vara välutbildad, kunnig och effektiv i sitt arbete. Kåren kräver också viss stil, vissa värderingar och attityder av sina medlemmar. Men det kan också finnas avigsidor, såsom att vissa kårer är mycket starka, t.ex. när det gäller att driva igenom en kraftfull löneutveckling för den egna kåren, en löneutveckling som på ett markant sätt avviker från andra statstjänstemäns.⁴ Det bör tillfogas att de i rapporten studerade kårerna är diplomater, tullare, poliser och officerare. Enligt utredningen är det dock inte helt fel att påstå att den allmänna beskrivningen ovan har en giltighet även för åklagar- och domarkårerna. Utredningen vill här tillfoga den kanske självklara aspekten att statsmakterna genom lagstiftning m.m. lagt en grund för att skapa sina professionella kårer, som är omistliga för samhällets bestånd. Detta gäller naturligtvis i hög grad domare men även åklagare. Domarna intar dock genom sitt i konstitutionen garanterade oberoende en särställning. Domarreglerna är för övrigt ett viktigt exempel på en yrkeskodex som fogar samman en kär.

5.2.3 Löneutvecklingen för domare under senare år

Det kan vara av intresse att till att börja med belysa löneutvecklingen för domare under senare år vid jämförelse med genomsnittet för staten och andra sektorer. Tabellen är uppställd med ledning av uppgifter från Domstolsverket.

⁴ I rikets tjänst. En ESO-rapport om statliga kårer. Ds 2001:45.

Personalkategori/ Avtalsområde	Genomsnittlig årlig lönehöjning under perioden 1988—2000
Ordinarie domare	8,4 %
Fiskaler och notarier	4,2 %
Domstolssekreterare	4,1 %
Staten som helhet	3,6 %
PTK-området	4,7 %
LO-området	3,3 %
Landstingsområdet	4,1 %
Kommunområdet	3,6 %

Det framgår av tabellen att ordinarie domare haft en ungefär dubbelt så snabb genomsnittlig löneutveckling som de yngre juristerna resp. övriga befattningskategorier vid en domstol. Detsamma gäller vid jämförelse med genomsnittet för de olika arbetsmarknadssektorerna. Men några ytterligare objektiva slutsatser kan inte dras av en sådan här tabell. Det går exempelvis inte att säkert slå fast huruvida löneutvecklingen varit rimlig eller inte. Det är en bedömningsfråga.

5.2.4 Lönestatistik och lönejämförelser

För att kunna göra lönejämförelser behövs en genomarbetad jämförande statistik beträffande de yrkesgrupper m.m. som är i fråga. Lönestatistiken inom det statliga avtalsområdet är parts-gemensam och grundar sig på ett klassificeringssystem benämnt TNS (Nyckel för statistikanalys). I TNS grupperas de statligt anställda i olika befattningsfamiljer och inom dessa görs en indelning efter svårighetsnivå. TNS-systemet infördes 1992 och har utvecklats kontinuerligt. I dagsläget finns det befattningsfamiljer som täcker in huvuddelen (ca 65 %) av de anställda i staten. Undantagen återfinns inom universitetsområdet samt gäller beträffande domare och åklagare där någon TNS-familj ännu inte har tagits fram men parternas avsikt är att fortsätta utvecklingsarbetet så att samtliga yrkesgrupper i staten kan klassificeras i TNS.

Myndigheterna har tillgång till TNS-statistiken på flera olika sätt.

Arbetsgivarverket framställer årligen en statistikpublikation över löner för arbetstagare grundad på statistikunderlaget för hela det statliga avtalsområdet. Publikationen består av tabeller som redo-

visa lönerna för arbetstagare grupperade efter TNS-kod, åldersgrupp, kön och region.

Arbetsgivarverket har också utvecklat ett dataprogram för löneanalyser som myndigheterna kan använda för att jämföra, analysera och simulera löner i samband med lokala lönerevisioner. I dataprogrammet ingår redan som standard ett antal tabeller med regionindelad jämförelsestatistik. Myndigheterna kan därutöver beställa egna jämförelsetabeller från Arbetsgivarverket över löner för olika grupper som bedöms vara intressanta att jämföra sig med. Om en myndighet beställer statistik över löner där enskilda myndigheter kan identifieras kräver dock Arbetsgivarverket att myndigheten först har inhämtat ett godkännande från berörda myndigheter innan statistikuppgifterna tas fram och levereras.

Myndigheterna kan också beställa skräddarsydda bearbetningar av lönestatistiken utifrån den individbaserade statistikdatabasen som finns lagrad sedan flera på Arbetsgivarverket.

Många myndigheter vill också få tillgång till lönestatistik från andra avtalsområden utanför staten. Ett speciellt problem här är dock att denna statistik vanligtvis betraktas som konfidentiell av områdets parter och därför också är svåråtkomlig för utomstående användare. Arbetsgivarverket samarbetar med flera statistikproducenter via statistiknätverk och kan därför i vissa fall hjälpa enskilda myndigheter med statistikuppgifter även från andra avtalsområden.

Eftersom lönebildningen i dag sker i allt större utsträckning ute på myndigheterna har i vart fall alla större myndigheter eller myndighetsfamiljer naturligtvis ett lönestatistiskt arbetsmaterial som används i förhandlingssammanhang. Om myndigheterna vill göra jämförande analyser av olika slag är det bästa sättet att genom arbetsgivarverkan utbyta information i frågor av gemensamt intresse. Under 2001 bildades t.ex. ett statistiknätverk där större myndigheter som Domstolsverket, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen m.fl. har möjlighet att diskutera olika lönefrågor.

5.2.5 Lönebildningen inom åklagarväsendet

Det lokala löneavtalet inom åklagarväsendet som slöts mellan Riksåklagaren och Jusek för år 1994 medförde löneökningar på omkring 13 %, vilket var avsevärt högre än siffran för staten som helhet, 3 %. Avtalet var en av flera orsaker till att åklagarväsendets ekonomi blev mycket ansträngd. Detta ledde till att anställnings-

stopp för åklagare infördes och att omkring 200 anställda i den s.k. administrativa karriären måste sägas upp i samband med en allmän översyn av arbetsmetoder m.m. i åklagarväsendet. Regeringen gick i ett senare skede in med tilläggsanslag.

I samband med 1996 års åklagarreform skedde också relativt stora löneökningar för åklagare men sedan dess har den genomsnittliga löneökningen för åklagare i stort sett följt genomsnittet för staten. Under perioden 1996–2001 har genomsnittslönen för samtliga åklagare (inkl. chefs- och överåklagare) ökat med 2,3 % per år från 30 020 kr/mån till 33 426 kr/mån. Motsvarande lönehöjning har varit 3 % för överåklagare och för chefsåklagare 4,3 % per år i genomsnitt. Lönenivåerna för åklagare per februari 2001 framgår av tabellen nedan:

Kategori	Lönespännvidd kr/mån
Åklagaraspirant/ass.åklagare	18 500 – 21 500
Obefordrad kammaråklagare	25 500 – 35 000
Befordrad åklagare/specialist	32 000 – 41 000
Chefsåklagare	48 000 – 55 000
Överåklagare	58 000 – 63 000

Riksåklagaren har satsat medvetet på att bygga ut specialistkarriärer inom åklagarväsendet. Detta har medfört såväl effektivisering av verksamheten som större möjligheter för åklagarna att fördjupa sig inom olika specialistområden. Både för generalisterna och specialisterna är löneökningarna inom åklagarväsendet därför enligt Riksåklagaren mera differentierade än inom domstolsväsendet. Den individuella lönesättningen har bidragit till lönespridningen. Riksåklagaren har också gjort hårdare prioriteringar i sina lönesattningar än Domstolsverket.

Riksåklagaren har sedan 1996 års åklagarreform satsat särskilt på att förstärka ledning och styrning i åklagarväsendet. Som ett led i den satsningen har det skett nyrekrytering på chefstjänsterna och översyn av löne- och anställningsvillkoren för chefsgrupperna – chefsåklagare som är kammarchefer och överåklagare som är myndighetschefer – som ledde till relativt kraftfulla selektiva löneökningar inom den gruppen vid de lokala löneförhandlingarna under 1990-talets senare år.

5.2.6 Lönebildningen inom domstolsväsendet

Det avtal som slöts inom åklagarväsendet 1994 och de lönejusteringar som skedde i anslutning till åklagarreformen 1996 ledde till en begynnande irritation i domarkåren och till att man inom kåren började fokusera på lönejämförelser med åklagarna. Det kan nämnas att under tiden 1994-01-01—1997-01-01 ökade lönen för en adjungerad ledamot från 20 000 till 21 000 kr/mån och lönen för en lagman i tingsrätt från 36 500 till 39 000 kr/mån. Löneutvecklingen var under dessa år inte lika snabb i domstolsväsendet som inom åklagarväsendet.

Inför 1998 års lokala löneförhandlingar var det en allmän inställning i domarkåren att det förelåg snedsitsar i lönehänseende mellan åklagare och domare på motsvarande tjänstenivåer. Det hävdades bl.a. att rättsstatliga skäl talade för att domare skall ha högre löner än åklagare. Men det fanns också en omfattande kritik mot lönernas nivåer kopplade till domarnas arbetsbörda och synpunkter på systemet för lönesättning som sådant. Dessa jämförelser, krav och synpunkter drevs också i löneförhandlingarna genom den lokala fackliga parten, Jusek. Inom Domstolsverket delade man i allt väsentligt den grundläggande inställningen att en bättre balans mellan åklagares och domares löner måste åstadkommas.

Den verksamhetsmässiga bakgrunden till löneförhandlingarna 1998 var enligt Domstolsverket att domstolsväsendet hade fått vissa problem med att rekrytera ordinarie domare. Även på notariesidan kunde man se ett minskande intresse. Domaryrket hade förr haft en rekryteringskraft i sig utan att man behövde göra förändringar i domstolarnas sätt att arbeta eller i den rådande kulturen. Nu gällde det att ta emot unga jurister och ge dem både bra kompetensutveckling och god löneutveckling bl.a. för att minska avhoppet. I det sammanhanget var en viktig detalj att de yngre domarna inte längre kunde eller ville flytta omkring geografiskt på samma sätt som tidigare. Svårigheterna för dem som hade familj att skaffa två arbeten på en annan ort var ofta ett hinder. För att möta detta fanns det anledning att överväga lokala karriärmöjligheter m.m. Domstolsväsendet hade däremot inga svårigheter att behålla domare som väl etablerat sig i yrket. Domare – som sedan länge har författningsenlig rätt att arbeta till 67 års ålder – lämnar inte kåren och arbetar ofta till efter 65 års ålder. Bland domarna ute på domstolarna fanns dock ett visst motstånd mot alltför omfattande arbetsorganisatoriska förändringar. Verksamhetsproblemen ansågs

i stället snarare ligga i en alltför hög arbetsbelastning på domarna förorsakad av bristande resurser.

Det lokala löneavtalet, som slöts den 18 september 1998, innehöll gemensamma uttalanden av betydelse för lönebildningen. Parterna var överens om att aktivt verka för strukturella förändringar av såväl verksamheten som domstolsorganisationen, i syfte att åstadkomma ett effektivare domstolväsende. Parterna var också eniga om att under avtalsperioden i de fortsatta löneförhandlingarna undersöka förutsättningarna för individuella och differentierade löner.

I de diskussioner som sedan fördes under avtalsperioden spelade frågan om åklagarnas löner en viktig roll. I en gemensamt undertecknad information lämnade Domstolsverket och Jusek den 6 december 1999 följande uppgifter om förhandlingsläget:

I diskussioner om lönestrukturer för domarkarriären jämfört med *såväl* den privata sektorn *som* åklagarkarriären, är Domstolsverket och Jusek överens enligt följande.

1. En minskad löneskillnad för domare jämfört med jurister inom den privata sektorn skall eftersträvas.
2. Anställningar i domarkarriären kan i lönestrukturhänseende jämföras med anställningar i åklagarkarriären enligt nedan.
 - a) Fiskalsaspiranter och fiskaler med åklagaraspiranter resp. assistentåklagare.
 - b) Assessorer med obefordrade kammaråklagare.
 - c) Råd/rådmän med befordrade kammaråklagare.
 - d) Lagmän vid tings- och länsrätt med *en till två* ordinarie domare, chefsrådmän samt vice ordförande med kammarchefer.
3. När det gäller övriga nivåer i domarkarriären kommer parterna att fortsätta diskussionen i syfte att finna relevanta jämförelser.
4. Inriktningen av de fortsatta löneförhandlingarna är att den obalans som råder när det gäller domarlönerna skall åtgärdas under avtalsperioden, samt att förhandlingarna skall vara slutförda senast under första kvartalet år 2000.

Avtalet från september 1998 hade reglerat de nya lönerna per den 1 april 1998, den 1 augusti 1999 och den 1 juli 2000 för flertalet domare. Chefsdomarnas, inkl. vice ordförandenas, löner hade endast reglerats per den 1 april 1998 i det avtalet. Det återstod

också förhandlingar om inplacering av vissa anställda i de olika lönenivåerna. Flera olika löneavtal slöts efter hand, bl.a. träffades ett om chefsdomarnas löner den 24 mars 2000. Sammanfattningsvis gällde, som framgår av tabellen överst på nästa sida, följande lönenivåer för domarna per den 1 juli 2000:⁵

Kategori	Lönenivå m.m. kr/mån
Notarie; tingsrätt, länsrätt	16 000 Efter 12 mån 18 000
Överrättsnotarie	18 500
Fiskal	19 500 Efter 12 mån 21 500
Adjunkt; hovrätt, k-rätt	22 500
Assessor; hovrätt, k-rätt	25 500
Rev- och RR-sekreterare	27 500
Rådman samt "råden"	39 000 – 41 000
V. ordf; hovrätt, k-rätt	45 000
Chefsrådman	47 000
Lagman; tingsrätt, länsrätt	48 000 – 54 000
Lagman; hovrätt, k-rätt	52 000
Presidenter och JR, RR	60 000

Anm. Vissa chefsrådmän vid Stockholms TR lönesätts som lagman i hovrätt. Lagmannen i Stockholms TR och presidenten i Kammarrätten i Stockholm uppbar lön med 62 000 kr/mån. Ordförandena i HD och RR m.fl. lönesätts av regeringen.

De lokala förhandlingarna enligt RALS 1998–2001 medförde att domarna fick en löneutveckling vid lönerevisionstillfällena 1998-04-01, 1999-08-01 och 2000-07-01 som framgår av exemplen i tabellen nedan.

Grupp	Lön 980331	Lön 980401	Lön 990801	Lön 000701
Notarie; (12 mån)	15 300	16 500	17 500	18 000
Rådman; Samt "råd"	32 000	35 000	37 000	39 000
Lagman i TR	45 000	49 000	51 000	54 000

För lagmannen i exemplet ovan var löneutvecklingen 20 % under perioden i fråga, för rådmannen 22 % och för notarien 18 %. Det lokala löneavtalet 1998 blev dyrt för domstolsväsendet och medverkade till att det uppstod en ekonomisk bristsituation. Samtidigt

⁵ Källa: Domstolsverket

blev det nödvändigt att förändra tingsrättsorganisationen. Det senare medförde f.ö. i en del fall att kostsamma lösningar fick tillgripas.

Efter det att lönerna lagts ut per den 1 juli 2000 genomförde Riksåklagaren lönehöjningar för åklagare med chefsuppgifter. Enligt vad utredningen erfarit ansåg Domstolsverket och Jusek att den åsyftade balansen mellan de två sektorerna nu hade rubbats. Därför aktualiserades den tidigare återgivna överenskommelsen.

Genom det lokala avtalet den 20 december 2000 mellan Domstolsverket och Jusek höjdes lönerna för chefsdomarna med 5 000 kr/mån enligt följande.⁶

Tjänstebenämning	Månads- lön 01.07.00*	Ny må- nadslön 01.10.00	Löneök- ning i procent	Antal berörda 01.10.00
Hov- & KR-råd tillikav v.ordf.	45 000	50 000	11,1	58
Chefsrådman i tings- & länsrätt	47 000	52 000	10,6	42
	52 000	57 000	9,6	2
Chef för hyresnämnd	50 000	55 000	10,0	2
	52 000	57 000	9,6	1
Lagman i tings- & länsrätt	48 000	53 000	10,4	48
	50 000	55 000	10,0	34
	50 000	59 000	9,3	10
	60 000	65 000	8,3	5
	62 000	67 000	8,1	1
Lagman i överrätt	52 000	57 000	9,6	51
President	60 000	65 000	8,3	9
	62 000	67 000	8,1	1
Justitieråd	60 000	65 000	8,3	16
Regeringsråd	60 000	65 000	8,3	17

Anm: Olika löner inom samma tjänstebenämning

Löneökningarna för chefsdomare ligger enligt tabellen ovan på mellan ca 8 % och ca 11 %. Räknar man på löneavtalen från den 1 april 1998 till och med den 1 oktober 2000 ger höjningarna av månadslönerna ett ovägt genomsnitt om 25 %, med en spännvidd från drygt 16 % till nära 37 % på de olika befattningarna.

⁶ Källa: Riksdagens revisorers informationsrapport. Mars 2002.

En chefsrådman har som framgått av tabellen ovan i dag en lön på mellan 52 000 och 57 000 kr/mån. Den högre nivån avser chefsrådmän inom Stockholms tingsrätt med vissa särskilda uppgifter. Antalet av avtalet berörda chefsdomare är totalt 264. Genom avtal samma dag fick överrättsnotarier, fiskaler och adjungerade ledamöter ett lönepåslag om 1 500 kr/mån. För assessorer samt sekreterare i HD resp. RR tillämpas individuell lönesättning. Den genomsnittliga lönen inom de två grupperna var per den 1 juli 2000 30 731 resp. 34 588 kr/mån. De i avtalen vidtagna löneåtgärderna var enligt Domstolsverket enbart en anpassning till att åklagarnas löner hade höjts.

Inslaget av individuell lönesättning är ringa bland ordinarie domare. Det finns en viss differentiering på befattningsnivå och det förekommer lönetillägg för domare som åtagit sig vissa speciella arbetsuppgifter (s.k. uppdragstillägg). Endast vissa ordinarie domare med expertuppgifter som fastighets- eller miljöråd inplaceras individuellt. Lämpligheten av individuell lönesättning för domare kan i och för sig diskuteras. Utredningen återkommer nedan till den frågan.

Efter det att de centrala parterna slutit ramavtalet RALS 2001 har Domstolsverket fört lokala förhandlingar med Jusek. Det centrala avtalet med SACO-S är sifferlöst och innehåller endast vissa löneprinciper m.m. De lokala parterna har ansvaret för att den lokala lönebildningen sker på en nivå som ekonomin tillåter. En stötesten har blivit de löneförväntningar som nu finns inom domarkåren och som lett till krav på höga och kompensatoriska lönellyft – inte minst för de yngre domarna – mot bakgrund av avtalet för chefsdomarna. De lokala löneförhandlingarna avbröts i november och de lokala parterna begärde in lokal lönenämnd med opartisk ordförande för att söka en lösning. Först i december kunde förhandlingarna avslutas genom att Domstolsverket lade ut de nya lönerna i enlighet med nämndens rekommendation.

I december beslöt Domstolsverket också att återta delegationen till domstolarna att besluta om högre lön under löpande avtalsperiod om det föreligger särskilda skäl. Rätten att utöva arbetsgivarens befogenhet i det här hänseendet ligger således nu på Domstolsverket. Avsikten med åtgärden är bl.a. att motverka tendenserna till omotiverad löneglidning.

5.2.7 Utredningens bedömning

Domstolsverkets huvuduppgift är enligt 2 § instruktionen (1988:317) för Domstolsverket att inom sitt verksamhetsområde i administrativt hänseende leda och samordna verksamheten, meddela föreskrifter och allmänna råd samt se till att verksamheten bedrivs effektivt. Verksamhetsområdet omfattar, förutom domstolarna, även vissa nämnder samt Rättshjälpsmyndigheten och de allmänna advokatbyråerna. Domstolsverket ansvarar enligt Arbetsgivarverkets arbetsgivarnyckel för de lokala löneförhandlingarna för alla domare – utom den lilla krets höga domare som lönesätts av regeringen. Regeringen lönesätter ordförandena i Högsta domstolen, Regeringsrätten, Marknadsdomstolen, Patentbesvärsträtten och Arbetsdomstolen. Lönen för presidenten i Svea hovrätt sätts numera av Domstolsverket. Det har inte skett någon delegation från Domstolsverket vidare till domstolarna att förhandla om domarlönerna. Domstolsverket har endast delegerat lönesättningen av domstolssekreterare till domstolarna. Domstolsverket har således i formellt hänseende arbetsgivaransvaret i de frågor som diskuteras här.

Hur har Domstolsverket hanterat sin arbetsgivarroll?

I rollen som arbetsgivare ligger för Domstolsverket som för andra statliga arbetsgivare att förhandla om löner m.m. med iakttagande av de ramar och principer som ramanslagssystemet ger. Som utredningen belyst blev det lokala löneavtalet 1998 dyrt och medverkade till en ekonomisk bristsituation. Att en sådan situation har uppstått är dock i sig inte unikt. Även andra myndigheter har ibland haft svårigheter att hålla de ekonomiska ramarna fullt ut, t.ex. Riksåklagaren vid 1994 års löneförhandlingar inom åklagarväsendet. Utredningen bedömer att Domstolsverket självklart varit medvetet om vikten av att hålla löneökningarna inom de ramar som ekonomin och verksamhetsmålen sätter.

Domstolsverket som arbetsgivare träffade 1999 en överenskommelse med Jusek som innebar en direkt koppling av domarnas löner med åklagarnas. Det kan i och för sig finnas goda skäl att ha en diskussion om löner som även innefattar jämförelser med löner på marknaden eller i övrigt i en myndighets omvärld. Att åklagare och domare jämför sina löner är inte onaturligt och arbetsgivaren måste kunna hantera den typen av diskussioner och bemöta de

argument som förs fram. Utredningen återkommer nedan ytterligare till den problematiken. Utredningen måste här beröra själva överenskommelsen med Jusek. Den är enligt utredningens mening olycklig och måste i sig anses som ett uttryck för ett ensidigt arbetsgivaruppträdande från Domstolsverkets sida som innebär att en delegerad lönebildning inom denna sektor skulle kunna ifrågasättas. Enligt utredningen bör en arbetsgivare inte ingå i uppörelser med motparten som gör arbetsgivaren mer eller mindre beroende av utfallet av löneförhandlingar eller andra beslut hos en annan arbetsgivare.

Domstolsverket har enligt utredningen inte handlat formellt fel. Domstolsverket kan emellertid – med ett lämplighetsperspektiv – enligt utredningens mening inte undgå kritik för sitt sätt att hantera arbetsgivarrollen i det ovan angivna hänseendet.

Lönekonkurrensen mellan domare och åklagare

Varje arbetsgivare – också de statliga – måste säkra sin kompetensförsörjning bl.a. genom rekrytering av nya medarbetare och genom åtgärder för att behålla värdefulla anställda. Ett viktigt medel för att nå målet rätt kompetens är en lönesättning som är konkurrenskraftig i förhållande till de andra arbetsgivares, som har behov av personal med motsvarande kompetens. Flera myndigheter har relativt hög personalomsättning när det gäller vissa marknadsutsatta personalgrupper. IT-personal är ett allmänt känt exempel från 1990-talet, där trycket från näringslivet tidvis var starkt. Att konkurrera med lön när det gäller nyckelpersoner kan ses som en rimlig lönekonkurrens.

För de statliga myndigheterna finns en komplikation i det att de ingår som delar i den s.k. koncernen staten. Det har ofta framförts som mindre rimligt att myndigheterna använder högre löner som ett medel att locka till sig anställda från andra myndigheter, i vart fall om löneerbjudandena ligger avsevärt högre än den lön som den aktuella personen har. Enligt utredningen är detta synsätt inte självklart. En viktig inriktning för den statliga arbetsgivarpolitiken är att rörligheten inom staten bör öka. Ett synsätt att statligt anställda skall öka sin rörlighet inom staten på grund av intresse för de nya arbetsuppgifterna i första hand och inte på grund av lön kan verka som ett hinder för den målsättningen. Det är helt legitimt att även den statligt anställda söker löneutveckling i samband med byte av arbete. Här får man hålla i minnet att myndigheterna ofta

tillämpar individuell och differentierad lönesättning. Enligt utredningen bör ett mått av marknadsmässigt agerande från myndigheternas sida accepteras även internt inom staten. Vilka lönerbjudanden som kan anses sunda resp. mindre sunda i dessa situationer kan inte avvägas generellt utan får ses från fall till fall. Sådana arbetsgivarpolitiska avvägningar har sin rätta plats i en diskussion myndigheterna emellan.

När det gäller åklagare och domare kan konstateras att något särskilt starkt marknadstryck inte förekommer i någon av kårerna. Avgångarna till privat tjänst sker i allt väsentligt bland de yngre i resp. kår. Rörligheten mellan domarbanan och åklagarkarriären är obetydlig. Lönesättningen i åklagarkarriären är individuell. Domarnas lönesättning kan möjligen beskrivas som normativ med viss differentiering.

Den konkurrens om arbetskraft som förekommer mellan åklagarväsendet och domstolsväsendet gäller nyrekrytering av notariemeriterade jurister. Här kan konstateras att utbudet av sådan arbetskraft tidigare varit tillräckligt för att täcka behoven. Under de senaste fem åren synes dock svårigheterna att locka de bästa nyutexaminerade juristerna till notariemeritering ha ökat. Kraven måste sänkas på notarierna. Samtidigt sugs allt fler av dem som genomfört notariemeritering upp av det privata näringslivet. Antalet sökande till överrätterna har minskat. Det är därför inte osannolikt att det uppstår en reell konkurrenssituation mellan åklagarväsendet och domstolsväsendet om de yngre juristerna. Här har åklagarväsendet i dag ett försteg genom att kunna erbjuda en snabbare karriärutveckling, större möjligheter till kompetensutveckling och specialisering m.m. Även i fråga om löneutvecklingen har åklagarväsendet i dag initiativet.

När det gäller rekrytering till domaryrket görs en bred översyn av en särskild utredare (dir 2001:57). Utredaren skall senast 31 december 2003 lämna förslag till förändringar som innebär att domstolarna även i framtiden kan rekrytera ordinarie domare som tillhör de allra skickligaste och för yrket lämpligaste juristerna.

Utredningen anser att det genom de föregående beskrivningarna av lönebildningen inom åklagarväsendet och domstolsväsendet framstår som uppenbart att det föreligger en lönekonkurrens – i vart fall från Domstolsverkets sida – mellan kårerna som enligt vad som nyss anförts inte kan motiveras fullt ut på sakliga grunder. Det handlar snarare om status- eller balansmotiv. Själva takten i löneökningarna har varit förhållandevis mycket hög inom bägge kårerna, särskilt på chefssidan. Detta har varit en medveten priori-

tering från båda dessa arbetsgivare, låt vara att Domstolsverket snarare följt Riksåklagaren i det avseendet. Det synes dock utredningen att marknadsskäl möjligen skulle tala för en prioritering av de yngre juristerna. För att höja de befordrade domarnas och åklagarnas löner har åberopats andra skäl, t.ex. att löneläget bör tillgodose en bättre balans i förhållande till privatanställda jurister eller advokater. Utredningen kan och bör inte för sin del ha någon mening om vilken lön som i så fall är den rätta. Utredningen tar nedan upp behovet av en tydligare samordning av lönepolitiken.

Smittoeffekter hos andra arbetsgivare

Domstolsjurister (assessorer m.fl.) tjänstgör i stor utsträckning i Regeringskansliet, utredningsväsendet, utskotten, hos Riksdagens ombudsmän och hos andra myndigheter. De utgör en kompetent och värdefull arbetskraft som kommer inte bara domstolarna utan statsförvaltningen i övrigt till godo. Näringslivet rekryterar fiskaler och assessorer vilket innebär att domarutbildad personal är till nytta för hela samhället. Även jurister med ordinarie domartjänst och åklagare tas i anspråk av bl.a. Regeringskansliet.

De löneökningar som skett inom Domstolsverket har bl.a. fått till följd att en viss personalöverströmning nu skett till domstolarna. Flera plötsliga avhopp av kvalificerade tjänstemän som dessa uteslutande motiverar med förändrade löneförhållanden ger störningar i verksamheten. Sådana s.k. smittoeffekter påverkar naturligtvis i sin tur på sikt lönesättningen och driver därmed ytterligare upp lönenivåerna och kostnaderna. Dessa smittoeffekter har också allmänt påtalats vid konsulternas intervjuer med företrädare för myndigheterna och Regeringskansliet. Det förtjänar också nämnas att en arbetsgivare som Lunds Universitet i sin årliga rapport till regeringen om kompetensförsörjningen 2002 särskilt påtalat att domarbanan har varit och ännu är det alternativ inom yrkesvalet för nyutexaminerade jurister som konkurrerar med alternativet att bli akademisk lärare. Inom juridiska fakulteten befarar man i första hand rekryteringsproblem men även en viss flyktfara. Enligt utredningen är det emellertid inte alldeles ovanligt att smittoeffekter upplevs som mer störande än de kanske i själva verket är. Oavsett detta finns enligt utredningens mening anledning att peka på en bristande samordning av arbetsgivaragerandet vad gäller juristerna i domarkåren. Det normala karriärförloppet är ju välkänt och behovet av en mer utvecklad samordning uppenbart.

TNS-statistiken

Av avsnitt 5.2.4 framgår att TNS-statistiken, som nu omfattar två tredjedelar av de statsanställda, inte täcker in domare och åklagare. Systemet har funnits i tio år. Enligt utredningens mening finns det anledning att rikta kritik mot Arbetsgivarverket och de berörda myndigheterna för att man som arbetsgivarföreträdare inte med tillräcklig kraft kunnat driva frågan om att infoga dessa yrkeskårer i den gemensamma statistiken.

Utredningen ser det också som ett förbättringsområde för Arbetsgivarverket att utveckla den jämförande lönestatistiken på arbetsgivarsidan.

Arbetsgivarsamverkan – ett realistiskt alternativ?

Arbetsgivarverket konstaterar i skriften Arbetsgivarsamverkan för arbetsgivarpolitisk utveckling (AgV 2001) att den arbetsgivarpolitiska delegeringen förutsätter att arbetsgivarsamverkan fungerar. I skriften redovisar verket vad arbetsgivarsamverkan innebär och dess betydelse för att de statliga arbetsgivarna skall kunna ta sitt ansvar för arbetsgivarpolitiken. Vidare behandlas möjligheter och svårigheter samt olika former och metoder i fråga om arbetsgivarsamverkan.

Arbetsgivarverket framhåller att det inte alltid har varit självklart att samverka i olika arbetsgivarfrågor mellan olika myndigheter. På senare år har vikten av arbetsgivarsamverkan vuxit sig allt starkare. Det ställs krav på myndigheterna i verkets stadgar. Det förutsätts t.ex. att myndigheterna inom ramen för sektors- och delegationsverksamheten samverkar med varandra.

Arbetsgivarverket anför vidare att enligt stadgarna skall medlemmarna (myndigheterna) samråda med Arbetsgivarverket i viktigare arbetsgivar- och kollektivavtalsfrågor. Detta betyder att en lokal arbetsgivare, som är på väg att fatta ett beslut eller sluta ett lokalt avtal som är av arbetsgivarpolitisk vikt, måste ta kontakt med Arbetsgivarverket för samråd. Inför lokala beslut av större vikt måste effekter och konsekvenser för övriga statliga arbetsgivare beaktas. Motsvarande krav finns f.ö. på övriga arbetsmarknadssektorer. Man kan inte på lokal nivå sluta avtal som får långtgående konsekvenser för andra utan att via Arbetsgivarverket samråda med övriga medlemmar i arbetsgivarorganisationen.

När det gäller uppföljning och dialog framhåller Arbetsgivarverket avslutningsvis att det är grundläggande för verket att organisationen åtnjuter legitimitet och förtroende hos medlemmarna. Frågan om medlemmarnas uppslutning bakom sin arbetsgivarorganisation kan knappast drivas med sanktioner och fördömanden mot dem som inte uppfyller medlemskapets villkor. Genom information, kontakter och dialog om vad arbetsgivarpolitik är och varför de statliga arbetsgivarna behöver hålla samman och samverka, uppnås sannolikt mer övertygande argument för värdet av arbetsgivarsamverkan.

Enligt utredningen är Arbetsgivarverkets starka betoningar av samverkan en följd av att det tidigare brustit i detta avseende, inte minst mellan rättsväsendets myndigheter och i fråga om de förhållanden som särskilt belysts i detta avsnitt. Som utredningen noterat i avsnitt 5.2.4 har det numera etablerats former för samverkan mellan berörda arbetsgivare. Utredningen noterar vidare att Arbetsgivarverket egentligen inte har för avsikt att driva sanktioner mot myndigheter som på ett eller annat sätt har brustit i samverkan, även om verkets stadgar kan ge ett visst utrymme för det. Utredningen anser att den inställningen från verkets sida inte är orimlig mot bakgrund av verkets konstruktion. Föreningstanken är i sig svår att förena med att driva sanktioner mot medlemmarna.

Från Domstolsverkets och andra aktörers och intressenters sida har utredningen erfarit att samverkan inte har skett i önskvärd utsträckning vad gäller domarnas och åklagarnas löner och effekterna för andra statliga arbetsgivare.

Riksdagens revisorer konstaterar i sin informationsrapport att arbetsgivarsamverkan inte fungerat mellan Domstolsverket och Riksåklagaren och att Arbetsgivarverket i praktiken av sagt sig sin del av samordningsansvaret.

Utredningen vill lyfta fram frågan om arbetsgivarsamverkan som idé. Finns det en realism i att de brister i samordning och samverkan mellan åklagarväsendet och domstolsväsendet som iakttagits här kan åtgärdas inom nuvarande system? Räcker det med att berörda aktörer sammanträder några gånger per år i ett s.k. nätverk? Eller behövs ett betydligt kraftfullare grepp för att kunna samordna lönebildningen på statens juristtjänster, definierade på lämpligt sätt?

Alternativa former för lönebildningen vad avser domare

I betänkandet Domaren i Sverige inför framtiden (SOU 1994:99) redovisades tre olika principer och former för bestämmandet av de ordinarie domarnas löner. Utgångspunkter för resonemanget var att lönesystemet för domarna borde vara utformat så att det främjade dels en hög kvalitet i domstolarnas verksamhet, dels domarnas självständighet i yrkesrollen. Att hävda att lönenivån var av mycket stor betydelse för att domaryrket långsiktigt skulle kunna attrahera och behålla de bästa juristerna angavs inte fordra någon närmare motivering.

Det första alternativet byggde i princip på dagens förhandlings-system kombinerat med en större eller mindre frikrets (jfr chefslöneavtalet). I betänkandet konstaterades att den då nya budgetprocessen och tillkomsten av Arbetsgivarverket innebar att myndigheterna fått en betydande självständighet men också att de skulle kunna avkrävas ansvar för sin lönepolitik.

Det andra alternativet innebar att riksdagen med hänsyn till sitt övergripande ansvar för samhällspolitiken och de statsfinansiella frågorna skulle ta på sig ett operativt ansvar för lönebildningen för domarna. Detta skulle givetvis vara en särlösning i förhållande till de allmänna principer för lönepolitiken på statens område som lagts fast. Riksdagen skulle i lag besluta om löner för domarna. Bakom lagstiftningen skulle stå någon form av koppling till löneutvecklingen för andra grupper inom staten eller funktionärer med offentligrättslig ställning.

Det tredje alternativet var en lösning med en domarlönenämnd, dvs. parterna kommer överens om att ersätta förhandlingsordningen med en särskilt inrättad myndighet som i nämndform ensidigt beslutar om domarnas löner. Ett exempel på en sådan nämnd var den tidigare chefslönenämnden. En domarlönenämnd kunde principiellt tänkas konstrueras på två olika sätt, antingen med representation endast av domare, dvs. med självbestämmanderätt för domarkåren, eller genom någon form av intresserepresentation. I det sistnämnda fallet fick en representation för riksdagen, regeringen, Domstolsverket, arbetstagarorganisationerna, domarkåren och allmänintressen i någon form övervägas.

I betänkandet tog utredningen inte ställning för någon av de tre modellerna utan nöjde sig med att diskutera vissa viktigare faktorer inför ett ställningstagande. Man konstaterade också att en lösning med en ordning där riksdagen bestämmer domarnas löner eller där en domarlönenämnd inrättas syntes kräva en parlamentarisk bered-

ning eftersom de skulle inrymma avsteg från de principer för lönebildningen som riksdagen hade lagt fast.

Samordnat förhandlingsarbete

Lönebildningen avseende domare har således varit föremål för särskilda överväganden. Utredningen ser det inte som sin uppgift att i detta sammanhang ta ställning till helt nya former för lönebildningen. Vad utredningen har att överväga är i stället främst det arbetsgivarpolitiska agerandet inom ramen för nuvarande förhandlingsordning. I det hänseendet behövs en tydligare samordning av förhandlingsarbetet på arbetsgivarsidan. En sådan samordning kunde med fördel ske från ett sektoriellt perspektiv. Utredningen förordar dock inte att sektorsavtal skall slutas på central nivå. Konfliktträtten bör ligga samlad i staten.

Genom att samordna förhandlingarna skulle exempelvis rättssektorns frågor kunna diskuteras på ett djupare plan och arbetsgivarna kunna utbyta information och erfarenheter i syfte att nå fram till en samsyn i viktiga principiella frågor. De lokala förhandlingarna skall självfallet ske under frihet för resp. lokala parter, men under mer samordnade former inom sektorn. Här har Arbetsgivarverket en viktig roll som konsult och samordnare. Utredningen tar upp dessa frågor även i avsnitt 6.4.

Individuell lönesättning för domare

I det ovan nämnda betänkandet⁷ togs också upp frågan om individuell lönesättning av domare. I betänkandet anfördes bl.a.:

Att företa en skicklighetsbedömning av en individuell domare annat än inom ramen för meritvärdering i samband med tillsättning av en tjänst synes svårt att förena med det konstitutionella kravet på domarnas självständiga ställning enligt regeringsformen. Det förutsätter ju att en skicklighetsbedömning görs löpande inför löneförhandlingarna och de individuella lönerna blir då ett styrinstrument för arbetsgivaren. En ordinarie domare bör inte bli föremål för en sådan löpande betygssättning av förman som påverkar hans lön. Om domaren för att få högre lön skall betygssättas som skicklig skulle det kunna hända att han omedvetet rättar sig efter vad kolleger och chefer tycker och inte sitt eget omdöme i den dömande verksamheten. En skicklig domare

⁷ Domaren i Sverige inför framtiden (SOU 1994:99).

som arbetar långsammare men säkrare än andra kan komma i kläm i något slags produktivitsresonemang.

Man ansåg sammanfattningsvis att övervägande skäl talar mot en ordning med individuell lönesättning av domare. Däremot menade man att differentierade löner baserade på domartjänsternas innehåll skulle kunna vara möjliga. Man kunde också tänka sig att lönen differentierades med hänsyn till befattning och tiden i befattningen.

Domstolsverket har både till utredningen och till Riksdagens revisorer framhållit att lönesystemet i dag är stelbent och inte befrämjar ökad effektivitet i verksamheten. Verket har fört diskussioner om en differentiering och individualisering av chefsdomarnas löner med de fackliga företrädarna. Dessa diskussioner har enligt Domstolsverket hittills inte givit önskade resultat.

Utredningen delar synsättet att det borde vara möjligt att differentiera lönerna även inom domarbanan med hänsyn till befattning och tiden i befattningen. Utredningen ser också en möjlighet till ökad individualisering av chefsdomarnas löner. Därvid skulle kriterier som personlig ledarförmåga, förmåga att utveckla verksamheten m.m. kunna vägas in vid lönesättningen.

Slutanmärkningar

Utredningen har i det föregående riktat viss kritik mot Domstolsverkets sätt att hantera arbetsgivarrollen. En annan reflektion är att arbetsgivarsamverkan och informationsutbyte inte har fungerat på avsett sätt inom den berörda sektorn och att det kan finnas anledning att söka vägar att stärka förutsättningarna för arbetsgivarsamverkan. När det gäller kravet på samverkan kan man ju vända resonemanget och anföra att det kan vara rimligt att myndigheterna i stället i vissa fall konkurrerar med varandra. Men en sådan synpunkt strider mot det ansvar verkscheferna har fått genom 8 § verksförordningen. Utredningen kan inte heller se några som helst sakskäl som skulle kunna motivera en sorts lönetävlan mellan åklagare och domare. Domare och åklagare är led i samma rättskedja.

Utredningen har inte tagit upp frågan om den "rätta" lönenivån för domare. När det gäller löneökningstakten för chefsdomarna under tiden 1998–2000 anser utredningen att det måste framstå som uppenbart för de flesta bedömare att den varit mycket hög.

Problemet är att detta lätt leder till kompensationskrav från andra grupper. Om en förändring av relativlönerna bedöms vara angelägen så bör den ske efter ingående arbetsgivarstrategiska överväganden bland berörda statliga arbetsgivare och över en betydligt längre tidsperiod för att inte skapa oönskade obalanser och smittoeffekter.

I ett framåtriktat perspektiv handlar det om att söka lösningar som effektivare än i dag ser till att det – inom ramen för en fortsatt delegerad modell – tas ett mer samlat ansvar för lönebildningen inom rättsväsendet.

5.3 Det enda fallet i SHA-nämnden

5.3.1 Inledning

I detta avsnitt redovisas kortfattat den principiellt viktiga frågan om gränserna för det avtalsbara området, dvs. vad parterna kan komma överens om i kollektivavtal på det statliga området och när det ankommer på arbetsgivaren att ensam fatta beslut. I anslutning till redovisningen behandlas det enda fall som hittills prövats av den offentliga sektorns särskilda nämnd (SHA-nämnden).

Det fallet är också av intresse för att belysa behovet och betydelsen av att de statliga arbetsgivarna håller samman i principiellt viktiga arbetsgivarfrågor.

5.3.2 Förhandlingsrättens gränser inom staten

I och med medbestämmandelagen och 1976 års lag om offentlig anställning avskaffades det avtalsförbud som hade gällt sedan stats- resp. kommunaltjänstemannalagarna antogs 1965. Skälet till detta var att statsmakterna i så stor utsträckning som möjligt ville åstadkomma enhetliga regler över hela arbetsmarknaden. Inriktningen var att gå från särreglering på de offentliga områdena till samreglering och att likställa privat och offentligt anställda. Avtalsförbudet avskaffades och det infördes inte några särskilda regler som begränsade de fackliga organisationernas förhandlingsrätt på den offentliga sektorn. Av detta följer dock inte att avtal är tillåtna i alla frågor. Parterna får t.ex. inte sluta avtal som strider mot tvingande

lagstiftning och inte heller om frågor som gäller myndigheternas utåtriktade verksamhet, i första hand myndighetsutövningen.⁸

Regleringen byggde också på föreställningen att den politiska demokratin skall respekteras och således inte får inskränkas genom avtal mellan parterna på det offentliga området. Därför kunde inte de offentliganställda få ett större inflytande över beslut som gäller vilken verksamhet som skall bedrivas, verksamhetens omfattning och de ekonomiska ramarna, verksamhetens inriktning och mål och även dess kvalitet än vad alla medborgare tillförsäkras i demokratisk ordning.

Frågor om verksamhetens kvalitet kan ha stor betydelse för arbetets organisering, rekryterings- och kompetensfrågor m.m. Enligt förarbetena kan en avtalsreglering framstå som befogad i vissa fall, t.ex. om inverkan på kvaliteten genom förhandlingar och avtal framstår som ringa vid en jämförelse med den fackliga organisationens intresse av att kunna påverka de anställdas situation.⁹

Medbestämmandelagen (1976:580) är endast tillämplig på förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Begreppet förhållande skall enligt motiven tolkas vidsträckt. På det statliga området faller dock frågor som berör lagstiftningsmakten och myndighetsutövningen mot enskilda utanför lagens tillämpningsområde. Lagen bygger vidare på att den politiska demokratin skall respekteras. Motivuttalandena är knapphändiga vad gäller den närmare innebörden av begreppet förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare och de begränsningar detta sätter. De grundläggande principerna som rör omfattningen av statens förhandlingsskyldighet har i stället lagts fast i rättspraxis. I Arbetsdomstolens dom 1980:150 (FHR-domen) uttalas bl.a. följande.¹⁰

Det kan sägas att det ligger i den offentliga verksamhetens natur att ett offentligt organ fattar beslut i s.a.s. skilda roller. Detta gäller också för regeringen. Ibland kan ett beslut direkt ta sikte på de statsanställda och deras förhållanden. I så fall är det fråga om ett beslut som det offentliga organet träffar såsom arbetsgivare. I andra fall däremot fattas beslut åtminstone i första hand av helt andra skäl än sådana som har att göra med beslutsfattarens roll som arbetsgivare. Om man bestrider detta och i stället antar att i stort sett alla beslut, som på det ena eller det andra sättet får återverkningar på de statsanställda, är arbetsgivarbeslut, bortser man helt och hållet från den offentliga verksamhetens särskilda förutsättningar och sätt att fungera. - - -

⁸ Jfr SOU 1994:141, Arbetsrättsliga utredningar, avsnitt 6.8.3.

⁹ Prop. 1975/76:105 Bilaga 2 s. 152.

¹⁰ Arbetsgivarverkets cirkulär 1999:A 4 (MBL-cirkulär).

Slutsatsen av det anförda blir den att det på den offentliga sektorn fattas beslut som inte kan anses röra förhållandet mellan arbetsgivare-arbetstagare även om beslutet som sådant kan få återverkningar för de statsanställdas arbets- och anställningsförhållanden. Någon förhandlingsrätt finns inte i fråga om sådana beslut.

Räckvidden av avgörandet torde inte inskränka sig till regeringsärenden, utan omfatta även andra statliga organ såsom förvaltningsmyndigheterna.¹¹

Vid bedömning av när medbestämmandelagen skall vara tillämplig får man utgå från att regeringen eller en myndighet fattar sina beslut i olika roller, ibland som arbetsgivare och ibland i någon annan egenskap. Förhandlingsskyldigheten får sedan avgöras från fall till fall beroende på i vilken egenskap det offentliga organet har uppträtt. Innebörden av beslutet får studeras: Är det ett arbetsgivarbeslut som faller under medbestämmandelagen eller ett annat beslut som faller utanför lagen? Beslutet måste hänföras till endera slaget. Enligt domen finns det inte några slags mellanformer där en partiell förhandlingsskyldighet skulle kunna föreligga. För att beslutet skall falla in under medbestämmandelagen torde det krävas att beslutet direkt tar sikte på de statsanställdas förhållanden eller att arbetsgivararbetstagarinlaget objektivt sett framstår som ett viktigt moment i beslutsprocessen. Det bör tilläggas att inget hindrar att en facklig organisation påkallar en förhandling om följdverkningarna av ett beslut även om beslutet som sådant faller utanför det förhandlingsbara området.¹²

Lagstiftaren litade slutligen på att arbetsmarknadens parter skulle uppträda lojalt och utgick från att de inte skulle vidta några åtgärder som indirekt eller direkt skulle inkräkta på den politiska demokratin. I stort sett har parterna också ansträngt sig att inte störa den här maktbalansen. Några särskilda lagregler i medbestämmandelagen eller lagen om offentlig anställning har f.ö. inte heller ansetts påkallade sedan lagarna tillkom.¹³

¹¹ SOU 1982:60 s. 267.

¹² SOU 1994:141 s. 125.

¹³ A.a. s. 128.

5.3.3 Det särskilda huvudavtalet

Skyddet för det allmänna samhällsintresset kom till uttryck i det särskilda huvudavtalet, som parterna på den offentliga sektorn enades om inför ikraftträdandet av 1976 års arbetsrättsliga reformer. Enligt avtalet åtar sig parterna att, i fråga om sådana ämnen som får anses kränka den politiska demokratin, sträva efter fredliga förhandlingar samt att undvika stridsåtgärder.

Genom avtalet tillskapades den Offentliga sektorns särskilda nämnd, den s.k. SHA-nämnden, med uppgift att pröva om avtal i vissa uppkommande avtalsfrågor skulle kunna kränka den politiska demokratin. Nämnden består av tretton ledamöter, tre på vardera arbetsgivar- och arbetstagsarsidan samt sju ledamöter från riksdagen (som regeringen utser). För varje ledamot utses en ersättare. Företrädarna för allmänintresset är därmed i majoritet.

Om en part anser att en viss fråga inte kan regleras i avtal med hänsyn till att detta skulle kränka den politiska demokratin, kan frågan hänskjutas till nämnden under förutsättning att den andra parten varslat eller verkställt stridsåtgärd och att en särskild förhandling i frågan inte lett till enighet. I annat fall krävs att parterna gemensamt för frågan till nämnden.

När en fråga har hänskjutits till nämnden är enligt avtalet stridsåtgärder uteslutna så länge frågan är anhängig hos nämnden.

5.3.4 Tvisten 1995 om arbetstidsfrågan inom kriminalvården

I samband med lönerörelsen 1995 yrkade SEKO att det allmänna villkorsavtalet skulle ändras med avseende på de regler som gällde vid beslut om arbetstidens förläggning.

Sakfrågan bakom den principiella tvisten var vissa förhållanden inom Kriminalvårdsstyrelsens område. Kriminalvården skulle kännetecknas av god omvårdnad och ett aktivt påverkansarbete. Därför bedrevs ett förnyelsearbete där vårdarnas roller och arbetsformer skulle utvecklas i riktning mot att en vårdare skulle vara kontaktperson för en eller flera intagna. Regeringen hade redan 1991 lagt fast hur arbetsformerna, bl.a. kontaktmannaskapet, skulle utformas. De nya arbetsformerna skulle kräva kontinuitet i personalens klientarbete, vilket också förutsatte en anpassning av arbetstidens förläggning till verksamhetens krav. Regeringen anförde bl.a. att tjänstgöringslistorna i allmänhet inte var anpassade till de

verksamhetsförändringar som genomfördes inom anstalts- och häktesorganisationen.

Personalen och de fackliga företrädarna kände ett missnöje med reformarbetet. De nya bestämmelserna om arbetstidens förläggning som Kriminalvårdsstyrelsen ville införa skulle minska möjligheterna för de enskilda medarbetarna att få ut ersättningar för övertid och mertid m.m.. Samtidigt ökade kraven på dem. SEKO drev därför ytterst en kamp om bättre lönevillkor. Men kraven innebar också, om man hade haft framgång, ett betydligt större inflytande för arbetstagarna inom inte bara kriminalvården utan generellt inom staten.

Den då gällande avtalsregleringen innebar att i det fall parterna inte kunde enas om arbetstidens förläggning i en fast arbetstidslista var det arbetsgivaren som bestämde förläggningen genom en s.k. provisorisk lista i avvaktan på att parterna blev överens. Det anmärktes att arbetstiden förutsattes läggas ut av arbetsgivaren med beaktande av de delar av förslaget till en ny lista, som parterna enats om vid den lokala listförhandlingen.

SEKO:s yrkande var att den provisoriska listan endast fick innehålla de delar som parterna enats om vid den lokala listförhandlingen. I övrigt skulle den senast överenskomna listan gälla till dess parterna kom överens.

Staten genom Arbetsgivarverket menade att en sådan ändring skulle innebära att de fackliga organisationerna, genom att kunna hindra en ändring av förläggningen av arbetstiden vid statliga myndigheter, i praktiken gavs en vetorätt vid beslut om arbetstidens förläggning. Detta skulle kränka den politiska demokratin.

Arbetsgivarverket avvisade därför SEKO:s ändringsyrkande och hemställde om att parterna gemensamt skulle föra frågan till SHA-nämnden. SEKO å sin sida avvisade Arbetsgivarverkets hemställan och varslade om stridsåtgärder för att genomdriva sina krav.

Arbetsgivarverket förklarade vid den särskilda förhandling enligt 3 § i det särskilda huvudavtalet, som skall föras i syfte att undvika konflikt, att om inte SEKO:s yrkande återtogs avsåg verket att hänskjuta frågan till SHA-nämnden för prövning. Parterna kunde inte enas i avtalsfrågan och SEKO var inte heller berett att hänskjuta frågan till SHA-nämnden gemensamt med Arbetsgivarverket. De bägge parterna var dock ense om att stridsåtgärder skulle vara uteslutna så länge frågan var anhängig hos SHA-nämnden.

I sitt hänskjutande till SHA-nämnden anförde Arbetsgivarverket att beslut om bemanningsplaner, personaltäthet och liknande utgör

en avgörande bestämning av verksamhetens kvalitet, som det bör ankomma på de politiska organen och deras företrädare att besluta om. Sådana beslut tog sig naturligen uttryck i t.ex. att arbetstiden fördelades och förlades i en fast lista mot bakgrund av vad det politiska beslutet krävde i fråga om verksamhetens kvalitet. Det skulle enligt Arbetsgivarverket framstå som förödande för den politiska demokratin om det fackliga inflytandet i sådana fall skulle ha en så stark ställning att det politiska beslutet på grund av ett avtal inte skulle kunna verkställas. Det hade inte heller varit lagstiftarens avsikt när avtalsförbuden avskaffades.

SHA-nämnden uttalade sig i enlighet med Arbetsgivarverkets begäran. SEKO följde SHA-nämndens rekommendation och återtog varslade stridsåtgärder. En detalj är att de fackliga ledamöterna reserverade sig mot SHA-nämndens beslut.

5.3.5 Utredningens bedömning

Från central arbetsgivarsynpunkt var SEKO:s krav bara en mindre del i hela avtalsrörelsen. Med det argumentet skulle det vara lätt att gå SEKO till mötes. Även andra omständigheter kunde tala för detta. I många andra sammanhang slöts ju lokala avtal i arbetstidsfrågor utan att det bedömdes kränka den politiska demokratin, t.ex. när det gällde arbetstidens längd, flexibel arbetstid, jour och beredskap. I själva verket var det lokala partsarbetet i sådana frågor mycket omfattande ute på myndigheterna. Det fanns enligt utredningen på många håll en ambition från arbetsgivarnas sida att komma fram till både verksamhetsanpassade och individanpassade lösningar vad gäller arbetstiderna. Genom det nya ramavtalet för löner 1995-98 och det nya avtalet om allmänna anställningsvillkor, ALFA, fick myndigheterna f.ö. ökade möjligheter att tillämpa sin lokala lönepolitik och verksamhetsanpassa regleringen av arbetstider och semestrar.

Men här rörde tvisten en viktig princip, ytterst rätten att leda verksamheten. De statliga arbetsgivarna samlades i ett gemensamt försvar bakom den. Här bör man hålla i minnet att Arbetsgivarverket bildats året innan tvisten aktualiserades i avtalsrörelsen. Det var naturligtvis viktigt att verket markerade fasthet i sin uppfattning om var gränsen för förhandlingsrätten gick. Genom att Arbetsgivarverkets styrelse agerade i solidaritet med den myndighet som utsattes för särkrav och konflikthot kunde frågan prövas och föras till ett rimligt ställningstagande i SHA-nämnden.

6 Överväganden angående lönebildningen i staten

I detta kapitel redovisar utredningen mot bakgrund av framställningen i de två föregående kapitlen slutsatser och överväganden om lönebildningen i staten.

6.1 Ramen för övervägandena

Enligt direktiven skall utredningen bedöma effekterna av den arbetsgivarpolitiska delegeringen på bl.a. lönebildningen. Det inledande historiska avsnittet i kapitel 4 har därför i allt väsentligt fokuserats på hur själva processen för lönebildning och lönesättning i staten utvecklats mot en alltmer långtgående delegering.

Arbetsgivarverket lämnar årligen särskilda redogörelser för löneutvecklingen inom det statliga förhandlingsområdet. Medlingsinstitutet har ett övergripande statistikansvar i fråga om löneutvecklingen på arbetsmarknaden. Regeringen har senast i skrivelsen skr. 2000/01:151 behandlat den statliga arbetsgivarpolitiken och därvid redovisat löneutvecklingen för de statsanställda. Utredningen har mot den bakgrunden inte eftersträvat att lämna något omfattande lönestatistiskt underlag. De intervjuer som genomförts har också givits en kvalitativ inriktning.

När det gäller utvärderingen av effekter som det delegerade arbetsgivaransvaret fått på lönebildning och lönesättning finns enligt utredningens uppfattning till att börja med en rätt betydande metodmässig svårighet, nämligen att kunna hänföra de slutsatser som kan dras om effekterna på lönebildningen till delegeringen av arbetsgivarfunktionen i staten som sådan. Skulle en annorlunda beslutsordning lett till andra effekter? Om ambitionen är att inte bara utvärdera utan också bedöma vilka handlingsalternativ som kan föreslås för framtiden bör den här svårigheten hållas i minne. Utvärderingar av den här typen – som berör ledningsfrågor – måste ofta innehålla mer av resonemang än bevis.

I utredningens beskrivning i kapitel 4 av hur lönebildningen i staten växt fram och utvecklats har lämnats en övergripande redovisning där staten betraktats som en helhet. Det beskrivs inte annat än i allmänna termer hur lönebildningen utvecklats på myndigheterna. De styrkor och svagheter beträffande lönebildningen i stort som kan iakttas vid analyser av delar av hela systemet kan mot den bakgrunden inte vägas av fullt ut.

Utredningen har därför valt att genom fallbeskrivningarna i kapitel 5 (och även i kapitel 9) illustrera några frågeställningar som är principiellt betydelsefulla för det delegerade systemet i sin helhet. Utredningen avser då främst spänningsfältet mellan den enskilda myndighetens handlingsutrymme och behovet av ett gemensamt arbetsgivaruppträdande.

Enligt utredningen är två perspektiv av särskilt intresse att utgå från vid en diskussion om den statliga lönebildningen:

- Statsmakternas krav på en ansvarsfull lönebildning som både bidrar till en god samhällsekonomisk utveckling och arbetsfred.
- Myndigheternas behov av en ändamålsenlig personal- och kompetensförsörjning som bidrar till att målen för verksamheten kan uppnås på ett effektivt sätt.

En reflektion när det gäller hur lönebildningen i staten utvecklats kan vara att det är viktigt att söka en balans mellan de två perspektiven. Innan statstjänstemännen fick sin förhandlingsrätt säkerställdes arbetsfreden med viss automatik och lönerna kunde fastställas i princip ensidigt av statsmakterna med hänsyn till de samhällsekonomiska kraven. Det offentlighetsrättsliga synsättet innebar lönepolitiskt egentligen att rätt lön kunde bestämmas för statliga tjänster. Genombrottet för det privaträttsliga synsättet innebar att lönerna skulle sättas efter förhandlingar där parterna kunde lägga kraft bakom orden genom rätten att tillgripa stridsåtgärder. I ett sådant system kan rätt lön inte bestämmas, lönen är en förhandlingsfråga. Myndigheterna gavs efter hand allt större frihet att utforma lönepolitiken med hänsyn till den egna verksamhetens krav. Man kan också säga att det första perspektivet ovan leder mot en centralistisk beslutsmodell medan det andra kräver att besluten fattas lokalt. De första årtiondena efter förhandlingsrättsreformen kännetecknades emellertid av centraliserade förhandlingar, låt vara med ett successivt ökat lokalt inslag. Först genom systemskiftet i mitten på 1990-talet skapades en fullt ut delegerad beslutsmodell. Frågan är då om modellen kan balansera de bägge perspektiven.

6.2 Samhällsekonomi och arbetsfred

6.2.1 De samhällsekonomiska utgångspunkterna

Det är numera ett etablerat faktum – inskrivet i många avtal – att lönebildningen har stor betydelse i flera viktiga avseenden. Konjunkturinstitutet har i en rapport från hösten 2001 lyft fram några viktiga grundförutsättningar.¹

- En väl fungerande lönebildning är en nödvändig förutsättning för en god samhällsekonomisk utveckling. En lönebildning i samklang med de grundläggande ekonomiska förutsättningarna främjar sysselsättning och produktion samt bidrar till en varaktigt lägre arbetslöshet. En mindre väl fungerande lönebildning riskerar däremot att höja arbetslösheten.
- När kronans växelkurs är rörlig är det inflationsmålet som utgör ankaret för pris- och löneutvecklingen. Vid en ev. framtida EMU-anslutning utgörs ankaret i stället av en irreversibelt fast växelkurs. I båda fallen ligger ansvaret för lönebildningen och sysselsättningsutvecklingen på arbetsmarknadens parter.

Utvecklingen har successivt inneburit att löneförhandlingarna sker med större inslag av samförstånd och samsyn kring lönebildningens betydelse för den samhällsekonomiska utvecklingen. Att lönebildningen fungerar väl är en nödvändig förutsättning för att riksdagens och regeringens sysselsättningsmål ska kunna uppfyllas.

Utredningen återger här ett uttalande av professor Lars Calmfors inför finansutskottet vid en hearing hösten 2001.

Den allmänna bedömning som gjorts efter förhandlingarna år 2001 är att de ur de ovan redovisade synpunkterna gått överraskande bra. Parterna är medvetna om att om man tar ut höga löneökningar hotar det inflationsmålet och kommer att utlösa räntereaktioner från Riksbanken. Så länge som man har en viss grad av samordning av förhandlingarna är det rimligt att tro att parterna kommer att ta strategiska hänsyn. Det här samspelet mellan en inflationsbekämpande centralbank och relativt samordnade förhandlingar har betonats i internationell forskning på senare år. Men det har skett förändringar av samordningens karaktär. Det har talats väldigt mycket om en pågående decentralisering av lönebildningen, vilket också i en viss bemärkelse är sant. Lönebildningen har blivit mer individualiserad. Friheten att

¹ Konjunkturinstitutet: Samhällsekonomiska förutsättningar för lönebildningen i Sverige. KI-dokument Nr 9, oktober 2001.

fördela löneökningarna mellan olika individer ute på arbetsplatserna är större än tidigare. Formellt har vi inte längre centraliserade avtal som på SAF-LO-tiden. Men bilden är delvis missvisande. Egentligen har vi fått mycket mer av samordning på senare år, men den är av mer informell karaktär. Det handlar nu om samordning mellan självständiga avtalsparter. Jag tänker då på det som sker inom ramen för industrins samarbetsavtal och andra liknande avtal. Jag tänker på den samordning som finns på LO-sidan, och framförallt på det som inte syns så tydligt, nämligen att vi nog har en stark informell samordning på arbetsgivarsidan. Där arbetar man mer med påtryckningar och stark normbildning.²

Enligt utredningen är bilden ovan i hög grad tillämplig på den statliga arbetsgivarsidan. Arbetsgivarverket har – vilket visats av en genomgång av årsredovisningar och verksamhetsberättelser och genom samtal – medvetet utvecklat samarbetet med andra arbetsgivarorganisationer och med att bygga upp en effektivare samordning av arbetsgivarpolitiken och arbetsgivarrollen i staten. Även om det finns indikationer på vissa allvarliga brister i samverkan mellan myndigheterna inom rättsväsendet måste Arbetsgivarverket i det här avseendet bedömas ha utfört ett i huvudsak framgångsrikt arbete. Löneavtalens innehåll och deras utfall visar att parterna i staten har ett stort mått av samsyn och att lönebildningen i staten – sedan Rehnberg – inte påverkat den konkurrensutsatta sektorn negativt. Till samma slutsats kom på sin tid även Edin-gruppen i sin utvärdering av ramavtalen 1995–98. Enligt utredningen har staten som arbetsgivare således hittills tagit det samhällsekonomiska ansvaret.

Emellertid har bara ett fåtal avtalsrörelser genomförts med det nya systemet. Den samhällsekonomiska situationen sedan mitten på 1990-talet och de nya förutsättningarna med bl.a. en fristående inflationsbekämpande riksbank har starkt bidragit till återhållsamhet liksom att en omfattande strukturomvandling skett inom den statliga sektorn. Detta har givetvis underlättat för parterna på det statliga området att åstadkomma en ansvarsfull lönebildning under den aktuella tidsperioden. Om man ser till hela arbetsmarknaden inkl. staten ligger löneutvecklingen ändock i dag på en nivå som gränsar till vad ekonomin tål och löneökningarna i Sverige är högre än i de flesta viktiga konkurrentländer. Med en ökande konkurrens om arbetskraften kan även den delegerade modellen för lönebildning inom staten komma att sättas på prov.

² Prof. Lars Calmfors uttalande i 2000/01:FiU 20, bil. 19, s. 220.

6.2.2 Staten och arbetsfreden

Under 1970- och 80-talen var medling och konflikter snarare regel än undantag under lönerörelserna på offentlig sektor och inte minst i staten. Den senaste större konflikten ägde rum 1986. Om man ser till tiden efter Rehnbergavtalet har enligt utredningen avtalsrörelserna i staten blivit betydligt lugnare och lönebildningen i stort mer ansvarsfull. Även om det funnits motsättningar och medling har behövt tillgripas så finns det inga belägg för att tala om en ökad polarisering. Emellertid är detta en trend som gäller för i stort sett hela arbetsmarknaden och det är bl.a. av det skälet lika ogörligt att direkt koppla ihop den minskade konfliktbenägenheten med delegeringen i sig som det är att hävda motsatsen. En sannolikt viktigare faktor kan vara att löntagarorganisationerna sett att även nominellt sämre utfall i löneavtalen givit utrymme för reallöneförbättringar för deras medlemmar. Det kan dock finnas anledning att tro att en mer verksamhetsnära lönebildning skulle kunna bidra till att bevara lugn och arbetsfred på arbetsmarknaden. Om man åter ser till staten är den sammanhållna konflikträtten en av grundförutsättningarna för förhandlingsordningen och för att ha en gemensam arbetsgivarorganisation. Ramar och principer kan med den här modellen tas i de centrala avtalen och lönebildning och lönesättning sker lokalt under fredsplikt. Den här modellen är sannolikt optimal för att undvika konflikter. Men den måste värdas. De fackliga organisationerna och de anställda men också de statliga arbetsgivarna måste från sina resp. utgångspunkter se att resultatet för deras del motiverar att realförhandla lokalt under fredsplikt.

6.3 Kraven på lönebildningen i staten

Det finns enligt utredningens mening ett antal allmänna krav på lönebildningen i staten för framtiden som kan behöva några korta kommentarer.

- Staten som sektor skall inte vara löneledande.

Detta krav innebär, som parterna uttalat i samarbetsavtalet, att förloppet och utfallet av löneförhandlingarna på det statliga avtalsområdet skall bidra till samhällsekonomisk balans och inte störa det konkurrensutsatta näringslivets strävanden mot en kostnadsutveckling i nivå med vår omvärld. Ramanslagstekniken skall vara

utformad för att uppfylla detta krav. Samtidigt ligger i detta krav att staten inte rimligen bör gå före i avtalsförhandlingarna och därigenom sätta normer för löneökningarna. Erfarenheter från 1990-talets avtalsrörelser visar att även en mindre sektor eller bransch, som tidigt sluter avtal, kan påverka utfallet på den övriga arbetsmarknaden.

- Staten som sektor skall heller inte sluta avtal om löner på nivåer som kan verka inflationsdrivande.

Detta krav innebär att staten som arbetsgivare genom sitt agerande – både i förhandlingarna och i arbetsgivardebatter – skall medverka till att parterna på arbetsmarknaden tar ett samhälls-ekonomiskt ansvar.

- Staten som sektor måste åstadkomma ett över tid hållbart system för lönebildningen som också, om verksamheten så kräver, medger en förskjutning av lönerelationerna mellan grupper, myndigheter osv. inom och utom staten.

Detta krav innebär att staten måste verka för en ökad flexibilitet i lönebildningen. Här åsyftas då inte endast krav på en verksamhetsanpassning och en ökad individualisering av lönerna. Lönesättningen måste kunna spegla marknadens villkor så att personalförsörjningen av eftersökt kompetens säkerställs men också kunna leda till att lönemässigt eftersläpande grupper kan ges en rimlig möjlighet att få upp sina löner. Inom staten ställs då krav på att kunna förskjuta de relativa lönerna inom en för helheten given ram.

- Staten får inte tillåta att en osund lönekonkurrens uppstår inom sektorn.

Detta krav innebär ett framhållande av det grundläggande kravet på saklighet vid all lönebildning och lönesättning inom staten. Om löner – och då inte minst relativlöner – inte diskuteras ur ett verksamhetsperspektiv utan snarare ur ett statusperspektiv där jämförelser av lönerna görs utan kopplingar t.ex. till marknadsaspekter, som konstaterad personalöverströmning till övriga sektorer på arbetsmarknaden, kan en mindre sund lönekonkurrens bli följden.

Dessa allmänna och väl kända krav torde enligt utredningen inte vara särskilt kontroversiella i sig. När det gäller det första kravet syftar utredningens förslag i kapitel 7 till förändringar av löne-

omräkningstekniken till en omräkning som är bättre anpassad till den statliga sektorns förhållanden och till förenklingar samtidigt som det grundläggande följsamhetskravet ligger fast. Kravet på en ur samhällsekonomisk synpunkt ansvarsfull lönebildning har, som utredningen ovan framhållit, hittills uppfyllts av staten.

De två följande kraven är oerhört komplexa och svåra att hantera. Att åstadkomma förskjutningar i lönerelationerna anses allmänt³ vara den kanske största utmaningen för den svenska modellen. Det blir också allt svårare att hantera krav på förändringar i lönerelationerna i en ekonomi med låg inflation och lägre löneökningar jämfört med vad systemen, alltså förhandlarna, varit vana vid i förfluten tid.⁴ Samtidigt som systemet måste kunna klara sådana förskjutningar måste krävas att det också finns mekanismer som kan stävja tendenser till mindre sund lönekonkurrens. Enligt utredningens mening finns det skäl att betrakta de två senare kraven som angelägna områden för Arbetsgivarverket som företrädare för myndigheterna.

6.3.1 Relativlöneproblematiken

Enligt utredningen kan förändringar i det relativa löneläget till förmån för exempelvis vissa stora yrkesgrupper inom kommunerna – vilket är en fråga som ofta förekommer i debatten – troligen ske bara över längre tidsperioder. Däremot finns exempel på att lönerna för eftersökta grupper, t.ex. IT-konsulter under slutet av 1990-talet, kan höjas avsevärt på kort tid genom marknadens påverkan på lönerna. Detta medverkar till att löneklyftorna ökar på arbetsmarknaden. En svårighet med detta är att de marknads-mässiga förändringarna i lönerelationerna ofta till största delen sker genom löneökning utanför avtalen vilket tvingar upp lönekostnaderna och kan verka inflationsdrivande.

Enligt utredningens uppfattning måste det vara en utgångspunkt även inom den statliga sektorn att marknadens mekanismer (och de grundläggande kraven på frihet från osaklig negativ särbehandling) ytterst får styra lönebildning och lönesättning. Det enda alternativet är i realiteten en ordning med politiska ingrepp i lönebildningen. Särskilt vissa statliga monopolverksamheter kan vid det kommande generationsskiftet komma att visa sig sårbara för brister i fråga om utbudet på rätt utbildad arbetskraft. I en bristsituation

³ Se t.ex. prof. Lars Calmfors, 2000/01 FIU:20, bil 19, s. 222.

⁴ Medlingsinstitutets Gd Anders Lindström, a.a. s. 225.

uppstår ett ökat marknadsbetingat tryck på löneökningar för grupperna i fråga. Samtidigt kommer myndigheterna att tvingas till en stram resurshushållning. Staten som sektor måste hålla kostnadsökningarna under kontroll. Det är enligt utredningen därför viktigt ur strategisk synpunkt att man inom Arbetsgivarverkets styrelse och ledning för en fortlöpande diskussion om relativlönefrågor. Detta ingår enligt utredningen i det samordningsansvar för arbetsgivarpolitiken som myndighetscheferna är ålagda. Utredningen konstaterar också att det är ett ansvar för parterna på det statliga avtalsområdet att åstadkomma en utveckling av lönebildningen så att lönerelationerna kan förändras över tid.

6.3.2 Profilering i centrala avtal m.m.

Ett sätt att göra detta, som förutsattes vid ramanslagsreformen, var att redan i de centrala löneavtalen överenskomma om särskilda satsningar. En sådan satsning kan innebära att medel borde föras mellan myndigheterna inom ensektormodellens ram. En profilering av löneomräkningsfaktorn, till förmån för kultursektorn, gjordes första gången systemet tillämpades.

Ensektormodellen är redan i sig inte oproblematisk. Ramanslagsutredningen⁵ anförde att inom ett för myndigheterna gemensamt löneökningstrymme uppstår lätt konkurrens mellan myndigheterna. Det kan därvid uppkomma problem för den centrala arbetsgivarorganisationen att hantera fördelningsdiskussionerna. Även regeringen anförde⁶ att en möjlig nackdel var att det inom ett fastställt totalt löneutrymme kan uppstå konkurrens mellan myndigheterna samt att vissa myndigheter kan få svårt att hävda sina intressen vid förhandlingarna. Denna nackdel kunde dock förebyggas med ett moget arbetsgivaruppträdande hos myndigheterna och SAV.

När det gäller möjligheterna till profilering hävdade Arbetsgivarverket i en hemställan till regeringen om ändringar i ensektormodellen att differentiering av löneutvecklingen mellan myndigheter och grupper av anställda bäst sker genom den lokala lönebildningen⁷. Som motiv anfördes bl.a. att de senaste årens utveckling betonat att de centrala avtalen skall vara så lite styrande som

⁵ Myndigheternas förvaltningskostnader – Budgetering av pris- och löneförändringar (SOU 1992:102) s. 46.

⁶ Prop. 1992/93:100, bil. 1, s. 106.

⁷ Arbetsgivarverkets hemställan 1999-12-16, dnr 9912-0693-Stub-99.

möjligt och att löner och andra anställningsvillkor i möjligaste mån skall bestämmas på lokal nivå. Arbetsgivarverket anförde vidare i sin hemställan att verket var väl medvetet om vikten av att motverka risken för att lokala lönehöjningar för särskilda grupper som avviker från genomsnittet leder till störningar hos andra myndigheter och till att lönekostnadsutvecklingen blir oacceptabelt hög. Den risken kunde hanteras genom en tydlig arbetsgivarsamverkan, varigenom Arbetsgivarverket hade möjlighet att ta sitt ansvar för såväl kompetensförsörjningen inom statsförvaltningen som den samhällsekonomiska balansen. Regeringen bedömde å sin sida att det inte för all framtid kunde uteslutas att arbetsgivarpolitiska överväganden om behov av omfördelningar mellan olika grupper inom det statliga avtalsområdet kunde komma att behöva återspeglas i de centrala statliga kollektivavtalen och avsåg därför hemställan.

Utredningen avser inte att här diskutera regeringens beslut som sådant. Däremot anser utredningen att det finns anledning att något beröra dessa principiellt viktiga frågor. Arbetsgivarverket har i princip hänvisat till att differentiering av löneutvecklingen mellan myndigheter och grupper bäst sker genom lokal lönebildning och att ev. risker, som ökade lönekostnader i staten, kan motverkas genom arbetsgivarsamverkan. Utredningen ser här problemet att om man gick på Arbetsgivarverkets linje skulle det i praktiken riskera att leda till att dessa svåra frågor avfördes från diskussioner och ställningstaganden i Arbetsgivarverket. Detta skulle sin tur kunna medföra påtagliga risker för alltför stora lönekostnadsökningar i staten som sektor. Antag att det är nödvändigt att för en yrkesgrupp inom någon delsektor eller några myndigheter med personalförsörjningsproblem öka lönerna mer än inom den konkurrensutsatta sektorn. Då måste man på andra håll inom staten öka lönerna motsvarande mindre för att nå följsamhet. Hur skall de senare förhandlingsresultaten åstadkommas i verkligheten på lokal förhandlingsnivå? Arbetsgivarverket skulle, utan att reglera löneökningarna i de centrala avtalen och utan tillgång till ensektormodellens omfördelningsmekanism, inte ha något skarpt verktyg kvar för att säkerställa en ansvarsfull och samtidigt differentierad lönekostnadsutveckling inom staten.

6.3.3 Myndigheternas olika förutsättningar

En av grundförutsättningarna för ramanslagstekniken är att myndigheterna skall ha ett samlat anslag för sina förvaltningskostnader och kunna fritt avväga användningen av medel för arbetskraft mot kostnader för lokaler eller övriga förvaltningskostnader. En del myndigheter har därutöver fler anslag, som i vissa fall kan vara möjliga att utnyttja för löner. Vissa myndigheter är helt eller delvis avgiftsfinansierade osv.

Ramanslagstekniken och pris- och löneomräkningen förutsätter – för ett optimalt resultat – att myndigheterna har likartade förutsättningar och också fungerar på ett likartat sätt. Men myndigheterna har, självklart, olika förutsättningar i många olika hänseenden. När det gäller en myndighets möjligheter att höja lönenivån mer eller mindre än andra myndigheter beror det således på åtskilliga faktorer som kan ligga vid sidan om ramanslagstekniken i sig. Dessa svårigheter var självfallet lätta att se redan vid införandet av reformen. Ramanslagsutredningen⁸ anförde t.ex. att det inte ankom på den att finna lösningar på alla problem som kan föreligga inom den statliga lönebildningen. Formerna för medeltilldelningen utgjorde dock *en* väsentlig förutsättning för den statliga lönebildningen.

Enligt utredningen ger löneomräkningstekniken den största styrande effekten på lönebildningen i de myndigheter där en mycket stor del av förvaltningskostnaderna är bundna i löner och där alternativa finansieringsmöjligheter för löneökningar saknas. Motsatsvis gäller att myndigheter med god ekonomi, låg personalkostnadsandel osv. har ett större handlingsutrymme. För en mycket liten myndighet kan redan några få motiverade löneförstärkningar för enskilda anställda vara ekonomiskt omöjliga att genomföra, medan en annan mindre myndighet kanske saknar egentliga motiv att alls lägga ut löneökningar. Utredningen anser att myndigheterna för den skull inte kan rikta krav på regeringen att ändra ramanslagsystemet. Arbetsgivarverket kan givetvis inte omfördela resurser mellan myndigheter mer allmänt. Enligt utredningen måste den här typen av resursfrågor lösas av myndigheterna utifrån de förutsättningar de själva har.

⁸ Myndigheternas förvaltningskostnader – Budgetering av pris- och löneförändringar. (SOU 1992:102) s. 30.

6.3.4 Lönekonkurrens inom staten

Enligt utredningen bör frågan om lönekonkurrens i staten primärt bedömas med hänsyn till att de statliga myndigheterna driver sin verksamhet under särskilda förutsättningar. Detta blir alltmer markant genom renodlingen av verksamheten i staten, i riktning mot grundfunktioner som innehåller myndighetsutövning. Det finns ett grundläggande krav på saklighet i all statlig lönebildning. Drivs analogin med företagssektorn för långt, kan hela systemet med den arbetsgivarpolitiska delegeringen komma att ifrågasättas. Det har även förekommit rätt klara fall av mindre sund lönekonkurrens, där den faktiska lönesättningen på lokal nivå snarare grundats på statstänkande än faktiska kompetensförsörjningsbehov som kunnat beläggas genom exempelvis svårigheter att rekrytera eller behålla personal. Smittoeffekter har uppstått hos andra statliga arbetsgivare. Utredningen har behandlat dessa frågor i avsnitt 5.2.

Arbetsgivarverket har ett ansvar för att se till att lönebildningsfrågorna hanteras så att sådana fall inte inträffar i fortsättningen. Även om arbetsgivarverkan redan är ett område som Arbetsgivarverket prioriterar måste utredningen understryka kraven på en tydlig och effektiv arbetsgivarverkan. Utredningen menar att det för Arbetsgivarverkets del är viktigt att i fortsättningen utveckla en aktivare samordnings- resp. konsultroll.

6.4 Ett mer samordnat förhandlingsarbete

Delegeringen från regeringen till Arbetsgivarverket av rätten att på statens vägnar sluta kollektivavtal är i dag självklar för alla berörda. Det är inte aktuellt att regeringen åter skulle gå in som part i de centrala löneförhandlingarna. I avsnitt 5.2 har bl.a. framhållits att vad utredningen har att överväga är det arbetsgivarpolitiska agerandet inom ramen för nuvarande förhandlingsordning. I de föregående resonemangen har utredningen inte särskilt behandlat frågan om centraliserad lönebildning i staten som ett alternativ till dagens system som bygger på att lönebildningen i allt väsentligt skall ske lokalt. Hur sedan balansen skall vara mellan centrala föreskrifter om löneprinciper, ekonomiska ramar, särskilda satsningar m.m. och handlingsutrymmet för de lokala parterna är frågor för Arbetsgivarverket och de centrala fackliga parterna.

Vad som är realistiskt att överväga för att komma till rätta med de svagheter som det delegerade systemet uppvisat är en mer utvecklad samordning av förhandlingsarbetet på arbetsgivar sidan. En sådan samordning kunde med fördel ske från ett sektoriellt perspektiv. Härmed åsyftar dock inte utredningen att flera olika centrala avtal (sektorsavtal) skall slutas. Konfliktträtten bör liksom i dag ligga samlad i staten.

Idén med att samordna förhandlingarna sektoriellt är att de olika sektorernas frågor skulle kunna diskuteras på ett djupare plan med deltagande av de inblandade myndighetscheferna och Arbetsgivarverket. Arbetsgivarverkan skulle således byggas in redan i strukturen för förberedelserna inför och arbetet under de centrala löneförhandlingarna. Liksom i dag skulle de lokala förhandlingarna ske under avtalsfrihet för resp. lokala parter, men under mer samordnade former som den institutionaliserade samverkan i de centrala förhandlingarna leder till. Här måste betonas att det är nödvändigt att Arbetsgivarverket, i en aktiv konsultroll, svarar för överblick och helhetssyn vad gäller lönepolitiska principer m.m. för att metoden skall kunna leda till verklig framgång. Myndigheterna och Arbetsgivarverket bör ytterligare utveckla den egna jämförande lönestatistiken för att bättre kunna samordna sitt arbetsgivarupp-trädande.

Enligt utredningens mening kräver utredningens överväganden om ett mer samordnat förhandlingsarbete stöd i en mer ändamålsenlig lednings- och organisationsstruktur för Arbetsgivarverket. Utredningen återkommer till den frågan i kapitel 8.

6.5 Är delegering av lönebildning och lönesättning i sig lönedrivande?

I utredningens samtal och i konsulternas intervjuarbete har framkommit att en upplevd effekt av den arbetsgivarpolitiska delegeringen är att riskerna för kostsamma löneuppgörelser ökar. Detta är den upplevelse och den uppfattning som många av dem som intervjuats faktiskt har. Utredningen har emellertid konstaterat att löneutvecklingen på det statliga området sammantaget hittills har hållit sig inom samhällsekonomiskt försvarbara ramar och inte inverkat negativt på den konkurrensutsatta sektorn. Ur ett helhetsperspektiv finns inga belägg för de risker som påtalats. Men även så är det ju möjligt att löneutvecklingen på lokal nivå och för enskilda grupper/individer skulle kunna ha varit snabbare än som vore

befogat från ren verksamhetssynpunkt eller med hänsyn till myndighetens ekonomiska förutsättningar och ansvar.

Det skulle kunna vara så, menar utredningen, att de intervjuade har egna erfarenheter av eller känner till exempel på ett svagt arbetsgivaruppträdande vid lokal lönebildning och vid konkret lönesättning på individnivå och att detta formar bilden. Enligt utredningen är det också möjligt att det finns en viss oro från politiskt håll för att det delegerade ansvaret skulle kunna få de här effekterna. Vidare har både Riksdagens revisorer⁹ och Riksrevisionsverket¹⁰ i olika fallstudier av lönebildningen på myndighetsnivå framhållit en del brister både vad gäller lönebildningsprocesserna lokalt som sådana och kontrollen över lönekostnadsutvecklingen på myndigheterna. Det finns enligt fallstudierna en osäkerhet om sambanden mellan verksamhetens krav och den lokala lönesättningen. Till liknande slutsatser kom även den förra utredningen om den arbetsgivarpolitiska delegeringen.¹¹ Behovet av en förbättrad uppföljning och utvärdering har alla utredningarna framhållit.

Innan ramanslagsystemet infördes fanns inga egentliga incitament att sluta centrala löneavtal på låg nivå eftersom myndigheternas kostnadskompensation fastställdes med hänsyn till kostnaderna i de centrala löneavtalen. Detta medförde att parterna var beroende av att ta hänsyn till löneglidningen på den privata sektorn redan i de centrala avtalen, antingen direkt i avtalen eller genom följsamhetsklausuler. Genom att lönebildningen i allt väsentligt skedde på central nivå blev det små variationer i utfall mellan myndigheterna. Sedan ramanslagsreformen har de centrala löneavtalen vid flera tillfällen varit lägstavtal. Avsikten har varit att lönebildningen på myndigheterna bättre skulle kunna anpassas till verksamhetens krav. Utfallen mellan olika myndigheter skulle bli olika och så har också blivit fallet. Avtalskonstruktionen i sig kan möjligen ha medverkat till en uppfattning att den lokala lönebildningen leder till större löneökningar.

Utredningen vill här tillföra att forskning inom OECD från slutet av 90-talet visar på motsatsen. Det föreligger således inom OECD-området en signifikant negativ korrelation mellan höggradig decentralisering och snabb lönekostnadsökning inom den offentliga sektorn. T.ex. gäller sambandet att ju längre man rör sig

⁹ Riksdagens revisorer: Riksdagens revisorers förslag angående myndigheternas lönekostnader. 1998/99:RR 10.

¹⁰ Riksrevisionsverket: Att verksamhetsanpassa lönepolitiken. RRV Rapport 1998:22.

¹¹ Arbetsgivarpolitik i staten. För kompetens och resultat (SOU 1997:48) s. 90.

mot decentralisering i systemet för lönebildning ju lägre kan ökningstakten i fråga om lönekostnaderna uppmätas. Man har f.ö. också funnit att det föreligger ett samband mellan minskande personalstyrka (genom omstrukturering) och höjningar av lönenivån. Det måste emellertid observeras att dessa slutsatser hänför sig till en aggregerad nivå i de olika länderna och inte till enskilda myndigheter.

Utredningen bedömer att det inte med någon säkerhet kan dras en slutsats att delegeringen av lönebildningen och lönesättningen i sig skulle vara lönedrivande. Det är inte primärt förhandlingsordningen utan i första hand det allmänna ekonomiska läget, inflationsförväntningarna, regeringens ekonomiska politik m.m. som har betydelse för parternas förmåga att sluta rimliga avtal. När det gäller den statliga sektorn i stort har delegeringen av lönebildningen inneburit bättre verksamhetsanpassning av lönebildningen. Det föreligger enligt utredningen – trots exempel på höga löneökningar på vissa myndigheter – inte i grunden något systemfel som kan härledas till delegeringen.

Verksamhetsanpassad lönebildning

Som nyss nämnts har delegeringen inneburit en mer verksamhetsanpassad lönebildning. Detta är en allmänt accepterad och självklar ståndpunkt, som utredningen i allt väsentligt delar. Utredningen vill emellertid tillfoga några reflektioner vad gäller lönebildning och lönesättning på lokal nivå. I stora myndigheter som har chefer på olika nivåer uppstår en spänning mellan hur befogenheterna att sätta lön delegeras och hur verksamhetsanpassningen skall bli så bra som möjligt. Som vid all delegering finns en risk för suboptimering vad gäller tolkningen av vad verksamheten kräver. Mellanchefer har inte alltid samma syn som ledningen i det avseendet. I en stor organisation med anställda i samma yrkeskategori eller med likartade uppgifter spridda på olika organisationsenheter tillkommer att mellanchefer kan ha sinsemellan olika uppfattningar om t.ex. lönesättningen. För ett optimalt resultat krävs därför samverkan inom myndigheten. Myndighetens chef och personalavdelningen/motsv. har i själva verket en komplicerad uppgift i att leda och samordna arbetet med t.ex. lönesättningen ute på linjen. Enligt konsultintervjuerna uppfattar både personalchefer och fackliga företrädare därvid linjecheferna som en ofta svag länk i kedjan. Som ovan anförts har bl.a.

Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket påtalat brister i de lokala processerna för lönebildning. Utredningen har dock bedömt att delegeringen av lönebildningen inte i sig visats vara löne-drivande.

Genom introduktionen av den s.k. lönesamtalsmodellen (se avsnitt 4.9.5) möjliggörs en mycket djupgående delegering av lönesättningen i samband med lokal lönerevision. I relationen mellan linjechefer och medarbetare finns ofta en kollegialitet som kan försvåra ett kraftfullt arbetsgivarbeteende generellt och själv-fallet även vid beslut om lön. Det är uppenbart att modellen som sådan kräver mognad hos cheferna och insatser från ledningens sida för att styra och följa upp tillämpningen. Enligt utredningens bedömning krävs också i många fall utbildning och dialog i chefskretsen för att genomföra modellen på bred front.

6.6 Ansvar och sanktioner i ett delegerat system för lönebildning

6.6.1 Delegering och sanktioner

Arbetsgivarverket har i kollektivavtalsförordningen (KAF, 1976: 1021) fått behörighet att företräda staten i arbetsgivarfrågor och på statens vägnar sluta kollektivavtal för myndigheter under regeringen samt bl.a. försäkringskassorna. Arbetsgivarverket kan i sin tur delegera behörigheter enligt KAF till en myndighet eller annan arbetsgivare. Vid en sådan delegering – som bör vara tydlig och dokumenterad – kan Arbetsgivarverket begränsa delegationen. Myndigheten ges då befogenheter inom ramen för den delegerade behörigheten. Myndigheten kan överträda sina befogenheter gentemot en ovetande motpart men kan inte med bindande verkan ingå kollektivavtal med ett innehåll som ligger utanför ramen för den behörighet som Arbetsgivarverket har delegerat. Då blir avtalet utan verkan.

Arbetsgivarverket delegerar regelmässigt till lokala arbetsgivare att förhandla om löner och andra anställningsvillkor genom bestämmelser direkt i kollektivavtal och i s.k. arbetsgivarnycklar men man kan också delegera genom särskilt beslut.

I all delegering ligger möjligheten att den som delegerat återtar delegationen.

När det gäller lönebildningen på lokal nivå överlämnar Arbetsgivarverket sin behörighet att sluta kollektivavtal till de lokala

arbetsgivarna. Utrymmet för de lokala arbetsgivarna brukade tidigare regleras genom t.ex. ekonomiska ramar. Utvecklingen har under senare tid varit att alltmer öka handlingsutrymmet och friheten för dessa att sluta löneavtal m.m. på de nivåer som behövs för verksamheten. Lägstavtalen och senast det s.k. sifferlösa avtalet med SACO-S är exempel på detta. I takt med den här utvecklingen blir samordningen av arbetsgivarpolitiken och arbetsgivaruppträdandet på lokal nivå allt viktigare. Genom arbetsgivarverkan kan man säga att en "informell befogenhet" preciseras inom vilken den enskilde lokale arbetsgivaren har att röra sig. Däremot förekommer inte att Arbetsgivarverket i formell mening inskränker enskilda lokala arbetsgivarers behörigheter vad avser innehållet i eller utrymmet för att sluta lokala löneavtal.

Frågan om ingripanden och/eller sanktioner i det delegerade systemet för lönebildning kan t.ex. uppkomma om det inträffar händelser i den lokala lönebildningen som uppfattas som stridande mot det man inom arbetsgivarkretsen varit överens om, befogenhetsöverskridanden som avser den här "informella befogenheten". Det finns exempel på detta och enligt de intervjuer som genomförts finns en allmän uppfattning att det nuvarande systemet saknar effektiva sanktioner mot myndigheter som släpper till stora löneökningar lokalt och därmed skapar störningar och smittoeffekter i form av lönekrav eller personalöverströmningar som inte uppfattas som sakligt berättigade. Samtidigt uppstår genom lönekostnadsökningarna hos dessa myndigheter själva en risk för att lönenivån inkräktar på verksamhetsutrymmet. Ramanslagstekniken förutsätter att någon kompensation inte skall ges i sådana fall. Men som sanktion kan detta instrument visa sig trubbigt. Statsmakterna kan, om det gäller omistliga verksamheter, bli tvingade att i efterhand gå in och i praktiken täcka kostnadsökningarna genom att tillskjuta medel för att upprätthålla nivån på verksamheten.

Problemet med att ingripa mot myndigheter som uppträder illojalt mot systemet finns även i andra länder med helt annan form för lönebildningen. I Danmark finns inga särskilda sanktionsmöjligheter utan företrädare för det danska finansministeriet förklarade för utredningen att en åtgärd som är möjlig, men knappast utnyttjas, skulle vara att avsätta chefen för den aktuella myndigheten.

6.6.2 Diskussion om sanktionsmöjligheter m.m.

Enligt utredningen finns det ett antal mer eller mindre tänkbara handlingsalternativ i frågan om ingripanden eller sanktioner. Ordet "sanktion" bör i det här sammanhanget inte uppfattas som ett precist begrepp utan mer som ett allmänt uttryck. Utredningen diskuterar fem alternativ nedan, varav endast de tre första kan anses utgöra sanktioner.

Det första alternativet är att några förändringar av nuvarande ordning inte behövs. Den lokala lönebildningen har fungerat i allt väsentligt. Det finns inte tillräckligt tunga skäl för förändring. Genom att satsa på arbetsgivarverkan och skapa en stark kultur av lojalitet bland medlemmarna kan Arbetsgivarverket verka förebyggande och stävja tendenser till osund lönekonkurrens m.m. mellan myndigheterna och detta bedöms vara tillräckligt.

Det andra alternativet är att delegering sker enligt nuvarande ordning, att arbetsgivarverkan utvecklas osv. liksom i alternativ 1. Den lokala lönebildningen bedöms dock inte fungera på vissa myndigheter. Det finns därför tillräckliga skäl att ha sanktioner i systemet. Det som först kommer i åtanke är då att regeringen ingriper mot den ansvarige chefen. Regeringen kan i och för sig flytta en chef innan förordnandetidens slut, men det är en mycket ingripande åtgärd som endast undantagsvis kan aktualiseras enligt utredningens mening. En annan sanktion kan exempelvis bestå i att chefsförordnandet inte förlängs. Med ingripanden av den här typen skapas också preventiva effekter. Å andra sidan måste man komma ihåg att lönebildning och lönesättning utformas i långsiktiga processer med flera parter i en privaträttslig ordning. Det är därför svårt att i förväg sätta gränser för vad som kan/bör beivras. Det blir till slut fråga om en sorts diskretionär prövning från regeringens sida i enskilda fall. Detta kan skapa en osäkerhet i kretsen av chefer om hur mandatet egentligen ser ut och också en osäkerhet hos de fackliga avtalsparterna. I det här alternativet behövs enligt utredningen inte några förändringar av regelverkskaraktär.

Ett tredje alternativ, också under förutsättningen att sanktioner anses påkallade liksom i alternativ 2, är att Arbetsgivarverket återtar delegationen för viss myndighet att förhandla lokalt. Arbetsgivarverket skulle då påta sig rollen att förhandla som lokal arbetsgivarverkan. En annan tänkbar sanktion vore att styrelsen genomdriver extra avgiftsinbetalningar, vilket skulle vara möjligt redan i dag enligt verkets stadgar, om en myndighet inte samverkar. Innebörden av dessa sanktioner vore emellertid att Arbetsgivarverket

påtog sig en sorts "polisroll" gentemot myndigheterna. Det kan inte rimligen anses vara verkets uppgift. Utredningen anser att en återkallad delegation är en otymplig lösning och ställer sig tveksam till om en extra uttaxering skulle ha någon som helst effekt på lönebildningen i den aktuella myndigheten.

Ett fjärde alternativ är att utgå från att en viss sektor i staten eller vissa yrkesgrupper kännetecknas av så speciella förhållanden i olika avseenden att det faktiskt visat sig olämpligt med lokal lönebildning på det i dag gängse sättet. En möjlighet är då att Arbetsgivarverket sluter ett kollektivavtal avseende berörda arbetstagare liknande chefsavtalet, vilket bl.a. innebär att lönen skulle fastställas centralt av arbetsgivaren. Ev. skulle lönerna för berörda arbetstagare därvid sättas av en för ändamålet inrättad lönenämnd. Enligt utredningen innebär alternativet bl.a. att det bör överlämnas till Arbetsgivarverket att pröva behovet av åtgärden. Det är troligt att ett ev. förslag av det här slaget av de fackliga motparterna skulle betraktas som ett försök att inskränka den fria förhandlingsrätten och möta ett betydande motstånd.

Ett femte alternativ skulle kunna vara att konstatera att vissa av Arbetsgivarverkets medlemmar driver en verksamhet som är av den karaktären att lönerna bör fastställas i förvaltningsrättslig ordning. Detta är dock att återvända till tiden och ordningen före förhandlingsrättsreformen och det får betraktas som ett mycket allvarligt ingripande som kräver mycket ingående överväganden. Utredningen kan för sin del inte finna att en sådan förändring i dag över huvud taget skulle kunna vara möjlig och avvisar helt detta alternativ.

Enligt utredningen är de skisserade möjligheterna till ingripanden eller sanktioner alla förenade med svårigheter. Det gäller inte minst frågan hur man skapar acceptans hos myndigheterna för att bygga upp ett "sanktionssystem". Det som utredningen ser som en mycket viktig uppgift för Arbetsgivarverket är att på ett kraftfullt sätt förbättra arbetsgivarsamverkan och helhetssynen. Det är dock ogörligt att tillskapa någon metod som kan hålla fullständig kontroll över den lokala lönebildningen i en delegerad modell. Utredningen ser således som ett huvudspår även i framtiden att Arbetsgivarverket och de fackliga motparterna genom förhandlingar säkerställer en ansvarsfull lokal lönebildning.

Utredningen har ovan konstaterat att regeringen redan i dag i och för sig har möjligheter att ingripa på olika sätt mot en ansvarig chef vid illojalitet mot systemet.

Utredningen vill emellertid slutligen framhålla vikten av att dialogen mellan regeringen och de ansvariga cheferna vidgas till att omfatta även de arbetsgivarpolitiska frågorna och att den förs på ett framåtsyftande sätt. Detta är enligt utredningen mer väsentligt än att söka nya sanktionsmöjligheter. Det skulle också öka intresset för dessa viktiga frågor.

6.7 Lönebildning och personalförsörjning

I det här avsnittet tar utredningen kort upp frågan om den delegerade lönebildningen sett ur ett helhetsperspektiv bidragit till att lösa myndigheternas behov av en tillfredsställande personalförsörjning.

Tidigare utredningar visar genomgående att delegeringen leder till en effektivare och mer verksamhetsanpassad personalförsörjning och att det är positivt att en större del av löneökningarna fastställs lokalt.

Utredningens intervjuer (se avsnitt 4.10) visar att myndigheterna framhåller att delegeringen i sig harmoniserar med utvecklingen av mål- och resultatstyrningen. Man menar att delegeringen gjort det lättare för myndigheterna att rekrytera personal inom konkurrensutsatta grupper och att detta bidragit till en större rörlighet mellan offentlig och privat sektor samt inom staten. En annan viktig synpunkt är att den individuella och differentierade lönesättningen av chefer ger dessa starka incitament att förbättra resultaten i verksamheten. Sammanfattningsvis kan man enligt utredningen säga att lönebildningen som sådan i dag är tillräckligt flexibel för att ge myndigheterna förutsättningar att klara sina personalförjningsproblem.

Utredningen konstaterar att med ett delegerat arbetsgivaransvar följer att lönebildningen sker nära verksamheten, där kunskapen om behovet av löneförändringar finns. Lönebildningen kan kopplas till bl.a. personalförjningssituationen på lång och kort sikt. Ramanslagstekniken medför att myndigheterna tvingas att inför löneförhandlingar i förväg bilda sig en säker bild av kostnadseffekterna på deras budget. Genom att lönerna sätts lokalt kan också lönen användas som ett styrinstrument för att öka effektiviteten i verksamheten. Den individuella och differentierade lönesättningen är då ett viktigt verktyg. Styreffekten ökar genom introduktion och regelmässig användning av lönesamtal mellan linjechef och medarbetare.

Myndigheterna arbetar i dag med nya flexibla former för lönesättning, där lörens betydelse som styrinstrument ökar. Det kan gälla olika former av tidsbestämda lönepåslag för särskilda insatser, som t.ex. projektledararvoden eller lönetillägg för arbetsledare eller chefer. Vissa myndigheter har prövat bonussystem i form av s.k. resultatbonus på individ eller gruppnivå.

En fråga som kan aktualiseras är om den individuella lönesättningen över huvud taget eller dessa nya system kan få oönskade sidoeffekter som exempelvis att en ökad tystnad skulle breda ut sig på arbetsplatserna. Enligt utredningens uppfattning, som kan beläggas genom utredningens intervjuer, är så inte fallet. Den s.k. ökade tystnaden har snarare samband med att de anställda rubbats ur sin anställningstrygghet under 90-talet och att de myndighetsinterna förändringarna i verksamheten varit stora och krävande. För de anställda och cheferna är det viktigt att samtala om löner m.m. ur ett verksamhetsperspektiv. Det är självklart att alla samtal inte kan leda till att de anställda får den löneökning de vill ha eller kommer att föras på allra bästa sätt men utredningen är övertygad om att systemet med lönesamtal och andra utvecklingsamtal är en värdefull utvecklingslinje.

Ett problem som ibland framförs är att myndigheter konkurrerar med löneinstrumentet om attraktiv och kvalificerad arbetskraft och att detta leder till ökade kostnader. Utredningen anser att detta problem inte bör överdrivas. Vill staten ha en personalrörlighet inom den egna sektorn får man självfallet acceptera att anställda som går till en ny arbetsgivare kan få en rimlig löneutveckling. Var gränsen går för vad som i sammanhanget skall anses rimligt går inte bedöma annat än från fall till fall.

Av konsultintervjuerna framgår slutligen att ett ökat informationsutbyte och bättre samverkan mellan myndigheterna inför löneförhandlingar är önskvärt. Inte minst viktigt är att söka undvika att lokala uppgörelser leder till smittoeffekter.

Det finns inga enkla lösningar på dessa problem. Ett bättre informationsutbyte mellan myndigheterna inför och under förhandlingarna kan bidra till att förbättra läget. De myndigheter som befarar höga lönelöft bör informera andra myndigheter om sina farhågor på ett tidigt stadium i förhandlingarna och motivera varför man kanske måste gå med på höga lönelöft. Detta torde vara en förutsättning för att myndigheter som inte är lika pressade skall kunna visa återhållsamhet i sina förhandlingar.

6.8 Uppföljning och utvärdering av den lokala lönebildningen m.m. i staten

Bl.a. de ovan nämnda utredningarna från Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket har påtalat svårigheterna med att följa upp och utvärdera den lokala lönebildningen. Man har t.ex. påpekat att mål för den lokala lönebildningen och lönesättningen ofta kan vara otydliga eller allmänt hållna. Det finns andra metodmässiga svårigheter. Hur skall man värdera att den lokala löneutvecklingen överstiger det centrala avtalets nivåer om det centrala avtalet är ett lägstavtal? Hur görs utvärderingen på övergripande nivå om det i framtiden blir s.k. sifferlösa centrala avtal med alla de fackliga organisationerna och en fullständigt genomförd lokal lönebildning? Vilka slutsatser om den lokala arbetsgivarpolitiken går att dra utifrån iakttagelsen att löneökningen är större – vid en jämförelse av lönekostnadsökningarna – vid en myndighet jämfört med den vid en annan myndighet?

Med den djupa delegering som skett och tendensen – på hela arbetsmarknaden – till nära nog fragmentisering av lönebildningen kan frågan alltså ställas om hur meningsfullt det blir att göra utvärderingar på aggregerad nivå över huvudtaget. Svaret är lika uppenbart att lönebildningens samhällsekonomiska betydelse motiverar detta. Därför måste kostnaderna för löneökningarna i hela staten följas upp. När det gäller lönebildningen i staten producerar Arbetsgivarverket årligen lönestatistik m.m. som är av övergripande intresse. Regeringen följer upp myndigheternas kompetensförsörjning årligen. Man tar då in vissa nyckeltal om bl.a. löneutvecklingen vid de statliga myndigheterna¹² och därutöver redogörelser från alla statliga myndigheter om deras mål för kompetensförsörjningen och om de har nått dem eller inte. Regeringen redovisar sedan den statliga arbetsgivarpolitiken för riksdagen.

Statsmakterna har också stöd av de revisionella organen Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket, vars uppgift i korthet är att granska genomförandet av den verksamhet som statsmakterna beslutat om. De utför granskningar av olika slag för sina resp. huvudmäns räkning av hur myndigheterna agerat bl.a. i löne- och personalpolitiska sammanhang. De iakttagelser som görs vid granskningarna kan medföra att statsmakterna t.ex. genomför författningsändringar, tillsätter utredningar eller vänder sig direkt till berörd myndighet.

¹² Den delen av statistiken är sekretessbelagd enligt 13 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100).

Från fackligt håll har framförts att revisionsorganen ibland har en tendens att i sin uppföljning gå in i frågor som är partsfrågor. Som exempel på detta anförs att Riksrevisionsverket uttalar sig om innehåll i avtal m.m. och att detta kan påverka relationerna mellan parterna. Enligt utredningen sker både revisionerna och andra typer av granskningar av utvärderande karaktär alltid med ett historiskt och i allt väsentligt offentlighetsrättsligt perspektiv. Granskningarna kan omfatta exempelvis effektiviteten i verksamheten och ledningens förvaltning. När det gäller kollektivavtalen kan granskningen avse myndigheternas agerande som arbetsgivare – om de t.ex. uppträtt svagt eller med bristfälligt mandat – men inte själva innehållet i avtalen. Innehållet kan vara en omständighet vid bedömningen av arbetsgivarpartens uppträdande. Den fackliga sidan i ett kollektivavtal kan aldrig bli föremål för granskning eller bedömning. Men givetvis kan även det fackliga agerandet belysa omständigheter av betydelse för att bedöma hur arbetsgivarparten har uppträtt. Utredningen ser inte för egen del några oklarheter vad gäller Riksdagens revisorers eller Riksrevisionsverkets uppdrag eller sätt att arbeta. Att deras granskningsrapporter m.m. genom sitt djup och innehåll kan få en påverkan på arbetsgivarpolitiken i staten ser utredningen inte som något problem.

Lönebildning och lönesättning på lokal nivå är en komplex process som inte bara har rena kostnadsdimensioner. För en myndighet är det hela tiden en fråga om att också åstadkomma en effektiv personal- och kompetensförsörjning. Det innebär t.ex. en avvägning mellan kvalitet och pris som slår igenom i lönesättningen. Det är därför mycket viktigt att vid en fördjupad utvärdering av lönebildningen på ett framåtsyftande sätt foga in den i en helhetsbedömning av arbetsgivarpolitiken, kompetensförsörjningsläget osv. i relation till verksamhetens mål och resultat. Analysen får s.a.s. inte bara bestå av siffror utan måste nå djupare.

Den nödvändiga återkopplingen måste enligt utredningen med självklarhet ske från fackdepartementet och inom ramen för en utvecklad mål- och resultatdialog.

Ett förslag till nytt uppföljnings- och utvärderingssystem lämnas i kapitel 11.

6.9 Sammanfattande slutsatser

Utredningen har konstaterat att staten som arbetsgivare sedan stabiliseringsavtalen i början av 1990-talet hittills lönebildat på en

ansvarsfull nivå och tagit samhällsekonomiskt ansvar. Orsakerna till detta ligger på dock på ett annat plan än förhandlingssystemet. Prognosvärdet av iakttagelsen begränsas av att den delegerade modellen ännu inte satts på prov, t.ex. genom en ökande konkurrens om den kvalificerade arbetskraften.

Arbetsgivarverket skall enligt utredningen vara ett forum där den statliga lönepolitiken m.m. diskuteras och formas. Utgångspunkten måste vara att statens lönebildning skall klara svåra frågor som lönerelationer och särskilda löneökningsbehov inom en för helheten given ram.

Delegeringen har för den statliga sektorn i stort enligt utredningen medfört en bättre verksamhetsanpassning av lönebildningen. Den har därigenom blivit ett effektivare instrument för myndigheternas personalförsörjning. Det går enligt utredningen inte att med någon säkerhet dra en slutsats att delegeringen av lönebildningen i sig skulle vara lönedrivande. Även om det har förekommit uppmärksammade fall av osund lönekonkurrens vid den lokala lönebildningen inom rättsväsendet vill utredningen framhålla att det i grunden inte föreligger något systemfel som kan härledas till delegeringen. Det är dock nödvändigt att Arbetsgivarverket ges förutsättningar att utveckla en aktivare samordnings- och konsultroll.

När det gäller regeringens uppföljning anser utredningen att kostnader för löneökningar m.m. även i fortsättningen måste följas upp på aggregerad nivå för staten som en helhet. Utredningen pekar dock på att med den långtgående delegering som nu skett av lönebildningen krävs även fördjupade analyser på myndighetsnivå.

Kan den statliga lönebildningen utvecklas?

Av utredningens genomgång i kapitel 4 av utvecklingen mot ett delegerat system för lönebildningen i staten kan man möjligen få intryck av att den skett nära nog linjärt och att dagens system bildar någon form av slutpunkt. Men utvecklingen går ständigt vidare. Utredningen pekar här slutligen ut några frågeställningar.

När det gäller att klara de samhällsekonomiska kraven ligger löneökningarna på svensk arbetsmarknad högt vid jämförelse med omvärlden. Detta är en källa till viss oro. Det går att konstruera krisscenarier där förnyade stabiliseringsansträngningar skulle föra utvecklingen mot en mer centraliserad ordning. Utredningen avstår från att spekulera i detta och utgår från att den delegerade

ordningen kommer att bestå på hela arbetsmarknaden under överskådlig tid.

I länder som Irland och Nederländerna har från parterna fristående och permanenta expertorgan spelat en stor roll för att ange de samhällsekonomiska ramarna. Även i Sverige har liknande funktioner inrättats tidvis, t.ex. i form av EFO-ekonomerna och Edin-gruppen. Till viss del kan det också hävdas att det nyligen inrättade Medlingsinstitutet har en viktig funktion att fylla i detta sammanhang.

När det gäller den lokala lönebildningen kan man peka på några aktuella trender. För det första kommer det att bli allt vanligare och viktigare att kombinera lön och andra arbets- eller anställningsvillkor i en för den anställde och arbetsgivaren lämplig mix. Detta är i dag möjligt enligt avtal men utnyttjas ännu inte till sin fulla potential. Här kan nya lösningar förväntas inte minst i spänningsfältet lön-arbetstid, vilket kan vara angeläget för inte minst äldre arbetstagare. För det andra kommer utvecklingen av nya löneformer för att få en direktare koppling mellan verksamhetsmål/resultat och lön att fortsätta. Det pågår försök med resultatbaserade löne- och bonussystem m.m. Det går möjligen också mot introduktion i större skala av prestationsrelaterade ersättningar där den anställde mer eller mindre som en konsult får ersättning för att utföra en viss uppgift. Detta sammanhänger bl.a. med hur de ökade möjligheterna till distansarbete kommer att utnyttjas i framtiden. Sammantaget sker en utveckling mot en ökad individualisering där hela spektret av förmåner och arbetsvillkor används. Men utvecklingen kan leda till spänningar i organisationen och ställer nya krav både på chefernas ledarskap och på medarbetarna själva. Enligt utredningen är den skisserade utvecklingen dock i allt väsentligt positiv och kan bidra till att staten blir en attraktivare arbetsgivare.

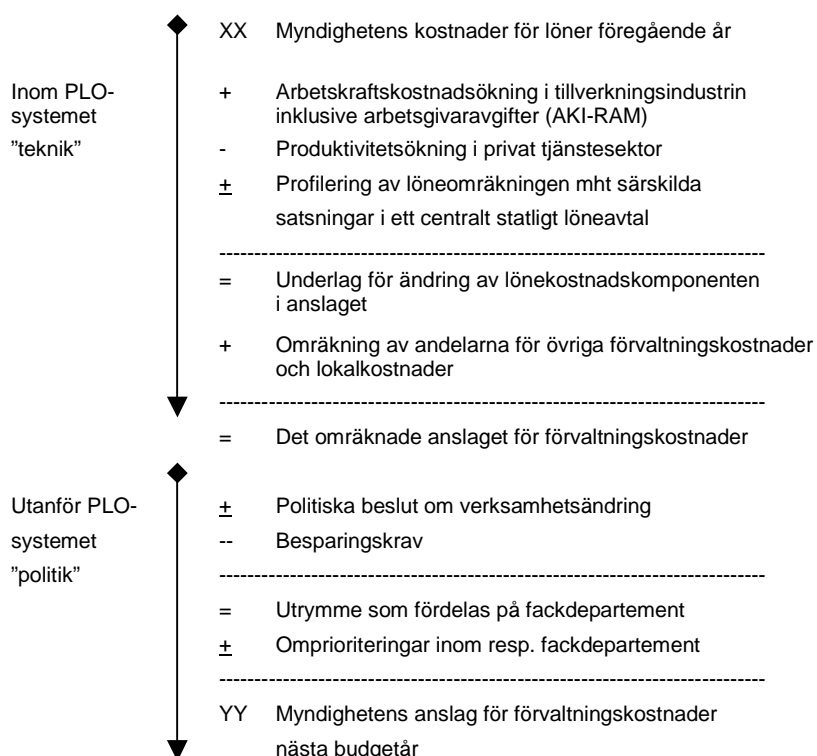
7 Tekniken för löneomräkning

I utredningens direktiv anges att utvärderingen av den arbetsgivarpolitiska delegeringen bl.a. skall omfatta ramanslagssystemets betydelse för lönebildningen och för myndigheternas förutsättningar att uppfylla verksamhetsmålen och vidare att utredaren särskilt skall granska den teknik som används för justering av lönekostnadsdelen i myndigheternas förvaltningsanslag. Granskningen bör i första hand belysa i vilken mån denna teknik skapar förutsättningar för en ändamålsenlig lönesättning, dels ur ett personalförsörjningsperspektiv, dels ur ett samhällsekonomiskt perspektiv som utgår från att löneutvecklingen inom det statliga avtalsområdet inte inverkar negativt på den konkurrensutsatta sektorns konkurrenskraft.

7.1 Principen för ändring av myndigheternas förvaltningsanslag

Som framgår av skissen överst på nästa sida hanteras anslaget för förvaltningsändamål i fasta priser i den inledande fasen av budgetprocessen. Förvaltningsanslaget räknas om till löpande priser med hänsyn till vissa pris- och löneindex som knyts till anslaget. Förvaltningskostnaderna för löner, lokaler och posten övriga förvaltningskostnader viktas och räknas om var för sig. Det kan göras en indelning av den process som leder fram till en förändring av anslagen i en "teknisk" del som bygger på omräkningar som görs i Finansdepartementet och en "politisk" del som innefattar statsmakternas bedömningar och ställningstaganden om de statliga verksamheternas omfattning, inriktning och kvalitet.

Ett beslut om myndigheternas förvaltningsanslag byggs principiellt upp enligt följande skiss. Den tekniska pris- och löneomräkningen av förvaltningskostnaderna ger en grund för budgetarbetet. I skissen fokuseras på omräkningen av lönekostnaderna.



Den tekniska omräkning som sker i Finansdepartementet tar sin utgångspunkt i den faktiska lönekostnadsandelen i respektive myndighets förvaltningsanslag året två år före budgetåret. Det fastställs således att exempelvis 65 % av förvaltningsanslaget utgörs av kostnader för löner. Basen för löneomräkningen fastställs sedan genom att lönekostnadsandelen används på den anslagsvolym som riksdagen senast fattat beslut om. Basen för löneomräkningen för budgetåret 2003 utgörs m.a.o. av lönekostnadsdelen 2001 multiplicerad med anslagets volym 2002. Den därigenom erhållna basen omräknas med hänsyn till arbetskraftskostnadsutvecklingen i tillverkningsindustrin 2001 justerat med ett produktivitetsavdrag beräknat som ett genomsnitt av produktivitetsutvecklingen i privat tjänstesektor under perioden 1992–2001. *Ett räkneexempel:* För en myndighet var lönekostnadsandelen 80 % 2001 och anslagsvolymen 2002 100 mkr, vilket ger basen 80 mkr 2003. Arbetskraftskostnaderna i tillverkningsindustrin ökade med 4 % 2001 och därifrån görs ett produktivitetsavdrag med 1,5 %. Den omräknade basen blir, efter påslag med 2,5 %, 82 mkr för 2003.

7.2 Något om bakgrunden

Den konkurrensutsatta sektorns lönenormerande roll

Lönebildningen i efterkrigstidens Sverige, liksom i många andra starkt exportberoende länder, har utgått från synsättet att den konkurrensutsatta sektorn skall ha en lönenormerande roll. På svensk arbetsmarknad kan detta synsätt spåras åtminstone tillbaka till de två LO-ekonomerna Rudolf Meidner och Gösta Rehn, som utvecklade de teoretiska grundvalarna i en serie skrifter under 1940-talet.¹ Dessa omsattes därefter i handling av SAF och LO gemensamt under 1950-talet, då de två huvudorganisationerna inrättade den centraliserade förhandlingsordning som kom att dominera svensk lönebildning fram till mitten av 1980-talet. Denna ordning utgick bl.a. från två centrala normer, en lönepolitisk och en samhällsekonomisk. Den förra, den solidariska lönepolitiken, syftade till att etablera lika lön för lika arbete, medan den samhällsekonomiska normen tog sikte på en rationell, icke inflationsdrivande fördelning av det samhällsekonomiska löneökningstrymmet. Genom tillämpningen av den s.k. Rehn-Meidner-modellen fick den konkurrensutsatta sektorn en tydligt lönenormerande roll som kom till praktiskt uttryck genom att avtalen inom övriga sektorer slöts med beaktande av utvecklingen inom exportindustrin.

I takt med den offentliga sektorns expansion kom modellen att vidareutvecklas för att mot slutet av 1960-talet bli känd som EFO-modellen.² I korthet kan EFO-modellen sägas stipulera att utrymmet för reallönehöjningar i ett land med fasta växelkurser bestäms av prisstegringstakten i omvärlden och den inhemska produktivitetstillväxten i den konkurrensutsatta sektorn. Löneökningstakten i den skyddade (icke konkurrensutsatta) sektorn förutsetts därför anpassas till löneutvecklingen i den konkurrensutsatta sektorn. På så sätt görs prisökningstakten i den skyddade sektorn beroende av dess produktivitetstillväxt.

I enlighet med detta tankesätt justeras löneandelen i myndigheternas förvaltningsanslag årligen med utgångspunkt i ett index avseende arbetskostnadsutvecklingen i tillverkningsindustrin. Eftersom det nominella löneökningstrymmet inom industrin till

¹ Se t.ex. Rehn, G, Ekonomisk politik vid full sysselsättning, s.135-142, Tiden 1948. Meidner, R, lönepolitikens dilemma vid full sysselsättning, s. 464-471, Tiden 1948.

² Modellen namngavs efter upphovsmännen, chefsekonomerna Karl-Olof Faxén vid SAF, Gösta Edgren vid TCO och Claes-Erik Odhner vid LO. Se t.ex. Edgren, Faxén, Odhner, Lönebildning och samhällsekonomi. Rabén & Sjögren 1969.

en del skapas genom produktivetsförbättringar ställs också sådana krav på lönebildningen i staten, vilket minskar risken för s.k. kostnadsövervältringar.

Ett väl etablerat förhållningssätt

Föreställningen att det är den internationellt konkurrensutsatta sektorn som skall vara löneledande på svensk arbetsmarknad är etablerad sedan länge. Principen har vunnit bred acceptans hos arbetsmarknadens parter. Flera studier visar också att industrin är löneledande i förhållande till övriga arbetsmarknadssektorer. Även om det numera är andra samhällsekonomiska förutsättningar och en delvis annorlunda näringslivsstruktur än då modellen introducerades är argumenten för att den internationellt konkurrensutsatta sektorn skall vara löneledande fortsatt giltiga.

Uppslutningen från arbetsmarknadens parter och statsmakterna kring detta förhållningssätt har således inte bara dominerat och präglat perioden av centraliserade förhandlingar utan också tiden därefter. Regeringen har, senast i prop. (1999/2000:32) Lönebildning för full sysselsättning, framhållit betydelsen av dessa förhållanden. I korthet konstaterar regeringen i propositionen att eftersom möjligheterna att övervältra kostnader på andra är minst inom områden med tydlig konkurrens, som exportindustrin, så är också förutsättningarna för en framgångsrik utveckling störst om lönebildningen inom sådana områden får en avgörande påverkan på lönebildningen inom övriga områden. Ett förhållande som, för svenskt vidkommande, anses råda oavsett om växelkursen är fast eller flytande.

7.3 Ramanslag och löneomräkning

Statsmakterna har delegerat arbetsgivarbefogenheterna till myndigheterna och en verksamhetsorienterad mål- och resultatstyrning har införts. Ramanslagssystemet var en avgörande förutsättning för att delegeringen skulle vara möjlig från konstitutionella utgångspunkter. Utredningen beskriver ramanslagssystemets betydelse för lönebildningen närmare i avsnitt 4.7. När det gäller dessa frågor kan det vara värt att här återge några grundläggande krav, som från början formulerades av Ramanslagsutredningen i betänkandet Myndigheternas förvaltningskostnader (SOU 1992:102).

1. Statsmakterna beslutar om utgifterna över statsbudgeten och därvid om den statliga verksamhetens inriktning och omfattning. Ramanslagen renodlar rollfördelningen mellan statsmakterna och de avtalsslutande parterna genom att myndigheterna inte längre genom överskridandeförordningar (s.k. trollerikungörelser) i efterhand får ersättning för kostnadsökningar som uppkommit på grund av kollektivavtal inom den statliga sektorn.
2. Parterna ansvarar för lönebildningen. Formerna för lönebildningen i staten bör anpassas till och likna lönebildningen på övrig arbetsmarknad. Myndigheterna och Arbetsgivarverket agerar – liksom andra arbetsgivare och deras organisationer – självständigt som arbetsgivare i förhållande till regering och riksdag i dessa frågor.
3. Lönebildningen i staten får inte inverka negativt på den internationellt konkurrensutsatta sektorns kostnadsläge och därmed möjligheter att hävda sig på världsmarknaden. För att säkerställa detta skall myndigheternas förvaltningsanslag omräknas med hänsyn till arbetskraftskostnadsutvecklingen inom den internationellt konkurrensutsatta sektorn och inte inom den egna.

För att ramanslagssystemet skulle kunna fungera på avsett sätt var det alltså nödvändigt att frikoppla uppräkningsdelen av myndigheternas anslag från förhållandena inom den statliga sektorn, t.ex. löneökningarna där. Detta var i själva verket en avgörande förutsättning för hela reformen. Annars hade det inte varit möjligt att delegera rätten att teckna avtal till Arbetsgivarverket. Att koppla den tekniska omräkningen av lönekostnaderna till utvecklingen inom den internationellt konkurrensutsatta sektorn var självklart mot bakgrund av de sedan länge rådande principerna att denna sektor skulle vara löneledande. De fackliga organisationerna ansåg sig härigenom också försäkrade om att det skulle finnas ekonomiska förutsättningar att i förhandlingar med Arbetsgivarverket och på myndighetsnivå träffa avtal om löneökningar på en nivå som var jämförbar med löneutvecklingen på den konkurrensutsatta sektorn. Samtidigt stimulerade systemet myndigheterna till ökat kostnadsmedvetande. Det var inte längre möjligt vare sig för dem eller de fackliga organisationerna att ställa kompensationskrav till regeringen.

7.4 Den tekniska omräkningen

7.4.1 AKI-RAM

Arbetskraftskostnadens del av myndigheternas anslag för förvaltningsändamål omräknas varje år med hjälp av ett index kallat AKI-RAM.

När ramanslagssystemet infördes slogs fast att medelstilleddningen till de statliga arbetsgivarna för ökning av arbetskraftskostnaderna skulle anpassas till utvecklingen av kostnaderna för arbetskraften inom den internationellt konkurrensutsatta sektorn. Den statistik som skulle ligga till grund för anslagsuppräknningen skulle tas fram av en i förhållande till parterna neutral aktör, Statistiska centralbyrån (SCB). Ett index, AKI-RAM, konstruerades utifrån SCB:s s.k. arbetskostnadsindex (AKI) för tillverkningsindustrin, som ansågs representera den internationellt konkurrensutsatta sektorn. AKI är ett index som mäter arbetskraftskostnadsutvecklingen endast för arbetare i tillverkningsindustrin. Indexet kompletterades därför med uppgifter om arbetskraftskostnadsutvecklingen för tjänstemännen i tillverkningsindustrin för att ge ett komplett index för industrin.

I AKI-RAM vägs samtliga lönekostnader (exkl. sjuklön) samt avgifter enligt lag och avtal in. Från 2001 ingår även den allmänna löneavgiften i kostnaderna. När indexet räknas fram vägs arbetskraftskostnadsutvecklingen för arbetare respektive tjänstemän samman med utgångspunkt från respektive grupps storlek inom tillverkningsindustrin. Fördelningen var ca 65 % arbetare och 35 % tjänstemän år 2000. Mätperioden för att mäta arbetskraftskostnadsutvecklingen är november till november. SCB:s framtagna index överlämnas till Finansdepartementet och till Arbetsgivarverket för ev. justering av omräkningstalet (s.k. profileringsindex) om de centrala ramavtalen föranleder detta.

Den andel av myndigheternas hela anslag för förvaltningsändamål som räknas upp med AKI-RAM är arbetskraftskostnadsdelen. Den andelen utgjorde i genomsnitt 64,3 procent av myndigheternas totala anslag för förvaltningsändamål för budgetåret 2001.

Profileringsindex av omräkningstalet

Om de centrala ramavtalen för löner medför arbetskraftskostnadshöjningar för vissa särskilt angivna grupper av arbetstagare eller myndigheter förutsätter löneomräkningstekniken som nyss

nämnts att det sker en justering så att myndigheter där dessa arbetstagare är anställda kompenseras genom att få ett större omräkningstal och övriga myndigheter ett mindre omräkningstal än snittet. Arbetsgivarverket gör i förekommande fall denna omräkning på uppdrag av regeringen.

7.4.2 Produktivitetsavdraget

Uppräkningsfaktorn AKI-RAM reduceras med det s.k. produktivitetsavdraget, som är ett indextal som mäter den genomsnittliga produktivitetsutvecklingen i den privata tjänstesektorn. I tekniskt hänseende kan anmärkas att det, under den tid produktivitetsavdraget har gjorts, har förekommit två olika mätmetoder i nationalräkenskaperna, dels en ny serie som är utformad med hänsyn till EU-direktiv, dels en äldre metod som inte är det. Vid bestämmandet av indextalet nyttjas ännu så länge båda dessa serier. SCB har statistik enligt EU-metoden tillbaks till 1993. För att få ett tioårigt genomsnitt fasar nu Finansdepartementet successivt ut mätår uppmätta enligt den äldre metoden. 10-årsnittet består således av mätår uppmätta med EU-metoden från och med 1993 och mätår äldre än 1993 uppmätta med den gamla metoden (där de senare således successivt fasas ut, allt eftersom de blir inaktuella och det tillkommer nya mätår enligt EU-metoden). SCB slutade f.ö. på eget initiativ att mäta enligt den gamla metoden 1999.

7.4.3 Tidsmässig eftersläpning

Uppräkningen av anslagen sker med hänsyn till AKI-RAM:s utveckling två år tidigare, dvs. anslagen för 2002 räknas upp med indexets utveckling mellan november 1999 och november 2000. Det betyder att ersättningen för ökade arbetskraftskostnader inte är kopplad till konjunktur- och arbetsmarknadsläget under budgetåret. Även vid framtagandet av produktivitetsavdraget finns en tidsmässig eftersläpning på två år. Omräkningen i budgetpropositionen för 2002 avser alltså läget 2000.

För att motverka effekter av eftersläpningen och ge myndigheterna möjligheter att balansera av sin kostnadsutveckling t. ex. vid en snabbt förändrad konjunktur infördes i samband med ramanslagsreformen ett buffertutrymme motsvarande 3 % av löne delen (exkl. avgifter) i förvaltningsanslagen. Detta motsvarade då i

genomsnitt 2,17 % och 1998 2,45 % av arbetskraftskostnadsdelen. Myndigheterna har också fått möjlighet att bygga upp anslags-sparande och anslagskredit. Efter hand skapades hos vissa myndigheter ett betydande anslagssparande. Vid pris- och löneomräkningen 1998 reducerade regeringen löneomräkningstalet med 2 procentenheter. Kvar av buffertutrymmet blev således 0,45 %, räknat som andel av arbetskraftskostnaderna.

7.4.4 Löneomräkningen i praktiken

Som en utgångspunkt för en diskussion sammanställs i tabellen nedan den pris- och löneomräkning som har gjorts från budgetåret 1994/95 och fram till 2002.

Budgetår	AKI-RAM	Avtalsprofil	Prod.-avdrag	Löneindex
1994/95	2,27	Ja, 2,1-5,25	-	2,25 ³
1995/96 ⁴	3,77	Nej	-	2,78/5,21 ⁵
1997	5,61 (6,86) ⁶	Ja, 5,4-6,5	1,23	4,17-5,27
1998	6,49 (6,56)	Nej	1,20 ⁷	3,29
1999	3,47 (4,50)	Nej	1,33	2,14
2000	2,47 (3,99)	Nej	1,35	1,12
2001	2,49	Nej	1,06	1,43
2002	3,80	Nej	1,68	2,12

Det har gjorts en del justeringar inne i modellen under vissa år. Effekten av den allmänna löneavgiften lämnades t.ex. okompenserad under budgetåren 1997–2001. Det ackumulerade löneomräkningstalet under perioden 1994/95–2001 uppgår till omkring 21 %. Detta innebär att lönedelen i myndigheternas förvaltnings-

³ Efter PLO minskades förvaltningskostnadsanslagen dock med ett produktivetskrav på 1,9 %.

⁴ Budgetåret 18 mån. Löneomräkningstalet och Övriga förvaltningskostnader reducerades med 0,99 procentenheter.

⁵ Räknat på 12 resp. 18 mån.

⁶ För budgetåren 1997-2000 anges inom parentes AKI-RAM inkl. allmän löneavgift. Beslutet att inte kompensera för denna avgift fick genomslag första gången budgetåret 1997. Detta beslut har upphävt från och med budgetåret 2001.

⁷ AKI-RAM reducerades med 1,20 procentenheter. Ytterligare en reduktion med 2 procentenheter gjordes i syfte att göra en indragning av myndigheternas buffertutrymme (vissa myndigheter hade ett högt anslagssparande).

anslag räknats upp ca 7 procentenheter mindre än som motsvarar de aggregerade kostnadsökningarna till följd av de centrala ramavtalens lägstnivåer under motsvarande tid. Det kan tilläggas att myndigheternas kostnader i praktiken oftast ökar mer än dessa lägstnivåer.

7.4.5 Ensektormodellen och delsektormodellen

Ramanslagsutredningen behandlade i betänkandet Myndigheternas förvaltningskostnader (SOU 1992:102) två olika modeller för att hämta jämförelser från den privata arbetsmarknaden.

Ensektormodellen baseras på att endast ett omräkningstal hämtas från den konkurrensutsatta sektorn. Detta indextal fördelas mellan myndigheterna i enlighet med den eventuella fördelningsprofil mellan yrkesgrupper, myndigheter etc. som kan ha avtalats i det centrala ramavtalet.

Delsektormodellen innebär att varje myndighets omräkningstal beräknas med hänsyn till lönekostnadsutvecklingen för jämförbara yrkesgrupper inom övrig arbetsmarknad. Det erfordras inte i modellen någon hänsyn till en eventuell fördelningsprofil i de statliga avtalen.

Ramanslagsutredningen anförde att för ensektormodellen talar att den ger en tydlig koppling till den internationellt konkurrensutsatta sektorn medan delsektormodellen innebär att jämförelser kan komma att ske med privatanställda tjänstemän inom s.k. skyddade sektorer. Delsektormodellen innebär också att svåra lönepolitiska överväganden måste göras vid lönejämförelserna och möjligheterna till statistikfångst är väsentligt mindre än för ensektormodellen. För ensektormodellen talar vidare att de verksamhetsansvariga inom staten får ett samlat personalförsörjningsansvar, vilket knappast kan bli fallet i en delsektormodell där den ekonomiska fördelningen mellan myndigheterna är given. I ensektormodellen kan obalanser i lönenivåer åtgärdas genom omfördelning inom det samlade löneökningstrycket, medan delsektormodellen enligt ramanslagsutredningen i sig saknar spärrar mot ytterligare löneutgifter. Emellertid pågår en utveckling mot en mer företagsbaserad lönebildning på arbetsmarknaden. Ramanslagsutredningen anförde att om lönebildningen på den statliga arbetsmarknaden ytterligare decentraliseras bör en övergång till en delsektormodell

övervägas. I betänkandet Arbetsgivarpolitik i staten (SOU 1997:48) gjordes inga överväganden kring dessa båda modeller.

7.5 Överväganden och förslag

7.5.1 Kritiken mot löneomräkningssystemet

I stort råder enligt vad utredningen erfarit en enighet om att systemet för löneomräkning skapar rimliga förutsättningar för en verksamhetsanpassad lokal lönebildning och personalförsörjning i staten. De ifrågasättanden som ändå har gjorts beträffande anslagsuppräknings avseende lönekostnader har t.ex. gällt hur de faktorer som indexet byggs upp av bör viktas. En synpunkt som framförts både från Arbetsgivarverket och de fackliga organisationerna är att viktningen som görs mellan arbetare och tjänstemän i AKI-RAM inte är adekvat för den statliga sektorn.

Vissa invändningar har också riktats mot produktivitsavdraget. Här kan man se dels ett mer allmänt ifrågasättande av begreppet produktivitet och möjligheterna att åstadkomma en produktivitsutveckling överhuvudtaget, dels en principiell kritik som rör lämpligheten i att göra ett avdrag från anslagen för ökad produktivitet i verksamheten. Även när det gäller produktivitsavdraget framförs en kritik i rapporten från OFR som gäller den teknik som används, t.ex. att en 10-årsserie uppmätt med den äldre metoden lagts som grund för Finansdepartementets bedömning av produktivitsutvecklingen och att man i stället borde använda sig av den nya metoden och ett femårsnitt.

En särskild fråga är om ett produktivitsavdrag – oavsett konstruktion – bör läggas in i den tekniska omräkningen eller övervägas tillsammans med andra förändringar av myndigheternas förvaltningsanslag som bestäms i den politiska processen. Denna kritik reser frågan vad som i det här avseendet kan anses vara "teknik" respektive höra till det "politiska" området.

Omräkningstekniken bygger på ensektormodellen, vilket innebär att ett gemensamt indextal fastställs för hela den statliga sektorn. Index-talet skall justeras om det gjorts särskilda satsningar i de centrala ramavtalen. Arbetsgivarverket har hemställt om att den komponenten i omräkningstekniken tas bort. Regeringen har dock avslagit denna hemställan. På något håll vill man ha en diskussion om ensektormodellen som sådan och man ifrågasätter om inte en delsektormodell skulle ge korrektare löneomräkning.

Den starkaste kritiken mot systemet från både arbetsgivare och företrädare för de centrala fackliga organisationerna riktas emellertid mot att regeringen – som det uppfattas – har manipulerat systemet, både öppet och mer dolt, i syfte att spara pengar. Detta gäller främst hanteringen av den allmänna löneavgiften.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att systemet utsätts för ifrågasättanden på flera punkter och att det därför är nödvändigt att göra en genomlysning. Samtidigt finns i grunden ett starkt stöd för principerna bakom det.

7.5.2 Allmänt om reformbehovet

Det kan vara värt att hålla i minnet att frågorna kring följsamheten vad gäller löneutvecklingen mellan den offentliga och den internationellt konkurrensutsatta sektorn starkt bidrog till en serie allvarliga konflikter på arbetsmarknaden under 1980-talet, inte minst på den statliga sektorn. Sedan metoden med löneomräkning infördes har debatten om fördelningen av löneökningarna mellan privat och offentlig sektor i stort sett tystnat. Utredningen konstaterar att både parterna på det statliga området och statsmakterna vill ha ett system där anslagen för löner räknas upp med någon form av automatik. Samtidigt finns kritik i detaljer vad gäller modellens tillämpning. Nu har regeringen gått de statliga parterna till mötes i frågan om behandlingen av den allmänna löneavgiften och det har även skett en justering vid beräkningen av produktivtetsavdraget. Man kan också med visst fog hävda att kritiken mot systemet till del är missriktad och snarare indikerar att kunskaperna och informationen kring systemet varit otillräcklig.

7.5.3 Kraven på löneomräkningssystemet

Det finns ett antal övergripande krav som bör ställas på löneomräkningssystemet som sådant:

- Systemet måste ha acceptans hos parterna.

Ett system som leder till extern kritik eller ifrågasättanden som inte kan bemötas, exempelvis om relevansen i ingående faktorer och omfattningen av uppräkningsanslagen kan verka destabiliserande i relationen mellan aktörerna och i värsta fall äventyra arbetsfreden. Eventuella förändringar i systemet måste emellertid

göras på ett sätt som inte ruckar på rollfördelningen mellan Arbetsgivarverket och regeringen och inte heller öppnar möjligheter för de centrala fackliga organisationerna att påverka uppräkningsanslagen.

- Systemet måste – så långt möjligt – vara stabilt över tiden.

Ett automatiskt system som ofta ändras genom administrativa ingrepp av olika slag innebär att myndigheternas planeringsförutsättningar försämras. Tilltron till systemet påverkas negativt. Kravet på stabilitet kan också medföra att man bör använda relativt grova mått och/eller breda index i modellen.

- Systemet måste vara förutsägbart och enkelt att förstå.

Det måste också redovisas öppet i budgetpropositionen hur beräkningarna har gjorts.

- Besparingar skall inte göras i själva systemet.

Besparingar eller förändringar i anslagsvolymen på grund av ändrad verksamhetsinriktning/omfattning tillhör det politiska området.

- Systemet skall se till att löneutvecklingen inom staten inte påverkar lönekostnadsutvecklingen inom den internationellt konkurrensutsatta delen av näringslivet/industrin (här oavsett vilken mer specifik jämförelse som görs).

Det måste finnas ett tillräckligt klart samband mellan valda metoder eller index och löneutvecklingen inom andra sektorer än staten. Samtidigt måste systemet tillåta en såpass god uppräkning av anslagen att myndigheterna kan uppnå en ändamålsenlig personalförsörjning. Konkret innebär detta att statens löner i det stora hela skall fortsätta att följa löneutvecklingen inom näringslivet/industrin men att det inte skall behöva uppstå ökade klyftor i lönehänseende mellan privat och statlig tjänst på grund av pris- och löneomräkningstekniken.

7.5.4 Teknik och politik

Det är väsentligt att en modell för anslagsuppräkning är och uppfattas som en teknikalitet utan koppling till de överväganden som statsmakterna gör om verksamhetens inriktning, omfattning och

kvalitet. Detta är en fråga som är av mycket stor betydelse för hela ramanslagssystemet. Med inkomstpolitiska ingrepp i systemet – eller mer eller mindre dolda besparingar – förlorar hela systemet den trovärdighet som erfordras. Här måste man komma ihåg att myndigheterna diskuterar verksamhetsfrågorna i mål- och resultatdialogen med regeringen. De är inte partsfrågor. De fackliga organisationerna å sin sida har accepterat ramanslagssystemet just under förutsättning av en neutral teknisk omräkning av anslaget för löner som skapar förutsättningar för en följsamhet till utvecklingen i den internationellt konkurrensutsatta sektorn.

En särskild fråga, som tagits upp med utredningen från bl.a. myndighetshåll, är om systemet för löneomräkning i vissa situationer underkompenserar myndigheterna. Vissa anser att löneomräkningen, dels genom viktningen i AKI-RAM m.m. och dels genom produktivitetsavdraget, sammantaget i praktiken ger en otillräcklig kompensation i de fall en myndighet avses expandera och får ökade resurser för detta. Enligt utredningen ligger i denna problematik knappast något systemfel vad gäller löneomräkningstekniken i sig.

7.5.5 Ensektor- och delsektormodellerna

En övergång från ensektormodellen till en delsektormodell skulle möta olika svårigheter. För det första svårigheten att hitta grupperingar inom de olika arbetsmarknadssektorerna som framstår som jämförbara och där också en adekvat jämförande lönestatistik går att få fram. Det kan sättas i fråga om det över huvud taget skulle gå att ta fram ett antal relevanta index som kunde läggas till grund för omräkningen inom olika delar av den statliga sektorn. Här skulle sannolikt komplexa resultat komma att uppstå, exempelvis att man hittar relevanta index för vissa delar av sektorn medan andra delar helt och hållet saknar lämpliga riktvärden. För det andra svårigheten att i en sådan modell skapa acceptans hos alla statliga parter. För det tredje den kanske avgörande svårigheten att lösa problemet med vem som skall avgöra indelningsfrågorna. Statsmakterna kan inte släppa det ställningstagandet till parterna, då dessa kan ha gemensamma intressen vad gäller val av jämförelsesektorer m.m. och därmed skulle kunna påverka löneomräkningens storlek. Det är dock svårt att se hur regeringen skulle kunna ensidigt fastställa sektorindelning och indexfrågor i en delsektormodell. Slutligen kan diskuteras om man över huvud taget skulle kunna släppa kopplingen till det löneindex som nu används utan störningar gentemot

parterna på den övriga arbetsmarknaden. Sammanfattningsvis bör enligt utredningens mening delsektormodellen därför inte införas.

7.5.6 Profilering av löneomräkningen

Endast vid ett par tillfällen har det skett en profilering av indextalet med hänsyn till satsningar i det centrala statliga kollektivavtalet. Arbetsgivarverket har argumenterat för att profileringen tas bort ur modellen och därvid bland annat anfört följande.

Arbetsgivarargumentet för ensektormodellen, nämligen att det skall vara möjligt att genom centralt beslutade satsningar kunna tillgodose ett gemensamt statligt arbetsgivarintresse, bygger på tanken att personalförsörjningsfrågor vid enskilda myndigheter skall hanteras i det centrala ramavtalet. Detta synsätt står i dålig samklang med de senaste årens utveckling som tvärtom betonat att de centrala avtalen skall vara så lite styrande som möjligt och att löner och andra anställningsvillkor i möjligaste mån skall bestämmas på lokal nivå. Arbetsgivarverket har att ta ställning till gemensamma arbetsgivarprioriteringar, men detta bör med hänsyn till den lönepolitiska utvecklingen inte ske genom bindande formuleringar i det centrala avtalet. Skulle en central avtalsskrivning i något fall synas motiverad är en sådan fullt möjlig att införa och förmodligen lättare att få enighet om utan den finansiella omfördelning som ensektormodellen medför. AgV ser därför inte att ensektormodellen längre tjänar något övergripande intresse.

Regeringen ansåg dock att det inte för all framtid kunde uteslutas att ett behov av omfördelning mellan olika grupper skulle komma att återspeglas i ett centralt statligt kollektivavtal och avslog Arbetsgivarverkets hemställan.

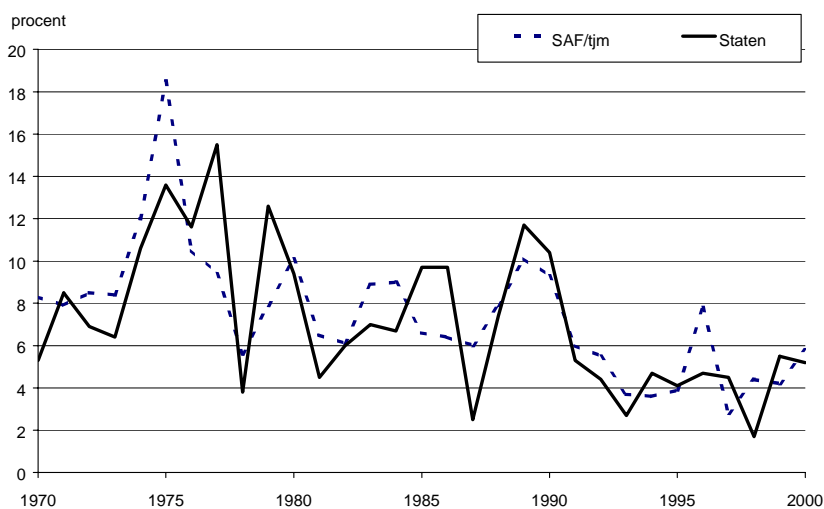
När det gäller frågan om fördelningsprofiler och deras effekter i form av en ev. omfördelning mellan grupper och myndigheter är det enligt utredningens uppfattning väsentligt för hela systemet med delegering av arbetsgivarpolitiken att diskussioner och ställningstaganden sker i arbetsgivararkretsen. Arbetsgivarverket är rätt forum och det är myndighetscheferna som genom arbetsgivar-samverkan måste fatta avgöranden i frågor som ytterst gäller utvecklingen av relativlönerna i staten. Det enda alternativet är en övergång till en delsektormodell, vilket avvisats ovan. Utredningen har diskuterat dessa frågor även i avsnitt 6.4.

7.5.7 AKI-RAM

Sambanden mellan privat och statlig lönebildning

Figuren nedan visar de årliga procentuella löneökningarna⁸ i den statliga sektorn respektive den privata tjänstemannasektorn under perioden 1970-2000. Den genomsnittliga löneökningstakten under perioden har varit 0,3 procentenheter högre per år i den privata tjänstemannasektorn jämfört med den statliga sektorn.

Figur 1. Årliga löneökningar i den statliga sektorn respektive den privata tjänstemannasektorn 1970–2000, i procent



Källor: Arbetsgivarverkets lönestatistik för statligt anställda, 1970–2000. Svenska Arbetsgivarföreningens lönestatistik för privatanställda tjänstemän, 1970–2000.

Under 1970- och 1980-talen när lönegradsystem var det förhärskande på den statliga sektorn var det vanligt på arbetsmarknaden med förtjänst- och löneutvecklingsgarantier. På den statliga sektorn utlöstes de i de fall den statliga sektorns löneutfall understeg den privata sektorns med tillräcklig marginal. Konsekvensen av dessa garantier ser man i figuren där den statliga löneökningstakten verkar ha följt ett mönster med en fördröjning på ett

⁸ De löneökningstal som visas är s.k. okorrigerade ökningstal. Okorrigerade ökningstal tar ingen hänsyn till att det kan ha skett förskjutningar i ålders- och yrkessammansättning och/eller arbetstidens längd på sektorerna. Orsaken till att de visas i figuren är att det saknas korrigerade tal för den statliga sektorn fram till början på 1990-talet.

till två år jämfört med den privata sektorns löneökningstakt. Spänningar i lönerelationerna hann byggas upp vilket ledde till stora svängningar i den statliga sektorns löneutveckling.

Som figuren också visar förändrades detta mönster efter 1989 då en mer decentraliserad lönebildning med individuella och differentierade löner fick ett allt starkare fotfäste på det statliga området. Något tydligt fördröjningsmönster kan inte längre urskiljas och svängningarna dämpas. Det var ett krav i stabiliseringsavtalet (det s.k. Rehnbergavtalet) 1991–1993 att förtjänst- och löneutvecklingsgarantier skulle tas bort ur avtalen på arbetsmarknaden. Parterna ställde sig bakom synsättet och genomförde avvecklingen under den därpå följande avtalsrörelsen.

En särskild studie genomförd 1997 av forskare anlitade av Arbetsgivarverket och som avsåg perioden 1960–1995 visar entydigt att en löneförändring i den privata sektorn orsakar en löneförändring i den statliga sektorn. En löneförändring i den statliga sektorn orsakar däremot inte någon löneförändring i den privata sektorn, dvs. den privata sektorn är lönenormerande. Det finns även andra studier som bekräftar detta resultat. Resultaten gäller även efter införandet av en mer decentraliserad lönebildning med individuella och differentierade löner i den statliga sektorn. Det finns inget i de observationer av löneökningstakten i de båda sektorerna efter 1995 som tyder på att resultaten inte fortfarande gäller.

Val av index

Ett underliggande skäl för ramanslagsutredningen att förorda enskormodellen var att det fanns ett statistiskt underlag som mätte arbetskostnadernas utveckling inom tillverkningsindustrin. I statistikhänseende saknades egentliga alternativ. Ännu i dag finns knappast ett särskilt mycket mer omfattande och genomarbetat statistiskt material i SCB:s arbetsmarknadsstatistik. Vid framtagande av AKI-RAM har tillverkningsindustrin (avdelning D enligt Standard för svensk näringsgrensindelning, SNI) valts att representera den internationellt konkurrensutsatta sektorn. Produkter inom SNI D svarar för drygt 80 % av den svenska varuexporten. Tjänsteexporten (exklusive transporter och resevaluta) utgör omkring 10 % av den totala svenska exporten. Tjänsteexportens relativa omfattning i förhållande till varuexporten samt dess spridning på flera olika sektorer i den svenska ekonomin, gör

det lämpligt att SNI D används för att representera den internationellt konkurrensutsatta sektorn.

I betänkandet Arbetsgivarpolitik i staten (SOU 1997:48) togs frågan upp om ett s.k. bredare index, ett index som mätte löneutvecklingen inom en bredare del av arbetsmarknaden. En fördel med detta skulle vara att index skulle variera mindre mellan åren. En breddning av beräkningsunderlaget för index måste dock bl.a. föregås av en noggrann genomgång av statistikfångstmöjligheterna. Det kunde hävdas att ett index som också avspeglar övrig privat sektor bättre skulle tillgodose syftet att skapa konkurrenskraftiga anställningsvillkor i staten utan att lönebildningen på den övriga arbetsmarknaden stördes. Utredningen menade dock att på några års sikt torde valet av index ha marginell betydelse för anslagsuppräknningen och vidare att det måste förutsättas att en ändring av index kunde genomföras på ett sätt som accepterades av parterna. Annars var risken uppenbar att rollfördelningen mellan Arbetsgivarverket och regeringen åter blev otydlig genom att de fackliga organisationerna skulle försöka att påverka uppräknningen av anslagen. Sammanfattningsvis ansåg utredningen inte att de brister som påtalats med indexuppräknningen var av den omfattningen att de motiverade en förändring.

OFR anförde f.ö. i sin rapport⁹ att ett löneindex som avsåg hela den privata sektorn skulle givit ett sämre utfall av omräkningen än det som använts. Även om prognosvärdet av en sådan analys är begränsat är det inte sannolikt att de fackliga organisationerna skulle vara särskilt intresserade av ett sådant byte.

Enligt vad utredningen erfarit är det enda reella alternativ till att mäta mot tillverkningsindustrin som finns tillgängligt att mäta mot index för hela den privata sektorn. Historiskt ger dock detta index större variationer än att mäta mot tillverkningsindustrin. När det gäller statistikinsamlingen kan nämnas att det blir allt svårare för SCB att få in material som skiljer ut arbetare från tjänstemän. Många företag redovisar alla anställda som tjänstemän (på grund av medarbetaravtal m.m.) och då kan inte SCB göra någon uppdelning.

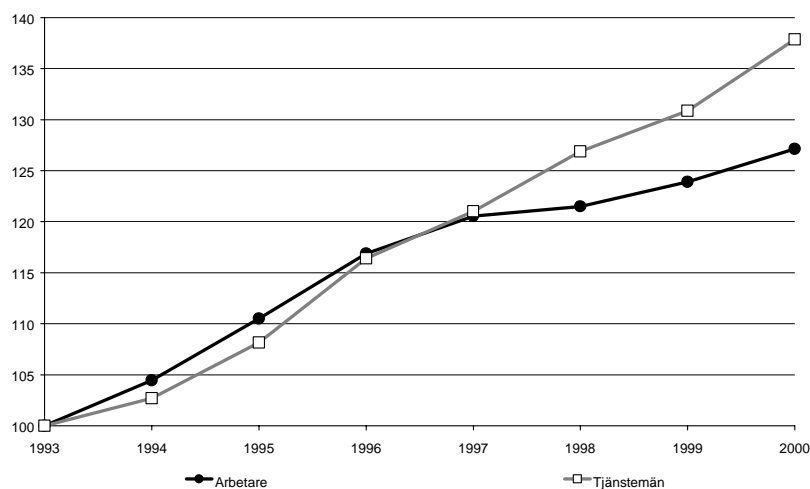
Att mäta mot övrigt näringsliv – med uteslutande av tillverkningsindustrin – är enligt utredningen inte aktuellt redan med hänsyn till utgångspunkten att den internationellt konkurrensutsatta sektorn skall vara lönenormerande.

⁹ Ramanslagssystemet – en kritiska granskning. OFR 1999.

Viktning av AKI-RAM

En förutsättning för att staten ska kunna erbjuda konkurrenskraftiga anställningsvillkor är att kompensationen som ges genom omräkning med ett arbetskraftskostnadsindex motsvarar den kostnad som sådana villkor medför. I en situation där arbetskraftskostnadsutvecklingen för tjänstemän under en längre tid överstiger den för arbetare på arbetsmarknaden kommer uppräkningsindexet AKI-RAM emellertid inte att ge korrekt kompensation för de statliga arbetsgivarna. På motsvarande sätt skulle de statliga arbetsgivarna efter hand bli överkompenserade om det omvända skulle gälla. Orsaken till detta förhållande är att fördelningen mellan arbetare och tjänstemän skiljer sig markant åt mellan tillverkningsindustrin och den statliga sektorn. Fördelningen i tillverkningsindustrin är omkring 65 % arbetare och 35 % tjänstemän att jämföra med ungefär 15 % resp. 85 % i staten. Sedan 1997 har arbetskraftskostnadsutvecklingen för tjänstemän inom tillverkningsindustrin varit snabbare än den för arbetare. Figur 2 visar utvecklingen av arbetskraftskostnaderna fördelat på arbetare respektive tjänstemän. När AKI-RAM beräknats har dessa faktorer viktats samman och därefter utgjort underlag för indexet perioden 1993–2000. Ett arbetartungt index används alltså för att göra en löneomräkning för den tjänstemannatäta statliga sektorn.

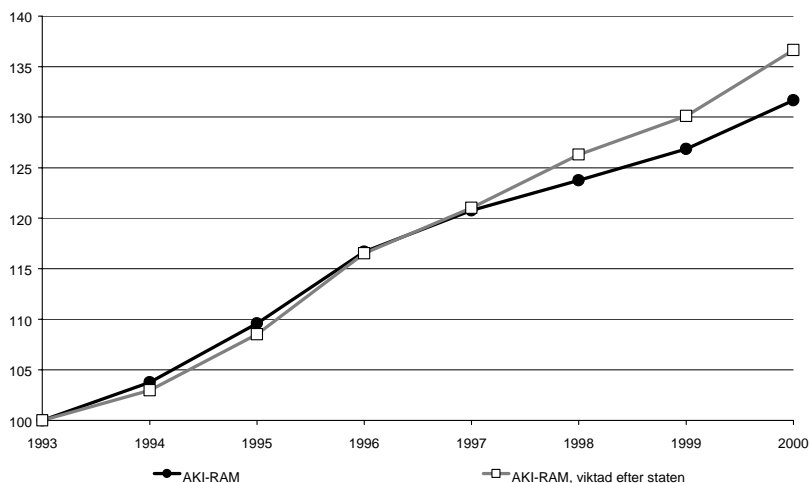
Figur 2. Utveckling AKI-RAM 1993–2000, uppdelat på arbetare och tjänstemän



Källa: SCB, bearbetat av AgV.

I figur 3 nedan visas AKI-RAMs utveckling under perioden 1993–2000. I samma figur visas hur AKI-RAM skulle ha utvecklats om det i stället vägts samman utifrån andelen arbetare och tjänstemän i den statliga sektorn. Som figuren visar hade ett löneindex med den statliga sektorns vikter för arbetare och tjänstemän utvecklats snabbare under perioden än vad AKI-RAM har gjort. En sådan viktning hade således inneburit högre kompensation till de statliga myndigheterna från 1997 och framåt. Utvecklingen åren 1994 och 1995 visar dock att utvecklingen även kunde ha varit den omvända.

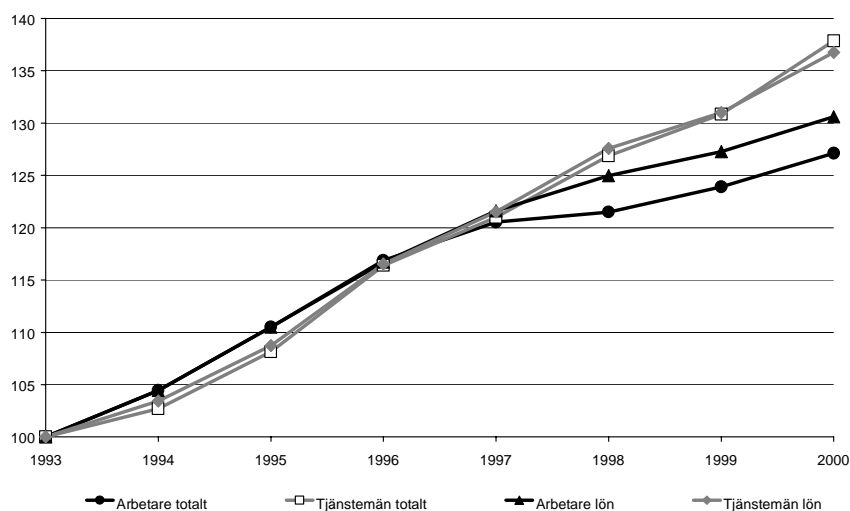
Figur 3. AKI-RAM 1993–2000 jämfört med ett löneindex viktat med hänsyn till fördelningen arbetare/tjänstemän i staten



Källa: SCB, bearbetat av AgV.

Figur 4 visar utvecklingen av de totala arbetskraftskostnaderna (lön plus avtalade och lagstadgade arbetsgivaravgifter) och utvecklingen av lönekomponenten i arbetskraftskostnaderna för arbetare respektive tjänstemän enligt AKI-RAM perioden 1993–2000. Utvecklingen av arbetskraftskostnaderna och lönerna för både arbetare och tjänstemän var likartad fram till 1997. Därefter har både arbetskraftskostnaderna och lönerna för tjänstemännen stigit mer än motsvarande för arbetare. Skillnaden i tillväxttakt har som framgår av figuren varit större när det gäller arbetskraftskostnaderna totalt än för lönerna.

Figur 4. Utveckling av total arbetskraftskostnad respektive lön i industrin enligt AKI-RAM 1993–2000, uppdelat på arbetare och tjänstemän



Källa: SCB, bearbetat av AgV.

Förklaringen är att utvecklingen av framför allt de avtalade arbetsgivaravgifterna för arbetare har haft en svagare utveckling som andel av lönen under perioden medan det är tvärtom för tjänstemännen från och med 1997 och framåt, se tabellen nedan. Den beror i huvudsak på att de avtalspensionssystem som gäller för arbetare respektive tjänstemän ger olika förmåner för lönedelar över 7,5 basbelopp. De premier som arbetsgivarna betalar för dessa system stiger kraftigt när lönen överstiger 7,5 basbelopp för tjänstemän medan motsvarande inte gäller för arbetare. Detta gäller både privatanställda tjänstemän och statligt anställda. Löneutvecklingen de senaste åren har inneburit att allt fler tjänstemäns löner överstiger 7,5 basbelopp. Då premierna är höga över denna gräns för tjänstemännen ökar genomsnittskostnaden för de avtalade arbetsgivaravgifterna som tabellen överst på nästa sida visar.

Den faktiska utvecklingen av de avtalade och lagstadgade arbetsgivaravgifterna inom industrin enligt AKI-RAM perioden 1994-2000, i procent av lönen

Period	Arbetare		Tjänstemän	
	Avtal	Lag	Avtal	Lag
1994	6,00	31,36	6,80	31,36
1995	6,00	31,36	7,05	31,36
1996	6,00	31,56	7,40	31,56
1997	5,82	30,32	8,23	30,32
1998 ¹	4,97	28,55	9,81	28,55
		33,93		35,23
1999	5,15	33,96	10,31	35,36
2000	5,25	33,82	11,51	35,52

¹ De olika procentsatserna för de lagstadgade arbetsgivaravgifterna 1998 beror på att vid beräkningen av AKI-RAM mellan 1997 och 1998 medräknades (den lägre siffran) inte den allmänna löneavgiften men det gjorde den vid beräkningen mellan 1998 och 1999 (den högre siffran).

Figur 5 visar arbetskraftskostnadernas utveckling inom industrin under perioden 1993-2000 enligt AKI-RAM, viktat efter statens fördelning på arbetare och tjänstemän samt för tjänstemän enbart.

Figur 5. Utveckling AKI-RAM 1993-2000, olika viktningar

Year	AKI-RAM, ordinarie	AKI-RAM, viktat efter staten	AKI-RAM, tjänstemän
1993	100	100	100
1994	104	104	104
1995	109	109	109
1996	117	117	117
1997	121	121	121
1998	124	127	127
1999	127	131	131
2000	132	137	135

Källa: SCB, bearbetat av AgV.

Som framgår av figuren finns en betydelsefull likhet i utvecklingen mellan AKI-RAM, riktat för enbart tjänstemän, och ett AKI-RAM, riktat efter fördelningen arbetare/tjänstemän i staten.

De olika möjliga beräkningsteknikerna vid konstruktion av löneindex kan enligt utredningens analys ovan beskrivas på tre sätt enligt följande. Syftet är att bedöma vilken modell som bör anses vara mest relevant och träffsäker vid omräkning av arbetskraftskostnadsdelen i ramanslagen.

1. "AKI-RAM, ordinarie" som i dag används vid omräkning av ramanslagen, bygger på fördelningen mellan arbetare och tjänstemän i tillverkningsindustrin som var ungefär 65 procent arbetare och 35 procent tjänstemän under hela perioden 1993–2000. Avtalen för arbetare sluts av LO-förbund medan avtalen för tjänstemän sluts av tjänstemannaförbund.
2. I varianten "AKI-RAM, viktat efter staten" har anpassningen till staten gjorts genom att utvecklingen för industrins arbetare och tjänstemän vägts samman med hänsyn till i vilken grad statliga arbetstagare omfattas av avtal som slutits av LO-förbund respektive tjänstemannaförbund. Den statliga sektorns fördelning blir härvid 15 och 85 procent i stället för som i tillverkningsindustrin 65 respektive 35 procent.
3. I varianten "AKI-RAM tjänstemän" har anpassning gjorts till att samtliga statsanställda betraktas som tjänstemän. En konsekvens av detta är bl.a. att samtliga anställda i den statliga sektorn kan omfattas av samma avtalspensionssystem. Systemet motsvaras i stort sett av det som gäller för tjänstemännen i industrin. Löneutvecklingen de senaste åren har inneburit att allt fler tjänstemannalöner har kommit att överstiga 7,5 basbelopp. Andelen statsanställda med lön över 7,5 basbelopp har ökat från ca 13 procent till ca 30 procent under perioden 1995–2000. Det har medfört att arbetsgivaravgifterna enligt avtal perioden 1995-2000 ökat med ca 7 procentenheter för de statliga arbetsgivarna i genomsnitt. Motsvarande ökning av avgifterna avseende tjänstemännen inom industrin har varit 4,5 procentenheter medan avgifterna för arbetarna inom industrin har minskat med 0,75 procentenheter.

En förutsättning för att löneomräkningssystemet ska vara långsiktigt hållbart är att den statliga sektorn kompenseras på ett så korrekt sätt som möjligt för ökningarna av arbetskraftskostnaderna

med utgångspunkten att den internationellt konkurrensutsatta sektorn även fortsättningsvis skall vara lönenormerande. Detta var också avsikten när systemet infördes. Omräkningen bör således göras med ett index som är relevant och som varken överkompenserar eller underkompenserar myndigheterna. Detta är av avgörande betydelse för systemets trovärdighet.

Ett annat viktigt krav är enligt utredningen att den statliga sektorn bör kunna erbjuda likartad löneutveckling som den internationellt konkurrensutsatta sektorn för jämförbara grupper. Därmed ges den statliga sektorn nödvändig konkurrenskraft för sin personalförsörjning.

Eventuella förändringar av sättet att beräkna löneindex bör av det skälet grundas på förhållanden som är relevanta för den statliga sektorn. Staten har en mycket högre andel tjänstemän än tillverkningsindustrin. Vidare har staten i dag genomgående tjänstemannaavtal. Om man vill åstadkomma ett relevant löneindex som tillgodoser kraven måste enligt utredningens uppfattning dessa omständigheter beaktas.

Det bör noteras att indexserierna, som synes av kurvorna i figurerna 1–5, i samtliga fall börjar dela sig 1997. Index för 1997 användes med två års eftersläpning 1999. Den skillnad som börjar göra sig gällande är i samtliga fall så stor att en ändring av index nu bör kunna övervägas.

Det kan förefalla troligt att arbetskraftskostnaderna för tjänstemän även under en tid framåt kommer att utvecklas snabbare än för arbetare. Även skillnaderna vad gäller avtalade och lagstadgade avgifter talar för det. Det är dock inte säkert att den historiska trenden kommer att bestå i framtiden. Den har i sig ett relativt lågt prognosvärde. Men om det blir så kommer löneindex med nuvarande konstruktion ge ett allt mindre exakt utfall och alltmer tendera att underkompensera myndigheterna. Detta kan komma att erodera parternas förtroende för systemet. Samtidigt kommer statens personalförsörjning att missgynnas.

Fördelningen mellan arbetare och tjänstemän i industrin kan ändras över tid. Det kan också definitionerna av grupperna göra, liksom den fackliga tillhörigheten. Utvecklingen går enligt utredningens bedömning på sikt sannolikt mot allt mer av tjänstemannaavtal (medarbetaravtal) även för arbetarna inom tillverkningsindustrin. Dessa omständigheter skulle i sig tala för att nuvarande löneindex efter hand skulle kunna ge ett mer relevant utfall.

Enligt utredningen talar sammanfattningsvis övertygande skäl för att ett mer korrekt löneindex nu bör konstrueras. Två alternativ har beskrivits. Alternativet att göra en omviktning med hänsyn till andelen arbetare resp. tjänstemän i staten anser utredningen sammantaget är mindre lämpligt särskilt ur ett framtidsperspektiv än alternativet att konstruera ett index som tar hänsyn till att staten har tjänstemannaavtal. Ett löneindex som bygger på den principen är logiskt, lätt att förstå och stabilt över tid. Dessutom är statistiken säkrare. Det framgår av figur 5 att det inte heller gör någon stor skillnad om man viktat efter andelen arbetare resp. tjänstemän eller enbart tjänstemän. Utredningen föreslår mot den ovan angivna bakgrunden att löneomräkningen görs med hänsyn till arbetskraftskostnadsutvecklingen för tjänstemän inom tillverkningsindustrin, beräknat enligt AKI-RAM.

Skälen för detta ställningstagande, som utvecklats ovan, kan sammanfattas i följande punkter.

- Argumentet för tjänstemannaindex – att staten har tjänstemannaavtal – har tyngd och relevans.
- Ett tjänstemannaindex har förutsättningar att ge det mest korrekta utfallet.
- Ett tjänstemannaindex ger myndigheterna nödvändiga förutsättningar för sin personalförsörjning.
- Ett tjänstemannaindex har acceptans hos parterna.
- Ett tjänstemannaindex är logiskt, lätt att förstå och stabilt över tid.

Ekonomiska effekter

En grundtanke bakom löneomräkningssystemet är att det skall vara kostnadsneutralt. Besparingar eller fördyringar är inte frågor som skall tas upp i den tekniska omräkningen av anslagen. Det leder enligt utredningens mening fel att diskutera huruvida en förändring i löneomräkningssystemet kan tänkas bli dyrare eller billigare ur statsfinansiell synpunkt. En sådan diskussion skulle kunna innebära att regeringen och parterna åter skulle komma att förhandla om det tillgängliga utrymmet. Enligt utredningen är den fråga som skall besvaras endast vilken teknik eller metod som ger den mest korrekta jämförelsen med arbetskraftskostnadsutvecklingen inom den konkurrensutsatta sektorn.

7.5.8 Produktivitetsavdraget

I enlighet med vad statsmakterna vid flera tillfällen har betonat är en grundförutsättning för de möjligheter till följsamhet gentemot kostnadsutvecklingen i tillverkningsindustrin som skapas genom löneomräkningen att det sker en likartad produktivitetsutveckling i de statliga verksamheterna.

Om de statliga arbetskraftskostnaderna tilläts öka lika mycket som inom tillverkningsindustrin utan att det ställdes några krav på att de delvis skulle finansieras genom produktivitetstillväxt skulle kostnaden för detta behöva finansieras genom ett ökat skatteuttag, vilket skulle kunna öka den konkurrensutsatta sektorns kostnader och försämra dess konkurrenskraft. Alternativt, om de statliga myndigheterna kunde påräkna en anslagsuppräknings motsvarande arbetskostnadsutvecklingen i industrin utan att några avdrag för produktivitetsutvecklingen gjordes, skulle den statliga sektorn kunna höja lönerna ytterligare till följd av de resurser som kan frigöras genom den egna produktivitetsutvecklingen, vilket skulle kunna leda till ett för övriga avtalsområden ogynnsamt konkurrensläge vad gäller arbetskraften.

Vid den årliga omräkningen av myndigheternas anslag reduceras därför arbetskraftskostnadsindexet med ett produktivetskrav, motsvarande ett genomsnitt av produktivitetsutvecklingen i den privata tjänstesektorn under de senaste tio åren. Därigenom skapas förutsättningar för de statliga myndigheterna att klara sin kompetensförsörjning genom konkurrenskraftiga löner samtidigt som uppfyllandet av en grundförutsättning för den statliga lönebildningen, att löneutvecklingen inte ska inverka negativt på den konkurrensutsatta sektorns konkurrensförmåga, kan säkerställas.

Av de samtal som utredningen haft framgår emellertid att det nuvarande produktivitetsavdraget väcker invändningar, ifrågasättanden och diskussion. Det gäller begreppet produktivitet som sådant, varför man valt ett jämförelseindex från privat tjänstesektor, svårigheterna att förutse avdragets storlek, att avdraget i stället för att göras i samband med löneomräkningen borde vara ett ämne för diskussion i budgetdialogen, osv. Även om denna typ av reaktioner ibland föranleds av bristfällig information så är det enligt utredningens mening olyckligt att de förekommer i samband med ett löneomräkningssystem som endast kan legitimeras genom dess neutralitet.

Det är inte heller oförståeligt att man, som företrädare för en statlig verksamhet ställer sig frågan om det inte är rimligare att

koppla löneutrymmet i staten till den egna sektorns eller den enskilda myndighetens konstaterade produktivitetstillväxt i stället för att koppla det till produktivitetstillväxten i den privata tjänstesektorn.

Här reses emellertid en mängd komplicerade och ibland också grannliga följdfrågeställningar. Den kanske viktigaste är den om vilket arbetskraftskostnadsindex som då kan anses relevant. Kan det, av alla direkt eller indirekt berörda, uppfattas som rimligt att de statliga verksamheter där en produktivitetstillväxt motsvarande den inom privat tjänstesektor inte kan påvisas eller antagas, ändå skall ges förutsättningar till en jämförbar löneutveckling? Eller blir en nödvändig konsekvens av den risk för kostnadsövertalningar som då skulle uppstå att olika arbetskraftskostnadsindex behöver tillämpas för olika statliga verksamheter, allt efter vilken produktivitetstillväxt som kan påvisas eller antagas i den enskilda verksamheten? Vidare, hur skall löneutrymmet bestämmas för en verksamhet där produktivitetstillväxten inte rimligen kan mätas (symfoniorkesterexemplet)? Är det kanske rimligt att statsanställda inom sektorer där produktivitetstillväxten mäts till noll inte skall kunna påräkna någon reallöneökning? Förknippade med dessa frågeställningar är också de eventuella problem som kan uppstå då det gäller incitamentsstruktur och kostnadsmedvetande. Är det rimligt att löneuppräkningsen blir lägre desto bättre de anställda arbetar?

Enligt utredningen visar dessa frågeställningar på att det finns ett antal övervägande skäl som talar för att produktivitetskravet även fortsättningsvis bör vara exogent bestämt.¹⁰ Viktigast är att alla andra alternativ tycks förutsätta diskussioner om genomgripande förändringar också vad gäller förutsättningarna för följsamhet och lämpligt val av arbetskraftskostnadsindex. Därtill kommer att det är svårt, och i vissa fall omöjligt, att finna rättvisande och allmänt accepterade metoder för att mäta produktivitet i offentlig verksamhet. Direkta kopplingar till den egna produktivitetstillväxten kan dessutom i många fall ge upphov till märkliga incitamentsstrukturer.

Enligt utredningen finns det också ett antal skäl för att göra ett produktivitetsavdrag i samband med löneomräkningen. Genom att det sätts ett produktivitetskrav – i någon form – skapas som nyss nämnts likartade förutsättningar för lönebildningen i staten och på privat sektor. Samtidigt understryker ett produktivitetsavdrag på

¹⁰ Bestämt av förhållanden utanför den statliga sektorn.

ett tydligt sätt att det finns ett samband – även i staten – mellan utrymmet för löneökningar och driftskostnader.

Självfallet finns det inget som hindrar att regeringen i budgetprocessen ställer ytterligare krav på produktivitet utveckling eller beslutar att en verksamhet skall minskas eller utökas. Detta sker då i en dialog med myndigheten i fråga. Det vore enligt utredningen olyckligt om produktivetsavdraget som sådant fördes över till budgetdialogen. Detta skulle kunna framstå som en inbjudan både till myndigheterna och de fackliga organisationerna att i praktiken förhandla direkt om utrymmet för produktivitet utveckling och löneutrymme. Därigenom skulle enligt utredningen ramanslags-systemet skadas.

Utredningen anser mot den bakgrunden att ett produktivetsavdrag även i fortsättningen skall göras vid löneomräkningen.

Regeringen bör lägga fast ett produktivetskrav

Som ovan anförts är det svårt att mäta produktivitet. En statlig utredning¹¹ analyserar för närvarande bl.a. hur produktiviteten mäts i näringslivet och offentlig sektor. Utredningen skall redovisa sitt uppdrag senast vid utgången av 2002 och huvudparten av föreslagna förändringar vara möjliga att genomföra den 1 januari 2004. Det kommer att sannolikt att krävas ytterligare utvecklingsarbete för att ta fram effektiva metoder för att närmare analysera produktivitet utvecklingen i såväl privat som statlig verksamhet.

Det ifrågasättande av produktivetsavdraget som då återstår att diskutera och därmed också det som enligt utredningen har störst relevans, handlar om svårigheterna med att förutse avdragets storlek. Under den period som produktivitet utvecklingen i privat tjänstesektor har använts för avdraget har det 10-åriga genomsnittet varierat mellan 1,06 och 1,68 %. Dessa variationer kan vara svåra att förutse för statliga arbetsgivare. Enligt utredningen bör man ta fasta på att produktivetsavdraget egentligen uttrycker ett krav. Utredningen föreslår därför att regeringen i stället för att använda sig av ett uppmätt produktivetsavdrag varje år, skall beräkna och fastställa ett fast avdrag som kan gälla för överskådlig tid.

Enligt utredningen bör ett sådant fast avdrag beräknas med utgångspunkt i de data över produktivitet utvecklingen i privat tjänstesektor som föreligger. Det genomsnittliga produktivets-

¹¹ Dir. 2000:58. Översyn av den ekonomiska statistiken. Särskild utredare är Svante Öberg.

avdraget för perioden 1997–2002 (dvs. mätperioden 1986–2000) var 1,3 % (jfr tabell i avsnitt 7.4.4). Det därefter bestämda fasta avdraget bör sedan endast ändras om den faktiska framtida produktivtetsutvecklingen i privat tjänstesektor visar på en trendmässig avvikelse från det fastställda avdraget. Vid fastställandet av ett sådant avdrag bör regeringen också klargöra under vilka mer precisa förutsättningar den i framtiden kan komma att revidera avdraget. Eventuella framtida förändringar i det fasta avdraget bör därtill aviseras något år innan de genomförs så att myndigheterna ges rimliga planeringsförutsättningar.

7.5.9 Den eftersläpande statistiken

Ett system som bygger på statistiska data kommer alltid att kännetecknas av en viss eftersläpning. Den nuvarande eftersläpningen är i princip två år. Utredningen har övervägt möjligheterna att använda index uppmätt under perioden maj–maj i stället för november–november. Härigenom skulle eftersläpningen minska med ett halvt år. Ett sådant arbetssätt är dock inte möjligt för närvarande med hänsyn till arbetet med den ekonomiska vårpropositionen.