

8 Den arbetsgivarpolitiska delegeringen

8.1 Allmänt om delegeringen av arbetsgivaransvaret inom staten

Staten är en enda sammanhållen juridisk person. Myndigheter under regeringen ges genom författningar av olika dignitet sina befogenheter att agera inom de administrativa och ekonomiska ramar som kommer till uttryck i bl.a. budgeten och regleringsbrev. Regeringen delegerar behörighet, men ansvaret för den statliga verksamheten ligger ytterst kvar hos regeringen. Behörigheten kan således omstöpas – i princip när som helst – av regeringen.

En myndighet är en del av staten. Men den är inget dotterbolag i någon slags koncern.

En myndighet är arbetsgivare för sin anställda personal i enlighet med vad som följer av lagar, andra författningar och avtal, arbetsgivarnycklar utfärdade av regeringen eller Arbetsgivarverket m.m. Egenskapen att vara arbetsgivare är utförligt reglerad. Rätten att besluta om anställningar i en myndighet är ofta fördelad så att myndighetschefen anställs genom beslut av regeringen och övrig personal anställs av myndigheten. Men både chefen och personalen har myndigheten som arbetsgivare. Myndigheten beslutar bl.a. om semester för dem. Samtidigt är de anställda i staten. Särskilda regler gäller för dem, som lagen (1994:260) om offentlig anställning, och det finns kollektivavtal för statens anställda. Myndigheten kan i sin arbetsgivarroll därför sägas uppträda som representant för staten.

Arbetsgivarverket har fått behörighet att teckna centrala kollektivavtal, bl.a. löneavtal, för statens räkning genom delegation från regeringen och ytterst riksdagen. Regeringen skall dock godkänna ändringar i huvudavtalen samt i MBA-R. Verket får i sin tur delegera rätten att sluta lokala kollektivavtal till myndigheterna. Detta följer av kollektivavtalsförordningen (1976:1021). Regeringen har s.a.s. delegerat till Arbetsgivarverket rätten att delegera. Samtidigt styrs Arbetsgivarverket av myndigheterna.

Den här måhända självklara grunden för en diskussion om delegeringen är alltså att staten är odelbar, att regeringen styr riket och har det fulla ansvaret för staten och förvaltningsmyndigheternas verksamhet. Genom ett komplext mönster av beslut har riksdagen och regeringen delat med sig av sitt ansvar och givit befogenheter. Dynamiken i den statliga verksamheten handlar i mycket om hur dessa frågor hanteras och löses över tiden.

8.2 Utvecklingen mot ett delegerat arbetsgivaransvar i staten m.m.

Riksdagen, som ytterst ansvarig, och regeringen, som styr riket, har sedan lång tid strävat att både delegera och avreglera frågor som rör statens arbetsgivarpolitik till myndigheterna. I kapitel 4 har utredningen redovisat en mer ingående historik rörande lönebildningen i staten. I detta och det följande avsnittet behandlas utvecklingen mot ett delegerat arbetsgivaransvar i staten i huvudsak från befogenhetssynpunkt.

8.2.1 Förhandlingsrättsreformen

År 1965 beslutade riksdagen att ge de offentligt anställda tjänstemännen samma rättigheter att förhandla om kollektivavtal och att tillgripa stridsåtgärder som övriga arbetstagare. Den offentlig-rättsliga regleringen av anställningsvillkoren ersattes nu av ett privaträttsligt förfarande. Avtalsfrågorna flyttades från Regeringskansliet till en nybildad stabsmyndighet, Statens avtalsverk (SAV). SAV fick med stöd av författning bl.a. rätt att förhandla om och teckna kollektivavtal i statens namn. Samtidigt som arbetsgivarrollen på detta sätt blev tydligare växte efter hand starka motparter fram på den fackliga sidan.

SAV:s chef förutsattes hålla en mycket tät kontakt med det statsråd som hade det politiska ansvaret för den statliga lönerörelsen. Riksdagens inflytande vid löneförhandlingarna säkerställdes genom en särskilt inrättad löne delegation, som statsrådet skulle överlägga med. Avtalen som sedan förhandlades fram av SAV krävde godkännande av löne delegationen för att bli giltiga. Om löne delegationen skulle vägra att godkänna ett avtalsförslag återstod för regeringen ändå den formella möjligheten att genom proposition förelägga avtalet för riksdagen in plenum.

I SAV:s styrelse skulle det finnas personer som stod regeringen nära. Vid sidan av generaldirektören som ordförande fanns från början statssekreterarna i finans- och civildepartementen. När löne- och pensionsfrågorna i staten 1969 överflyttades till finansdepartementet under ett konsultativt statsråd kom de båda statssekreterarna i finanserna att ingå i SAV:s styrelse. På olika sätt hade således statsmakterna sört för insyn och inflytande i SAV. Inte minst gällde detta i kollektivavtalsförhandlingarna, vilket ju i praktiken var en förutsättning för att systemet med godkännande av avtalen i efterhand skulle kunna fungera.

Verksamheten hos Statens avtalsverk var i det stora hela inriktad mot att arbeta på regeringens uppdrag och att föreskriva vad myndigheterna skulle göra snarare än att ge myndigheterna råd och stöd.

8.2.2 Myndigheternas ansvar ökar under 1970-talet

Ansvarsfördelningen förändrades successivt i riktning mot ett ökat ansvar för de enskilda myndigheterna. De arbetsrättsliga reformerna i mitten på 1970-talet innebar att särregleringen på det statliga området minskade och medförde också att arbetsgivarrollen breddades på den lokala nivån. Löneförhandlingarna var dock fortfarande centraliserade till Statens avtalsverk och regering och riksdag hade det slutliga avgörandet. Myndigheternas behov av en mer verksamhetsanpassad lönebildning gjorde det nödvändigt med ett större lokalt inflytande. Ett betydelsefullt steg togs med det s.k. L-ATF-avtalet som träffades 1978 och som innehöll att en procent av lönesumman fick disponeras i lokala förhandlingar.

Som en konsekvens av utvecklingen ombildades Statens avtalsverk den 1 januari 1979 till Statens arbetsgivarverk. Verkets uppgifter utvidgades till att förutom löneavtalsfrågorna också omfatta samordningen av hela den statliga arbetsgivarpolitiken. Verket skulle därför i större utsträckning stödja myndigheterna i deras funktion som arbetsgivare genom information, rådgivning och utbildning m.m. Verkets utökade ansvarsområde motiverade en bredare styrelserepresentation än tidigare. Företrädare för flera statliga myndigheter utsågs till ledamöter i styrelsen. Regeringens fortsatta inflytande och insyn i verket säkerställdes bl.a. genom att statssekreteraren i dåvarande budgetdepartementet utsågs till ordförande i verkets styrelse i stället för generaldirektören.

8.2.3 Det personalpolitiska beslutet 1985

När riksdagen 1985 beslutade om en ny statlig personalpolitik skedde det i anslutning till en djupgående reformering av den statliga förvaltningen. Reformens syfte var en effektivare statsförvaltning och ledorden förnyelse och förändring. Ett viktigt skäl för förnyelseprogrammet var att kostnaderna för de offentliga utgifterna nått närmare 60 % av bruttonationalprodukten och det fanns en allmän insikt om att expansionen inte längre kunde fortsätta. Nya reformer måste i fortsättningen finansieras genom omprioriteringar eller rationaliseringar i statens verksamheter. För myndigheterna gick det inte längre att som tidigare utveckla och förnya enbart genom att nyanställa. Därför krävdes en satsning på den befintliga personalens utveckling så att förändrade förutsättningar kunde mötas med personal som hade nödvändig kompetens för de nya arbetsuppgifterna.

Regeringen tog upp statens personalpolitik i den personalpolitiska propositionen (prop. 1984/85:219). I propositionen anfördes uttryckligen att möjligheterna att i alla detaljer utforma personalpolitiken som en politik, gemensam för hela statsförvaltningen, måste omprövas. I det s.k. personalpolitiska beslutet (prop. 1984/85:219, AU1985/86:6, rskr. 48) angav riksdagen en inriktning för den vidare utvecklingen. Personalpolitiken skulle i ökad utsträckning användas som ett styrmedel för att effektivisera den statliga verksamheten och för att medverka till förnyelsen av den offentliga sektorn. Vidare skulle personalpolitiken decentraliseras och anpassas till de skilda förutsättningar som olika myndigheter hade för sin verksamhet. I beslutet tonades riksdagens direkta ansvar för arbetsgivarfrågorna ner genom avvecklingen av den särskilda lönelegationen och genom att ansvaret att godkänna de centrala kollektivavtalen fördes till finansutskottet. Den politiska styrningen av SAV minskade genom att regeringen utsåg endast tjänstemän att ingå som ledamöter i verkets styrelse. Regeringen utsåg även en fristående ordförande. Ingen statssekreterare har härefter ingått i styrelsen.

Departementschefen om decentralisering

I propositionen uttalade departementschefen att en ökad decentralisering självfallet måste ske med beaktande av de värden som en sammanhållen central arbetsgivarfunktion innebar. De stora grund-

läggande kollektivavtalen på statens område hade bl.a. medfört att kraven på likabehandling och rättvisa i stor utsträckning hade kunnat tillgodoses. Nackdelarna med en långt driven centralreglering hade emellertid ökat genom att den statliga verksamheten blivit mer omfattande och komplex. De generella reglerna hade antingen blivit för dåligt anpassade till de skilda förhållanden som olika delar av statsförvaltningen arbetade under eller för detaljerade i de fall de utformats för att beakta alla de speciella förhållanden i vilka de kunde komma att tillämpas.

Departementschefen anförde vidare att en framtida ordning för regleringen av den statliga personalpolitiken borde utformas så att allmänna principer borde komma till uttryck i regler som gällde för hela statsförvaltningen. Grundläggande avtal om förändringar i den allmänna förtjänstnivån och om kvaliteten i de särskilt centrala delarna av anställningsvillkoren borde sålunda vara lika för hela statsförvaltningen. Sjuklönesystemet och anställningstryggheten var exempel på sådana centrala avtal där det inte var rimligt att statstjänstens villkor skulle vara olika i skilda delar av statsförvaltningen. De grundläggande principerna om medbestämmandet var ett annat område där det centralt borde finnas fastlagda kvalitetskrav. Däremot borde medbestämmandet kunna fördjupas om dess tekniska utformning gav stora möjligheter till lokal anpassning, vilket varit en viktig tanke bakom den reformen. Inom dessa centralt givna ramar borde staten verka för en långtgående decentralisering till myndigheterna.

Enligt departementschefens bedömning kunde utvecklingen mot ökad decentralisering komma att ta flera år i anspråk. Stor hänsyn måste tas till olika starka behov av decentralisering inom olika områden liksom till de lokala parternas beredskap att gradvis axla ett större inflytande och ansvar. Takten i decentraliseringen fick också anpassas till de anställdas beredskap att acceptera de olikheter som kunde vara en naturlig följd.

Regeringens förenklingsuppdrag till SAV

Decentralisering av sådana arbetsgivaruppgifter som ankom på främst regeringen och SAV var *ett* led i strävandena att underlätta för de enskilda myndigheterna att utöva sin arbetsgivarroll. Ett annat viktigt inslag var att utveckla befintliga regelsystem. Sådana regelöversyner kunde enligt departementschefen både inriktas på förenkling och på att föra ner befogenheter till myndigheterna.

SAV fick ett förenklingsuppdrag som bl.a. innefattade att – som en förberedelse för den då kommande avtalsrörelsen – se över sak-innehållet i gällande avtal. SAV fick vidare till uppgift att undersöka om regler i olika avtal borde anpassas till de skilda krav som ställs på olika förvaltningsgrenar, t.ex. för affärsverken, försvaret, rättsväsendet och undervisningsområdet. En sådan områdesanpassning kunde ske genom säravtal för olika områden. (Sektoravtal tillskapades 1986.) SAV skulle vidare undersöka olika sätt att öka delegeringen av förhandlingsarbetet så att de lokala parterna inom givna ekonomiska ramar fick förfoga över avtalens innehåll och tillämpning i högre grad. Slutligen skulle SAV genomföra ytterligare delegeringar i gällande avtal, bl.a. genom att öka myndigheternas beslutsbefogenheter enligt arbetsgivarventilerna. Samtidigt skulle regeringen å sin sida fortsätta att fortlöpande förenkla de författningar som reglerade sådana personalfrågor som staten-arbetsgivaren ensidigt förfogade över.

Organisatoriska effekter av SAV:s ändrade roll

I propositionen konstaterade departementschefen att de principer som låg till grund för omorganiseringen av den statliga arbetsgivarfunktionen och bildandet av SAV 1979 borde ligga fast med den ytterligare decentralisering han förordat. Utvecklingen mot ökad decentralisering och fortlöpande förenklingar innebar en delvis ny roll för SAV. Redan decentraliserings- och förenklingsarbetet i sig ställde ökade krav på verket. I takt med att förändringarna genomfördes borde SAV inriktas mer mot att stödja myndigheterna i deras vidgade arbetsgivarroll, bl.a. genom rådgivning, information och utbildning till dem som på myndighetsnivå hade att representera arbetsgivarintresset.

Riksdagens riktlinjer för lönebildningen

Genom det personalpolitiska beslutet angav riksdagen även övergripande riktlinjer för statens arbetsgivarpolitik. Dessa riktlinjer innebar 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 av 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.

Att ge verksamhetsintresset och de direkt verksamhetsansvariga myndigheterna ett grundläggande inflytande på lönebildningen har sedan det personalpolitiska beslutet varit styrande för utvecklingen av arbetsgivarfunktionen i staten.

Förtjänst och skicklighet

En del i det personalpolitiska beslutet var förändringen i avvägningen mellan förtjänst och skicklighet vid meritvärdering. Detta markerar ett betydelsefullt steg i utvecklingen mot en effektivare statlig rekrytering. Enligt regeringen skulle stor omsorg ägnas förberedelserna i samband med rekrytering. Behovet av att återbesätta lediga tjänster skulle analyseras noga, arbetsuppgifterna och kraven på innehavaren övervägas. Så många instrument som möjligt borde användas i syfte att säkerställa bästa möjliga urval.

Till ledning för meritvärderingen föreskrev regeringsformen 11 kap. 9 §, liksom i dag, att avseende vid tillsättning av statliga tjänster endast fick fästas vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Med förtjänst avsågs i realiteten den tjänstetid en sökande kunde åberopa på statliga och andra befattningar. Till skicklighet hänfördes faktorer som teoretisk och praktisk utbildning, kunskaper, erfarenheter och resultat i andra anställningar samt prestationsförmåga, yrkesskicklighet, ledaregenskaper m.m. Det personalpolitiska beslutet innebar att skickligheten skulle väga tyngre än förtjänsten och normalt vara avgörande för anställningsbeslutet. Enligt regeringen var förtjänstkriteriet förenat med problem. Det var till stor del mekaniskt, antalet tjänsteår låg alltid i botten på bedömningarna, samtidigt som det fanns variationer mellan myndigheterna när det gällde att räkna tjänstetid. Regeringen hade tre syften. För det första skulle effektiviteten främjas om meritvärderingen kopplades till den aktuella tjänstens krav. För det andra skulle rörligheten inom staten underlättas. För det tredje borde handläggningen av tillsättningsärenden kunna förenklas. Men enligt utredningen var den kanske viktigaste effekten att skickliga och högpresterande medarbetare i staten nu inte längre

måste – eller kunde – förbigås genom en enkel tillämpning av anciennitetsprincipen. Detta gav förutsättningar för en helt ny dynamik i myndigheternas kompetensförsörjning.

Här kan man också se en koppling till genombrottet med individuella krontalslöner i staten några år senare.

8.2.4 Verksledningsbeslutet 1987

Ytterligare ett steg mot ökad decentralisering togs genom det s.k. verksledningsbeslutet (prop. 1986/87:99, KU 29, rskr. 226). I detta slogs fast att regeringens styrning av myndigheterna skulle gälla verksamhetens huvudsakliga inriktning, medan myndigheterna skulle få en ökad frihet att leda och utforma verksamheten. Myndigheterna fick ökade möjligheter att bestämma sin organisation. Samtidigt skulle regeringen ställa preciserade krav på myndigheterna. Resultaten skulle följas upp och analyseras. Det gjordes klart att det är myndighetens chef som ansvarar för verksamheten inför regeringen. Med verksamhetsansvaret följer också att ha arbetsgivarrollen.

Verksledningsbeslutet innehöll förändringar av de statliga myndigheternas ledning. Styrelsen skulle i normalfallet bestå av lekmän och biträda chefen med sakkunskap och medborgerligt omdöme samt utöva insyn i verksamheten. Styrelsen skulle ges befogenhet att besluta om anslagsframställningar och om årsredovisning m.m. Chefen skulle normalt vara ansvarig för myndighetens verksamhet och ordförande i myndighetens styrelse.

I propositionen hade också lämnats förslag som innebar en övergång till mål- och resultatstyrning av myndigheterna. Detaljregleringen skulle minska. Detta förutsatte i sin tur en förstärkt och förbättrad uppföljning samt en mer medveten delegering av ansvar och befogenheter. Vidare föreslogs en ordning med treåriga budgetramar för myndigheternas förvaltningskostnader med möjligheter för myndigheterna att överföra medel mellan olika budgetår. Förslagen, som bl.a. ledde till försök med rambudgetering, kan ses som viktiga steg mot ramanslagssystemet.

8.3 Ramanslagstekniken och det arbetsgivarpolitiska systemskiftet

Utvecklingen under 1980-talet innebar att statsmakternas styrning av statsförvaltningen förändrades i riktning mot ökad decentralisering och ett uttalat verksamhetsansvar för myndighetscheferna. I början av 90-talet togs ytterligare ett viktigt steg genom införande av rambudgetering, som innebar att myndighetscheferna fick ett ökat ansvar och ökade befogenheter att hantera de resurser som tilldelades myndigheterna. Därmed skapades en förutsättning för en principiellt ny ansvarsfördelning för arbetsgivarpolitiken, där arbetsgivaransvaret och ansvaret för kostnadsökningar på grund av avtal följs åt och kan utkrävas på den nivå där avtalet har träffats.

8.3.1 Införandet av ramanslag

I anslutning till 1992 års budgetproposition godkände riksdagen riktlinjer för att myndigheterna skulle tilldelas medel i form av s.k. ramanslag. Anslagsformen hade införts något tidigare i vissa delar av statsförvaltningen. Systemet innebar att myndigheterna inom en given kostnadsram fick befogenheter att själva bestämma hur tillgängliga medel skulle disponeras för olika kostnadslag såsom löner, lokaler och övriga förvaltningskostnader. Tidigare hade det varit separata anslag för de olika kostnadslagen och det fanns inte möjligheter för myndigheterna att föra medel mellan dem.

Utgångspunkten för statsmakternas budgetering blev således deras bedömningar av det tillgängliga resursutrymmet, inte av de resursbehov som myndigheterna själva angett. Statsmakternas ansvar var sätta en ekonomisk ram för respektive verksamhet.

Den nya tekniken för omräkning av lönedelen av förvaltningsanslaget frikopplade anslagsjusteringarna från den kostnadsutveckling som följt av de centrala statliga avtalen. I stället skulle den del av ramanslaget som avser arbetskraftskostnader räknas om varje år med hänsyn till kostnadsutvecklingen för arbetskraften i tillverkningsindustrin, med avdrag för en antagen produktivitet utveckling som baserades på produktivitet utvecklingen i den privata tjänstesektorn. Härigenom skapades en följsamhet till lönekostnadsutvecklingen på den konkurrensutsatta sektorn.

Ett viktigt syfte med reformen var att skapa en tydligare gräns mellan statsmakternas 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 bedömde att dessa förändringar i formerna för anslagstilldelningen m.m. även borde få konsekvenser för den statliga arbetsgivarfunktionens organisation och ställning.

8.3.2 Inrättandet av Arbetsgivarverket 1994

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 underströk bl.a. att det var av största vikt för balansen på den svenska arbetsmarknaden att arbetsgivarna kunde uppträda så enat som möjligt gentemot arbetstagarnas fackliga organisationer. De var den enda kraft som kunde påta sig ett ansvar för en lönebildning som inte äventyrade Sveriges internationella konkurrenskraft. Ansvaret åvilade också de statliga arbetsgivarna. Dessa måste kunna uppträda självständigt och konsekvent. Utan en tydlig gränsdragning mellan regeringen och den statliga arbetsgivarorganisationen kunde det uppstå oklarheter om ansvars- och befogenhetsförhållanden, vilket skulle försvaga arbetsgivarfunktionen i dess relation både till myndigheterna och till motparterna. En sådan otydlighet hade funnits allt sedan förhandlingsrättsreformen. Det hade medfört att staten inte alltid uppträtt konsekvent i sin arbetsgivarroll. Kommittén konstaterade att ett oklart uppträdande från de statliga arbetsgivarnas sida kunde ge effekter även på andra delar av arbetsmarknaden. Det var därför av stor vikt att arbetsgivarorganisationen för det statliga området kunde utöva sin verksamhet så självständigt som möjligt i förhållande till den politiska nivån. Organisationen måste liksom andra arbetsgivarorganisationer förankra sitt agerande hos arbetsgivarna, dvs. de statliga myndigheterna.

Kommittén anförde vidare att utvecklingen mot en resultatorienterad styrning av statsförvaltningen innebar 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. Det var samtidigt viktigt att myndigheterna blev delaktiga och medansvariga i alla gemensamma arbetsgivarpolitiska strävanden. Mot den bakgrunden var det naturligt att eftersträva en så långt gående delegering som möjligt av arbetsgivarbefogenheterna från statsmakterna till myndigheterna. Myndigheterna hade därefter ett intresse av att i sin tur överlåta vissa frågor till en arbetsgivarorganisation.

I samband med beslutet om att införa ramanslagssystemet 1993 godkände riksdagen att den statliga arbetsgivarorganisationen ombildades från den 1 juli 1994 med i allt väsentligt den inriktning som kommittén hade angett.

Regeringens övergripande syfte med ombildningen

I propositionen (1993/94:77) om en ombildning av arbetsgivarorganisationen för det statliga området angav regeringen att syftet med den av riksdagen godkända reformen var att skapa en från regeringen mer fristående arbetsgivarorganisation som på likartade villkor kunde samverka med andra arbetsgivarorganisationer på arbetsmarknaden och ta ett ansvar för en lönebildning som främjade samhällsekonomisk balans och konkurrenskraft. Statens arbetsgivarverk ombildat till en uppdragsmyndighet var avsedd att bli en starkare och mer sammanhållen arbetsgivarorganisation för det statliga området som kunde företräda myndigheternas och på området verksamma icke-statliga arbetsgivares intressen i centrala arbetsgivarpolitiska frågor, särskilt i förhandlingar om kollektivavtal inom löne- och personalpolitikens område. En central arbetsgivarorganisation underlättade en samordning av anställningsvillkor på det statliga området. Det kunde därvid vara angeläget att upprätthålla enhetliga s.k. allmänna anställningsvillkor om bl.a. semestrar, trygghetssystem, pensioner samt sjuk- och arbetsskadefrågor. En central arbetsgivarorganisation medgav också effektivare regleringar av övergripande förhandlingsordningar, konflikträtt m.m. för att kunna uppnå en stabilitet på arbetsmarknaden och minska riskerna för arbetskonflikter. Inom myndighetsområdet förutsatte dessutom 1965 års förhandlingsrättsreform att konflikt-rätten hölls samman på central nivå inom respektive huvudorganisation. För att även arbetstagarsidan skulle uppleva en arbetsgivarorganisation på det statliga området som en tydlig och

kraftfull motpart krävdes också att tillräckliga mandat gavs avseende de arbetsgivare som organisationen skulle företräda, särskilt i fråga om rätten att träffa bindande kollektivavtal och konflikträtten.

En statlig arbetsgivarorganisation i föreningsform avvisas

Regeringen behandlade också i propositionen relativt utförligt frågan om den statliga arbetsgivarorganisationen kunde ges formen av en ideell förening, en synpunkt som hade framförts vid remissbehandlingen av Arbetsgivarkommitténs betänkande. Regeringen avvisade sammanfattningsvis denna synpunkt med hänvisning till att det skulle möta betydande rättsliga problem av såväl formell som konstitutionell art. Myndigheterna kunde inte bilda en sådan förening redan på grund av att de ingår i ett och samma rättssubjekt och formen ideell förening skulle vara att inkräkta på regeringens ansvar att styra riket. En ideell förening förutsätter dessutom att medlemmarna fritt kan träda in i och ut ur föreningen. En sådan ordning skulle strida mot regeringens avsikt att skapa en sammanhållen organisation. Vidare skulle föreningsformen för en statlig arbetsgivarorganisation kräva att konflikträtten delades upp och följde medlemmarna. Regeringen ansåg det svårt att överblicka de negativa konsekvenser som en sådan ordning skulle innebära för lönebildningen och arbetsfreden på det statliga området, där det skulle saknas verksamma medel att i praktiken motverka uppkomsten av samhällsfarliga konflikter. Detta skulle också strida mot grunderna för 1965 års förhandlingsrättsreform.

I propositionen berördes också statens särart. Regeringen anförde att en betydelsefull skillnad i förhållande till den privata sektorn består i att staten har ett särskilt ansvar för vissa grundläggande samhällsfunktioner – bl.a. försvaret och rättsväsendet – där det inte finns någon alternativ huvudman. I riksdagens och regeringens övergripande ansvar ingår att fatta beslut om i vilken form arbetsgivarfunktionen på det statliga området skall utövas. Skulle någon annan form än myndighetsformen väljas fanns enligt regeringens uppfattning en uppenbar risk att framför allt regeringens möjligheter att fullgöra nämnda grundläggande funktioner beskars på ett inte tillfredsställande sätt.

Ledningen av den nya uppdragsmyndigheten

Arbetsgivarkommittén förordade att ledningen av den nya myndigheten skulle anförtros åt ett beslutande årsmöte, vari både de statliga myndigheterna och icke-obligatoriska medlemmar skulle ha rösträtt. Den lösningen på ledningsfrågorna i myndigheten kritiserades av lagrådet, som på konstitutionella grunder ansåg sig inte kunna tillstyrka förslaget. Regeringen tog upp ledningsfrågorna i prop. 1993/94:77 och anförde i sammandrag att följande grundprinciper skulle gälla:

- Uppdragsmyndigheten skulle ledas av ett arbetsgivarkollegium. Kollegiets ledamöter skulle utses av regeringen efter förslag av myndigheterna. Ledamöterna borde företrädesvis vara myndighetschefer eller motsvarande personer med ett uttalat ansvar för myndighetens lönekostnader. Ledamöterna borde utses till ett sådant antal att samtliga de myndigheter – dvs. också små myndigheter – och ev. icke-statliga arbetsgivare som skulle företrädas av uppdragsmyndigheten gavs inflytande i kollegiet.
- Arbetsgivarkollegiet skulle besluta om arbetsordning och utfärda riktlinjer för verksamheten i uppdragsmyndigheten. Kollegiet skulle också fatta beslut om inriktning av förhandlingsarbetet m.m.
- Arbetsgivarkollegiet skulle fastställa medlemsavgifterna.
- Arbetsgivarkollegiet skulle utse – och ha rätt att avsätta – uppdragsmyndighetens styrelse. Styrelsen skulle svara för verksamheten i uppdragsmyndigheten i enlighet med vad kollegiet bestämt; förutom beredande och verkställande uppgifter skulle styrelsen ha beslutanderätt i löpande frågor.
- Styrelsen skulle utse uppdragsmyndighetens chef och också ha rätt att skilja denne från uppdraget.
- Myndighetschefen skulle ansvara enligt styrelsens uppdrag för myndighetens löpande verksamhet och förvaltning.

Regeringen anförde att med den här grundläggande ledningsstrukturen och ansvarsfördelningen kunde regeringens styrande makt enligt 1 kap. 6 § regeringsformen i tillräcklig omfattning utövas beträffande myndigheten. Arbetsgivarverkets unika konstruktion framgår bl.a. av förordningen (1994:272) med instruktion för Arbetsgivarverket och av verkets stadgar.

Finansutskottets befattning med arbetsgivarfrågorna upphör

I 1993 års budgetproposition anfördes att det kunde ifrågasättas om en ordning där myndigheterna och arbetsgivarorganisationen iklädde sig ett fullt ansvar för alla typer av kostnader som följer av kollektivavtal kunde anses förenliga med stadgandet i 9 kap. 11 § regeringsformen. Regeringen uttalade att finansmakten kan utövas på ett annat och bättre sätt än det dåvarande, nämligen genom i förväg fastställda ramar för förvaltningskostnaderna och ett direkt ställningstagande till myndigheternas anslag i statsbudgeten, utan att dessa i efterhand räknades upp på grundval av träffade avtal. Regeringen anförde vidare att en bärande idé i Arbetsgivarkommitténs förslag varit att de avtal som en arbetsgivarorganisation för det statliga området träffar varken skulle behöva godkännas av riksdagen eller regeringen. Undantag skulle enligt förslaget bara gälla för huvudavtalen, såvitt avsåg bl.a. skyddet mot samhällsfarliga konflikter, och medbestämmandeavtalet för Regeringskansliet. I prop. 1993/94:77 återkom regeringen med yrkande att 9 kap. 11 § regeringsformen skulle upphävas, vilket bifölls av riksdagen. Därmed upphörde helt riksdagens inblandning i och direkta ansvar för lönebildningen i staten.

Det kan vara av intresse att här återge vad finansutskottet, som inte hade någon erinran mot förslaget att slopa stadgandet i 9 kap. 11 § regeringsformen, anförde i sitt yttrande till konstitutionsutskottet i samband med riksdagsbehandlingen:

Finansutskottet anser att en förutsättning för att riksdagen skall kunna avstå från att utöva sitt inflytande är att myndigheterna och arbetsgivarorganisationen tar på sig det fulla ansvaret för alla typer av kostnader som följer av ett kollektivavtal. Myndigheterna förutsätts erhålla sina anslag i sin helhet för budgetåret, och några utfästelser får inte göras om ytterligare resurstillskott under det löpande budgetåret för tillkommande lönekostnadsökningar. Det åligger således myndighetens chef att se till att utfallet av löneförhandlingarna inte inkräktar på verksamhetens inriktning eller omfattning. På sedvanligt sätt måste förändringar i dessa hänseenden underställas riksdagen. Statsmakterna har självfallet ett ansvar att följa upp och utvärdera effekterna av de kollektivavtal som arbetsgivarorganisationen och myndigheterna har slutit.

8.3.3 Det arbetsgivarpolitiska systemskiftet m.m.

Systemskiftet

Delegeringen av de arbetsgivarpolitiska frågorna har skett i en process som sträckt sig över decennier och som också innefattat konstitutionella förändringar. Milstolparna i utvecklingen utgörs av förhandlingsrättsreformen 1965, det personalpolitiska beslutet 1985 och bildandet av Arbetsgivarverket 1994. Innan delegeringsprocessen startade var lönefrågorna i staten en av de viktigaste delarna i riksdagens budgetarbete. Numera skall de inte påverka det arbetet alls. Ansvar för arbetsgivarfrågorna inom det statliga området har genom delegeringen till slut lagts ut från statsmakterna till myndighetscheferna, som fått en egen arbetsgivarorganisation, Arbetsgivarverket, till sitt förfogande. Inte i något annat land torde myndighetscheferna ha en så självständig ställning i dessa frågor som i Sverige. När det gäller förändringen i ansvarsförhållandet mellan statsmakterna och myndigheterna är det inte fel att tala om ett systemskifte.

Trender i de senare årens utveckling

Utvecklingen har gått från en omfattande regelstyrning av statsförvaltningen i personalfrågor mot en ordning där utgångspunkten är att förhållandena mellan arbetsgivare och arbetstagare så långt det är möjligt bör regleras i civilrättslig ordning – i avtal mellan parterna. Det har särskilt under de senaste tjugo åren gjorts stora avregleringar och förenklingar med inriktning att minska detaljstyrningen och att där det går avveckla regler som särbehandlar de statligt anställda.

Allmänt sett har regeringens krav på myndigheterna under i vart fall 1980- och 90-talen i allt högre grad gällt bättre hushållning med resurserna. Samtidigt har det ställts krav som sammantaget inneburit att effektivitet, kvalitet och service måste förbättras i myndigheternas verksamhet. Kraven leder till att verksamhetsintresset måste ges ett genomslag i personal- och lönepolitiken, som är viktiga styrmedel för att kunna driva en effektiv verksamhet.

På 1990-talet har en djupgående strukturomvandling skett i staten. Personalminskningar har skett inom statsförvaltningen. Vissa verksamheter har bolagiserats och privatiseras. Staten har, kan man kanske säga, gått i riktning mot en renodling till grundfunktionerna. Myndigheterna har i ökad omfattning finansierats

delar av verksamheten med avgifter. Det har under den här tiden också funnits en rätt klar strävan att genom en resultatorienterad styrning av statsförvaltningen kunna efterlikna de förhållanden som råder inom den privata sektorn. Även i den statliga arbetsgivarpolitiken har det skett en ökad marknadsanpassning. Flexiblare löne- och anställningsvillkor har introducerats i likhet med vad som gäller på övriga delar av arbetsmarknaden och förhandlingsverksamheten har successivt decentraliserats.

8.4 Den arbetsgivarpolitiska rollfördelningen i dag

8.4.1 Statsmakternas roll

Sedan riksdagen lämnat ifrån sig uppgiften att godkänna de statliga kollektivavtalen ligger riksdagens konkreta arbetsgivarpolitiska roll närmast i makten att stifta arbetsrättsliga lagar. Det finanspolitiska ansvaret, som innefattar beslut om myndigheternas ekonomiska ramar, skall inte påverkas av arbetsgivarpolitiska hänsyn. Riksdagen har naturligtvis också ett övergripande förvaltningspolitiskt ansvar. Det är dock regeringen som anger målen för myndigheternas verksamhet och föreslår ekonomiska ramar samt förvaltningspolitiska mål och riktlinjer. Regeringen utser också myndighetscheferna.

Regeringen kan föreslå ny lagstiftning i frågor som rör relationer mellan arbetsgivare och arbetstagare. Regeringen har också möjlighet att i förordningsform reglera vissa frågor. På detta område är inriktningen att förutsättningarna så långt möjligt skall vara desamma för hela arbetsmarknaden. Avtalslösningar har genomgående eftersträvats. Regeringen har dock valt att i vissa förvaltningspolitiska delar, t.ex. i frågor om jämställdhet och etnisk och kulturell mångfald bland de anställda, gå in med kraftfulla styr-signaler till myndigheterna som direkt påverkar deras arbetsgivarpolitik.

Som påpekas bl.a. i det förvaltningspolitiska programmet 2000¹ gäller att regeringen har delegerat ansvaret för bl.a. kompetensförsörjningen inom statsförvaltningen. Myndigheterna skall rekrytera och behålla den kompetens som behövs för att åstadkomma en statsförvaltning som med höga krav på rättssäkerhet, effektivitet och demokrati är tillgänglig, tillmötesgående och skapar förtroende hos medborgarna. Myndigheterna skall genomföra sina uppdrag med hög servicenivå och öppenhet, kompetenta och motiverade

¹ En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram, s. 15.

medarbetare, duktiga chefer, stor förändringsförmåga etc. och producera sina tjänster med hög kvalitet och till låg kostnad. I programmet uttalas också att staten skall vara en föredömlig arbetsgivare. Regeringens uppgift är att ställa krav på och följa upp myndigheternas arbetsgivarpolitik.

Som ett led i den fortlöpande uppföljningen av de statliga myndigheternas verksamhet begär regeringen ärligen in uppgifter om målen för myndigheternas kompetensförsörjning och om de har nått dem eller inte. De redovisningskrav som regeringen har riktat mot myndigheterna fokuserar för närvarande på följande fyra områden som ur ett övergripande perspektiv har särskild strategisk betydelse för kompetensförsörjningen: åldersstruktur, könsfördelning, personalrörlighet och löneutveckling. Uppföljningen kräver att fackdepartementen i sina mål- och resultatdialoger med myndigheterna även tar upp arbetsgivarfrågor och de förvaltningspolitiska målen och riktlinjerna.

8.4.2 Myndighetschefernas arbetsgivarpolitiska ansvar

Myndighetscheferna har genom delegeringen fått det arbetsgivarpolitiska ansvaret, både vad gäller den egna myndigheten och för samordningen av arbetsgivarpolitiken i staten. Detta har numera tagits in i 8 § verksförordningen (1995:1322), vari uttalas.

8 § Myndighetens chef ansvarar för myndighetens arbetsgivarpolitik.

Chefen skall

1. företräda myndigheten som arbetsgivare,
2. i samverkan med andra myndighetschefer utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken,
3. se till att de anställda är väl förtrogna med målen för verksamheten,
4. skapa goda arbetsförhållanden och ta till vara och utveckla de anställdas kompetens och erfarenhet.

Genom detta stadgande tydliggörs den arbetsgivarpolitiska delegeringens innebörd; att statsmakterna har överlåtit till myndighetscheferna att enskilt och i samverkan utforma den statliga arbetsgivarpolitiken. I ansvaret ligger därför att varje myndighetschef måste se till att den egna verksamhetens arbetsgivarpolitik fungerar väl med hänsyn till andra medlemmar i Arbetsgivarverket och arbetsmarknaden i övrigt. Den arbetsgivarpolitiska delegeringen

ger också myndighetscheferna ett samhällsekonomiskt ansvar som sträcker sig långt utöver den egna verksamheten.

Myndighetscheferna har således ansvaret både för den egna verksamheten och dess arbetsgivarpolitik. Den arbetsgivarpolitiska delegeringen i verksförordningen direkt till myndighetscheferna själva gör att dessa inte kan välja att helt lämna över dessa frågor till personal- eller linjechefer.

Myndighetschefernas ansvar för att i samverkan med andra myndighetschefer utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken gäller både de gemensamma arbetsgivarpolitiska lösningarna och det samarbete som krävs för att varje myndighets arbetsgivarföreträdare skall ges förutsättningar att bedriva en professionell verksamhetsanpassad arbetsgivarpolitik som inte leder till störningar mellan olika myndigheter.

8.4.3 Arbetsgivarverkets roll och uppbyggnad

Rollerna för myndigheterna och Arbetsgivarverket som lokala respektive central arbetsgivare är i dag relativt entydiga och motsvarar i praktiken rollerna för företag och arbetsgivarorganisationer på den privata sektorn. Arbetsgivarverkets roll är bl.a. att vara ett gemensamt organ för de statliga arbetsgivarna och övriga medlemmar och ett forum där samverkan kan utvecklas. Som intresseorganisation skall verket aktivt verka för den arbetsgivarpolitik som myndighetscheferna bestämmer. Verket skall också utgöra en stödresurs för de enskilda medlemmarna.

Statliga myndigheter och de allmänna försäkringskassorna är knutna till Arbetsgivarverket genom att verket har myndighetsform och uppgiften enligt sin instruktion (1994:272) att vara en förvaltningsmyndighet för statliga arbetsgivarfrågor. I den meningen är det felaktigt att benämna myndigheterna som "medlemmar" i verket. Verket företräder också andra arbetsgivare med anknytning till det statliga området. Det kan t.ex. gälla en del av en myndighet som ombildats till ett bolag eller en stiftelse och som inte vill byta arbetsgivarorganisation. En tredje anknytningsform till Arbetsgivarverket är serviceavtal, vilket riksdagens myndigheter, hovet och några andra arbetsgivare valt.

Regeringens krav på Arbetsgivarverket enligt instruktionen är vidare att verket skall utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken. Verket skall utföra förhandlingsarbete för statliga myndigheter samt företräda dem i arbetstvister. Verket skall också

svara för sådan information, rådgivning och utbildning som arbetsgivare på det statliga området behöver. Som en volymmässigt liten del av verksamheten (i dag ca 2%) har Arbetsgivarverket också att mot avgift utföra stabsuppdrag åt regeringen. I de uppdragen ingår bl.a. att lämna statistiskt underlag till regeringens samlade uppföljning av myndigheternas kompetensförsörjning.

Verket leds av ett arbetsgivar Kollegium med 80 ledamöter, varav 55 krävs för beslutförhet. Kollegiet företräder de samverkande arbetsgivarna (ca 260) och beslutar om inriktningen av förhandlingsarbetet och andra arbetsgivarpolitiska frågor av principiell natur. Kollegiet fastställer medlemsavgiften och utser styrelsen. Tjänstemännen i Arbetsgivarverket arbetar således helt på uppdrag av kollegiet eller enskilda medlemmar på likartat sätt som andra arbetsgivarorganisationer.

Styrelsen som består av (högst) femton ledamöter inkl generaldirektören, svarar för verksamheten i Arbetsgivarverket i enlighet med de föreskrifter och riktlinjer som arbetsgivar kollegiet lagt fast i verkets stadgar. Styrelsen fattar enligt stadgarna beslut i förhandlingsfrågor och andra viktiga arbetsgivarpolitiska frågor och fattar beslut i frågor om lock-out eller annan stridsåtgärd. Styrelsen beslutar också om indelning av medlemmarna i sektorer och utser ledamöterna i delegationerna. Enligt verkets instruktion (1994:272) anställs generaldirektören av styrelsen och ansvarar enligt styrelsens uppdrag för arbetsgivarverkets löpande verksamhet och förvaltning.

Medlemmarnas inflytande utövas – förutom genom kollegiet och styrelsen – genom delegationerna som är rådgivande organ. Styrelsen indelar enligt stadgarna medlemmarna i sektorer och utser ordförande och ledamöter i deras delegationer på förslag av medlemmarna i resp. sektor. För närvarande är verket indelat i 9 sektorer. Försäkringskassorna är utan att vara statliga myndigheter obligatoriska medlemmar i Arbetsgivarverket, som tillsammans med Försäkringskassaförbundet utgör central arbetsgivarpart för försäkringskassorna. Försäkringskassaförbundet är representerat i den s.k. Centro-gruppen, som består av företrädare för stora myndigheter med regional organisation, men som inte utgör en egen sektor. Ledamöterna i Centro-gruppen utses av styrelsen och gruppen motsvarar en delegation. Riksskatteverket ingår således i sektorn ekonomi och är företrätt i Centro-gruppen. Ledamöter i delegationerna är personalchefer/motsv. De rådgivande delegationerna har en viktig roll i arbetet med att utveckla och samordna den

statliga arbetsgivarpolitiken och för att utforma och förankra olika ställningstaganden i samband med avtalsrörelserna.

8.5 Om den arbetsgivarpolitiska delegeringens effekter

Inledning

I konsultintervjuerna (se avsnitt 4.10) har bl.a. undersökts hur effekterna av den arbetsgivarpolitiska delegeringen och regeringens resp. myndigheternas roller uppfattas. I detta avsnitt återger utredningen i sammandrag konsulternas resultat och reflektioner vad gäller dessa frågor.

8.5.1 Allmänt om delegeringen

Delegeringen är väl förankrad hos alla berörda

Delegeringen som princip och arbetsmetod är väl förankrad bland myndigheterna och hos tjänstemän inom Regeringskansliet. Den betraktas av de flesta som en nödvändig och i dag självklar förutsättning för att myndigheterna ska kunna verksamhetsanpassa sin arbetsgivarpolitik. Den arbetsgivarpolitiska delegeringen bör enligt konsulternas uppfattning ses mot bakgrund av den utveckling som har skett inom andra områden som berör myndigheternas resurshantering. Mål- och resultatstyrningen bygger på att regeringen styr genom att ange mål för verksamheterna och genom att följa upp de verksamhetsresultat som uppnås. I ett sådant system är det naturligt att myndigheterna ges frihet att själva ta ställning till vilken lönesättning som bäst gynnar verksamheten och hur man i övrigt bör uppträda som arbetsgivare för att uppnå bästa möjliga resultat i verksamheten. En liknande utveckling har för övrigt ägt rum inom andra områden, t.ex. lokalförsörjningen i staten. I slutet av 1980-talet hade Byggnadsstyrelsen en myndighetsfunktion inom detta område som liknar den som det dåvarande Statens avtalsverk hade. Utan att här dra analogin för långt kan man därför se den arbetsgivarpolitiska delegeringen som en konsekvens av en i grunden förändrad relation mellan regeringen och myndigheterna.

Staten har i vissa avseenden en särart som arbetsgivare

Flertalet intervjuade anser att statsverksamheten har särdrag som påverkar arbetsgivarrollen i olika avseenden. De intervjuade har pekat på många omständigheter som gör statsverksamheten speciell. Följande omständigheter nämns oftast:

- Huvudmannskapet för den statliga verksamheten utövas av politiska organ som förfogar över lagstiftningsmakt. Dessa organ hålls i regel också ansvariga av media för missförhållanden som uppstår på grund av åtgärder som myndigheterna vidtar eller låter bli att vidta. Det är viktigt att myndigheterna tar hänsyn till detta i sitt handlande.
- Myndigheterna måste följa regler som syftar till att ge medborgarna insyn i statsverksamheten och till att ge dem likabehandling och rättstrygghet. Detta påverkar även det arbetsgivarpolitiska området. De offentliga lönerna är ett exempel på detta. På den privata sektorn har arbetsgivaren ingen skyldighet att offentliggöra vilka löner som de anställda har.
- Statsverksamheten finansieras till stor del genom skatter. Många myndigheter anser att detta ställer speciella krav på myndigheternas medelshantering. Man upplever sig företräda skattebetalarna vilket medför förpliktelser i form av krav på sparsamhet och effektivitet.

Statliga arbetsgivare skall noga följa alla bestämmelser

Flertalet intervjuade anser att det är viktigt att myndigheterna är noga med att följa de regler och bestämmelser som finns för verksamheten, både generellt och inom det arbetsgivarpolitiska området. De flesta anser också att en statlig myndighet inte får tillåta sig att nagga regelverket i kanten. Kraven är höga på att man lojalt skall följa intentionerna bakom de bestämmelser som finns.

Såväl myndighetsföreträdare som fackliga företrädare anser att det är väsentligt att myndigheterna är goda arbetsgivare. Från arbetsgivarhåll pekar en del på att staten fortfarande har svårt att lönemässigt konkurrera med den privata sektorn vad gäller vissa typer av arbetskraft. Detta skärper kraven på att man i övrigt är en god arbetsgivare.

Det finns olika uppfattningar i frågan om staten skall ha ambitionen att fungera som ett föredöme på arbetsmarknaden.

Flertalet myndighetsföreträdare anser att staten inte skall ha denna ambition om det inte är motiverat av rekryteringsskäl. En del fackliga företrädare anser dock att staten bör vara ett föredöme för arbetsmarknaden som helhet. Samtidigt bör betonas att det finns fackliga företrädare som anser att eventuella ambitioner från myndigheternas sida att fungera som förebilder inte får inkräkta på tillgängligt löneutrymme.

8.5.2 Om statsmakternas roll och ansvar i arbetsgivarpolitiken

Riksdagen utformar regler för hela arbetsmarknaden

De flesta intervjuade inom Regeringskansliet och på myndigheterna anser att riksdagen i dag inte har eller bör ha någon särskild roll inom den statliga arbetsgivarpolitiken. Riksdagens roll bör i stället vara att utforma regler för arbetsmarknaden som helhet. De tjänstemän inom riksdagsförvaltningen som har intervjuats delar i huvudsak denna uppfattning men betonar att detta gäller så länge som nuvarande ordning fungerar tillfredställande. Om allvarliga missförhållanden skulle uppstå kan riksdagen behöva ingripa. Man konstaterar också att riksdagen faktiskt ibland kommer in på arbetsgivarpolitiska frågor i samband med att olika verksamhetsanknutna frågor berörs. Ett exempel på detta är de statliga chefslönerna som har tagits upp i riksdagen vid flera tillfällen. Riksdagens revisorer har också i flera granskningar tagit upp den statliga personal- och arbetsgivarpolitiken. Å andra sidan har dessa initiativ sällan lett till några tillkännagivanden från riksdagens sida.

Regeringens roll är oklar

Av intervjuerna framgår också att det råder en betydande osäkerhet om vad som avses med statlig arbetsgivarpolitik. En tolkning är att detta begrepp står för regeringens uppfattning i de arbetsgivarpolitiska frågorna. En annan tolkning är att statlig arbetsgivarpolitik är summan av Arbetsgivarverkets och myndigheternas uppfattningar och handlingar i arbetsgivarpolitiska frågor. Dessa tolkningar uttrycker olika synsätt på arbetsgivarpolitiken och är sinsemellan oförenliga.

Många myndighetsföreträdare ställer sig bakom den sistnämnda tolkningen. I likhet med de flesta andra intervjuade har myndig-

hetsföreträdarna också svårt att ange om regeringen har någon politik inom det arbetsgivarpolitiska området och i så fall vilket innehåll som denna politik skulle ha. Vissa hänvisar till principiella resonemang i den förvaltningspolitiska propositionen och till allmänt accepterade uppfattningar om att staten inte får vara löneledande på arbetsmarknaden. Härutöver anses regeringen ha ett ansvar för att följa upp myndigheternas sätt att sköta de arbetsgivarpolitiska frågorna. Detta ansvar anses dock inte skilja sig från det ansvar som regeringen har att följa upp hur myndigheterna sköter andra delar av sin verksamhet, t.ex. ekonomiadministrationen.

I sammanhanget bör nämnas att nästan alla myndighetsföreträdare ser med misstro på försök från politiskt håll att använda statsförvaltningen som försöksfält för arbetsgivarpolitiska reformer som avser arbetsmarknaden som helhet. Man ser sådana försök som ett avsteg från principen att samma regler bör gälla för statliga arbetsgivare som för privata arbetsgivare. Samtidigt befarar man att den statliga sektorn kan behöva ta på sig betydande merkostnader både i beredningsarbetet inför sådana reformer och genom att reformerna i slutändan endast införs på den statliga arbetsmarknaden.

Den uppfattning som myndighetsföreträdarna har om regeringens roll inom den statliga arbetsgivarpolitiken delas i princip av de företrädare för Regeringskansliet som har intervjuats. Enkelt uttryckt anser Regeringskansliets företrädare att de arbetsgivarpolitiska frågorna är myndigheternas sak. Man får också ett tydligt intryck under intervjuerna att myndigheternas arbetsgivarfrågor uppfattas som relativt perifera inom flertalet departement. Intresset fokuseras i stället mot verksamhetsfrågorna om det inte har inträffat något speciellt som lyfter fram de arbetsgivarpolitiska frågorna. Nedläggning eller avveckling av myndigheter är ett exempel på situationer då detta kan inträffa.

Uppfattningarna går isär på den fackliga sidan vad gäller regeringens roll inom den statliga arbetsgivarpolitiken. Vissa fackliga företrädare – främst inom OFR – vill se en mer aktiv roll från regeringens sida. Andra – särskilt inom SACO-S – har ungefär samma uppfattning som myndighetsföreträdarna om regeringens roll. OFR har också framfört kritiska synpunkter på rambudgeteringen och löneomräkningssystemet.

8.5.3 Om Arbetsgivarverket

Arbetsgivarverket fungerar bra som förhandlingsorgan

Nästan alla intervjuade anser att Arbetsgivarverket fungerar bra som förhandlingsorgan. Såväl berörda på Arbetsgivarverket som berörda företrädare för centrala fackliga organisationer anser att relationerna mellan verket och de centrala fackliga organisationerna numera karakteriseras av både hårdare tag och mer professionalism.

Enligt några representanter för de centrala fackliga organisationerna skiljer sig relationerna med Arbetsgivarverket från relationerna med andra arbetsgivarorganisationer på så sätt att Arbetsgivarverket och de fackliga organisationerna alltid har ett antal frågor som de tillsammans arbetar med medan kontakterna mellan de centrala fackliga organisationerna och andra arbetsgivarorganisationer i stort sett enbart infaller under lönerörelsen.

Arbetsgivarsamverkan behöver utvecklas och Arbetsgivarverket bör vara pådrivare

Arbetsgivarsamverkan diskuteras mycket i samband med löner. De flesta myndighetsföreträdare anser att arbetsgivarsamverkan behöver utvecklas och att Arbetsgivarverket har en viktig roll i detta sammanhang när det gäller att initiera diskussioner och informationsutbyte i olika fora.

De flesta intervjuade anser att sektorer, delegationer och andra nätverk som Arbetsgivarverket har tagit initiativ till fungerar bra. Några från både Arbetsgivarverket och myndigheter menar att sektorsarbetet, småmyndighetssamverkan samt vissa tvärnätverk (t.ex. för myndigheter med utlandsverksamhet eller med schema-lagd verksamhet) bör utvecklas vidare.

Arbetsgivarverket är en kvalificerad rådgivare

De flesta myndighetsföreträdare anser att Arbetsgivarverket är en kvalificerad rådgivare och diskussionspartner i arbetsgivarpolitiska frågor. En del myndighetsföreträdare efterlyser dock fler förslag till lösningar samt mallar och standardavtal.

Arbetsgivarverket är rädd för att stabsrollen vållar konflikter, men myndigheterna ser inte konflikterna

Många av de intervjuade på Arbetsgivarverket är rädda för att stabsrollen skall vålla konflikter med rollen som företrädare för medlemmarna. Myndigheterna har dock inte märkt att det finns några rollkonflikter så som verksamheten praktiskt fungerar. Myndighetsföreträdarna ser därför inte detta som något problem.

Föreningsmodellen är en märklig konstruktion som trots allt fungerar

De flesta av de intervjuade anser att föreningsmodellen är en märklig konstruktion som dock fungerar i praktiken. Denna uppfattning delas av företrädare för de olika grupperna.

Arbetsgivarkollegiet fungerar inte alls

Samtliga intervjuade som har erfarenhet av Arbetsgivarkollegiet är kritiska och anser att kollegiet inte fungerar. Det finns dock företrädare för Arbetsgivarverket som inte delar denna syn.

Det finns inte så många förslag på förändringar, men några idéer har framförts. Kollegiemötena skulle kunna ersättas med ett årsmöte, dit myndigheterna fick skicka representanter. Ett annat alternativ vore att ha lägre krav på närvaro vid kollegiets möten.

Många företrädare för både myndigheterna och för Arbetsgivarverket har goda erfarenheter av de arbetsgivar dagar, som tidigare fanns och diskuterade i intervjuerna om idéer från dessa arbetsgivar dagar kunde användas för att vitalisera kollegiemötena och göra dem mer meningsfulla.

Sektorssamverkan m.m.

Många intervjuade ifrågasätter om statsverksamheten kan betraktas som en enhetlig koncern. Olikheterna anses vara alltför stora mellan myndigheterna för att detta skulle vara möjligt. En del påpekar också att koncerner inom näringslivet i regel har en tydlig affärsidé och en relativt homogen struktur. Detta är inte fallet beträffande statsförvaltningen. Trots dessa markeringar kan man spåra en viss samhörighetskänsla mellan myndigheter som tillhör

samma sektor. Också inom sektorerna finns dock skiljelinjer bl.a. mellan stora och små myndigheter.

Identifieringen med den egna sektorn är särskilt stark inom högskole- och kultursektorerna. Samtidigt uttrycker många företrädare för dessa sektorer en svag samhörighetskänsla med statsverksamheten som helhet. Få företrädare för dessa sektorer vill ens betrakta de egna verksamheterna som myndigheter. Myndigheter som bedriver affärs- eller uppdragsverksamhet betonar också att de är speciella och att de har behov av särskilda förutsättningar för sin arbetsgivarpolitik.

Många myndighetsföreträdare och de intervjuade från Arbetsgivarverket har uppfattningen att sektorerna och sektorsmötena fungerar bra i dag.

Många anser också att delegationerna (jfr avsnitt 8.4.3) fungerar bra. Några personalchefer anser dock att de är för heterogent sammansatta. Några personalchefer anser att myndigheter som inte är företrädda i delegationerna får för lite information. Någon anser att det blir en skevhet i diskussionerna när både stora och små myndigheter är i samma delegation och diskuterar tillsammans och någon annan anser att de ingående myndigheterna har för olika verksamhet.

I den s.k. Centrogruppen, som består av nio centrala myndigheter med regional organisation, t.ex. Polisen, Riksskatteverket, Domstolsverket och Försvarsmakten, har dock större myndigheter samlats ihop i en grupp, vilket ses som mycket positivt av berörda myndigheters personalchefer.

Det finns också ett behov av fler nätverk för verks- och personalchefer för kvalificerade diskussioner och överläggningar i arbetsgivarpolitiska frågor. Sådana nätverk kan också användas för att samordna förhandlingsarbetet mellan grupper av myndigheter på en ort eller inom ett sak- eller verksamhetsområde.

Enligt konsulternas uppfattning borde Arbetsgivarverket kunna göra mer för att underlätta framväxten av och funktionen hos sådana nätverk. Arbetsgivarverket borde också satsa mer på att ta fram olika typer av analysmaterial vad gäller utvecklingstendenser inom det arbetsgivarpolitiska området för att stimulera till diskussioner om dessa frågor bland myndigheterna.

8.5.4 Om myndigheterna och den arbetsgivarpolitiska delegeringen

Delegeringen stimulerar myndighetsledningarna att ta ett helhetsansvar för verksamheten

Konsulterna konstaterar sammanfattningsvis att delegeringen betonar myndighetsledningens helhetsansvar för den egna verksamheten. Det är inte längre möjligt att hänvisa till formella hinder eller olämpligt utformade avtal om man inte förmår att lösa myndighetens personal- och kompetensförsörjning på ett bra sätt. Mål- och resultatstyrningen ger också myndighetsledningen möjlighet att göra de avvägningar mellan olika kostnadslag som den anser bäst gagnar verksamheten. En myndighetsledning som anser att myndigheten behöver höja kvalifikationsnivån bland personalen kan göra detta utan hinder av att personalkostnaderna ökar i förhållande till andra kostnader om detta bidrar till ett bättre totalresultat och myndigheten håller sig inom tilldelade budgetramar. Effekten av detta bör bli en ökad ekonomisk medvetenhet på myndigheterna. Konsulternas intervjuer bekräftar att denna typ av tänkande har fått ett ökat genomslag på myndigheterna. Däremot är det givetvis omöjligt att kvantifiera effekten av denna ökade medvetenhet. Det är dock sannolikt att den har haft positiv inverkan på verksamheten och lett till ökad effektivitet i statsförvaltningen.

Delegeringen fungerar bäst på stora myndigheter med en stark arbetsgivarfunktion

Delegeringen kräver en större arbetsgivarpolitisk kompetens hos myndigheterna än det tidigare systemet. Därför fungerar den ännu så länge bäst på större myndigheter som har en väl utvecklad personalfunktion och som har satsat på att höja den arbetsgivarpolitiska kompetensen hos chefer på olika nivåer i organisationen. Däremot har delegeringen medfört att många företrädare för myndigheter med få känner osäkerhet i sin arbetsgivarroll. Denna osäkerhet finns för övrigt också på den fackliga sidan på dessa myndigheter. Konsulterna noterar att en hel del arbete har lagts ned från Arbetsgivarverkets sida på att stödja de små myndigheterna. Det är också möjligt att det tar längre tid för delegeringen att etablera sig som företeelse på små myndigheter än på stora myndigheter. Trots detta drar konsulterna slutsatsen att

delegeringen inte fungerar lika bra på de små myndigheterna som på de större.

8.6 Överväganden och förslag

Som en inledande och sammanfattande kommentar till den tidigare framställningen kan sägas att det främst är tre övergripande strävanden som över tiden präglat statsmakternas förhållningssätt och styrt utvecklingen av arbetsgivarpolitiken inom staten.

- Delegering, avreglering och förenkling
- Verksamhetsanpassning och ökad flexibilitet
- Anpassning till förhållandena på övrig arbetsmarknad

Den här utvecklingen har ju i och för sig inte skett i ett vakuum, utan måste enligt utredningens mening ses i sitt sammanhang, där de offentliga verksamheterna under lång tid expanderade kraftigt i utvecklingen mot det moderna välfärdssamhället. De statliga åtagandena kom att sträcka sig långt utöver nattvaktarstatens grundfunktioner och även omfatta t.ex. ren affärsverksamhet. De reella möjligheterna att från statsmakternas sida överblicka och i detalj styra verksamheterna blev allt mindre. Sverige hade dessutom en lång tradition med självständiga myndigheter. Delegering av befogenheter och introduktionen av andra moderna styrformer under 1980-talet syftade till att åstadkomma förnyelse och vitalisering av statsförvaltningen. Genom delegeringen kunde bl.a. löne- och personalpolitiken anpassas till verksamhetens krav på den enskilda arbetsplatsen. Det kan ligga nära till hands att samtidigt se delegeringen som ett synsätt eller en metod som var mer eller mindre nödvändig att tillgripa för att kunna komma till rätta med styrproblemen i staten, som då var den största sektorn på arbetsmarknaden. Den omfattade ju för övrigt inte bara arbetsgivarfrågorna utan styrsystemen generellt. Den omständigheten att staten på senare år dragit ner och renodlat sin verksamhet kan emellertid inte föranleda en återgång till äldre tiders synsätt vad gäller styrning av den statliga verksamheten. Tvärtom sker en fortlöpande utveckling av former för styrning och uppföljning som förutsätter 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.

Utredningens grundsyn

Utredningen anser för sin del att delegeringen av de arbetsgivarpolitiska befogenheterna till myndigheterna i grunden är rätt. Utredningen kan också konstatera att den arbetsgivarpolitiska delegeringen som sådan i dag har ett allmänt stöd bland företrädare såväl för myndigheterna som för andra intressenter. Det har under utredningen inte framkommit något som stör denna övergripande slutsats. De förändringar som utredningen föreslår i det följande skall betraktas som justeringar inom systemet och inte som ifrågasättanden av delegeringen i sig.

8.6.1 Regeringens ansvar i arbetsgivarpolitiken

De arbetsgivarpolitiska reformerna, i synnerhet systemskiftet 1994, byggde ytterst på föreställningen – och drog konsekvenserna av – ett synsätt som kom att bli allt tydligare att arbetsgivarfrågor 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 ingen principiell skillnad mellan staten som arbetsgivare och andra arbetsgivare. Redan detta grundläggande förhållningssätt till arbetsgivarpolitiken i staten kan naturligtvis diskuteras från konstitutionella och andra utgångspunkter. Arbetsgivarpolitiken kan i och för sig i stället betraktas som ett utflöde av politiken. Den skall då formars av statsmakterna. Men frågan är om en sådan diskussion skulle bli särskilt fruktbar. Delegeringen har skett och riksdagen och regeringen har tagit beslutet under stor enighet. Den är en realitet.

De konkreta konstitutionella problem som låg i bildandet av Arbetsgivarverket som en uppdragsmyndighet med statsmyndigheterna som obligatoriska "medlemmar" och vissa icke-statliga arbetsgivare som frivilligt anslutna i en arbetsgivarorganisation som skulle konstrueras som en ideell förening uppmärksammades och kritiserades bl.a. av Lagrådet. Sedan den föreslagna årsstämman ersatts med ett arbetsgivarkollegium, utsett av regeringen, ansågs konstruktionen godtagbar från konstitutionella utgångspunkter. Det kan kanske finnas ett visst fog för att påstå att man vid riksdagsbehandlingen tog lätt på exempelvis problemet att staten är odelbar. Att man såg myndigheterna som i praktiken enskilda

subjekt – enskilda arbetsgivare – förefaller ganska klart. Det ligger i tanken med en decentraliserad modell. (Vill man ha en mer centraliserad ordning framhålls däremot staten som en enda arbetsgivare.) Det kan ligga ett motsatsförhållande i att konstatera att Arbetsgivarverkets unika konstruktion som uppdragsmyndighet syftar till att skapa en från regeringen så fristående arbetsgivarorganisation som möjligt och att samtidigt bedöma att konstruktionen medger att regeringens styrande makt enligt 1 kap. 6 § regeringsformen kan utövas i tillräcklig omfattning beträffande verket. Ett viktigt bakomliggande skäl för att den här konstruktionen kunde accepteras torde emellertid ha varit att den medgav att konflikträtten kunde hållas samman i staten. Införandet av ramanslagssystemet och beslutet att upphäva 9 kap. 11 § regeringsformen bekräftar enligt utredningens uppfattning bara bilden av en medveten och långtgående delegering från statsmakternas sida av ansvar och befogenheter när det gäller arbetsgivarfrågorna. Det var de bedömningar som gjordes och inte heller här finns det anledning att i efterhand ifrågasätta reformen. Särskilt som det förtjänar att framhållas att delegeringen enligt utredningens mening på det hela taget varit ändamålsenlig.

Det är dock enligt utredningen betydelsefullt att regeringen styr riket och har delegerat ansvaret för arbetsgivarpolitiken till myndighetscheferna. Detta medför att den statliga arbetsgivarorganisationen hämtar sin kraft uppifrån – från statsmakterna – och inte som andra arbetsgivarorganisationer nerifrån – från frivilligt anslutna medlemmar som kan lämna dem. När det gäller Kommun- resp. Landstingsförbundet kan inskjutas att både deras beslutande organ (kongresserna) och styrelserna är politiskt sammansatta. Genom styrelserna tar ägarna också det exekutiva ansvaret. Man kan enligt utredningen säga att regeringen genom delegeringen tar ett ägaransvar, men inte ett exekutivt ansvar, för arbetsgivarpolitiken på det statliga området.

Regeringen har således ett överordnat ansvar, men bör inte störa delegeringen genom styr signaler på för parterna centrala områden, som t.ex. lönebildning. Genom den aktiva förvaltningspolitiken kommer regeringen ändå in på viktiga arbetsgivarfrågor av principiell karaktär. Samtidigt ligger styrmedlen, befogenheterna, ute hos myndigheterna och i deras arbetsgivarorganisation Arbetsgivarverket. Detta är inte fullt ut en tydlig rollfördelning och det finns en risk att det skickas ut arbetsgivarpolitiska styr signaler från Regeringskansliet som inte kan realiseras. Det kan å andra sidan

enligt utredningen också finnas en risk för en viss vaghet i regeringens uttalanden.

Regeringen har delegerat de arbetsgivarpolitiska styrmedlen, det är ju alldeles klart, men samtidigt sker nu en rätt påfallande ambitionshöjning i regeringens förvaltningspolitik. De krav och önskemål som ställs på myndigheterna i fråga om kompetensförsörjning, jämställdhetsfrågor av olika slag, etnisk och kulturell mångfald, personalörlighet och arbetsmiljöfrågor m.m. ligger i ett gränsland till arbetsgivarpolitiken. I kombination med att det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet 2000 uttrycker att staten skall vara en föredömlig arbetsgivare skapas ett tryck på de statliga arbetsgivarna att agera – att de skall driva sin arbetsgivarpolitik i vissa riktningar.

I den senaste regeringsförklaringen uttalas för övrigt att den offentliga sektorn skall vara en förebild för ett mänskligare arbetsliv.

Om sådana uttalanden inte bara skall tolkas som honnörsord utan särskild innebörd annat än att statliga myndigheter och andra offentliga arbetsgivare skall vara bra arbetsgivare i största allmänhet kan oklarheter uppstå. Delegeringen och avregleringen under senare år har byggt på att likställa arbetsgivarna på alla arbetsmarknadens sektorer. Om styr signaler skulle riktas direkt och exklusivt mot statliga arbetsgivare ruckas den spelregeln. Detta kan leda till en oro hos myndigheterna att de skall försättas i ett sämre läge.

Enligt utredningens uppfattning – som stöds av samtal med verkschefer – är det både legitimt och rimligt att regeringen tar förvaltningspolitiska initiativ, även om dessa skulle inverka på myndigheternas uppträdande som arbetsgivare. Det borde snarast uppfattas som ett stöd för myndigheterna. Utredningen menar att de oklarheter som företrädare för myndigheter och fackliga organisationer upplever i styrhänseende snarare beror av formerna i vilka styr signalerna hittills levererats. Ur myndigheternas synpunkt har det som står i budgetproposition och regleringsbrev styrande effekt. Därför bör enligt utredningen de styr signaler som behövs i frågor som kan påverka myndigheternas agerande som arbetsgivare samordnas inom budgetprocessen.

Regeringen gör följande uttalande i skr. 2000/01:151, Regeringens förvaltningspolitik:

Regeringen har delegerat stora delar av arbetsgivarpolitiken till myndigheterna. Myndighetscheferna har ansvar för att enskilt och

tillsammans utforma arbetsgivar- och personalpolitiken. Syftet med delegeringen är att myndigheterna skall använda arbetsgivarpolitiken som ett medel för att uppnå verksamhetens mål med hög effektivitet och på ett sätt som inger förtroende hos medborgarna. Regeringens uppgift är dels att formulera övergripande mål för de statliga arbetsgivarfrågorna, dels att följa upp myndigheternas arbetsgivarpolitik.

Enligt utredningen är det dessutom förenligt med regeringens roll att, om det behövs, formulera konkreta förvaltningspolitiska mål för myndigheterna som styr deras agerande som arbetsgivare. Ett område där sådana mål skulle kunna sättas berör arbetet med att öka den etniska och kulturella mångfalden.

I konsultintervjuerna (se avsnitt 8.5.2) har framförts synpunkten att intresset för de arbetsgivarpolitiska frågorna är relativt begränsat på fackdepartementen och att intresset där fokuseras på verksamhetsfrågorna. Det gäller inte minst i budgetdialogen. Detta kan enligt utredningen delvis vara en naturlig följd av att delegeringen har skett. Det kan också hänga samman med att kompetensen inom det arbetsgivarpolitiska området kan behöva utvecklas ytterligare. Inom Regeringskansliet bedrivs ett utbildnings- och utvecklingsarbete som syftar till att dessa frågor skall lyftas fram på ett nytt sätt i dialogen mellan departementen och myndigheterna.

8.6.2 Rollkonflikterna i Arbetsgivarverket

Arbetsgivarverkets uppgifter innehåller i sig vissa potentiella rollkonflikter. Verket har som en huvuduppgift att utveckla en gemensam samordnad arbetsgivarpolitik för staten samtidigt som ansvaret för arbetsgivarfrågorna delegerats till myndighetscheferna och en uttalad inriktning är att verksamhetsintresset i den enskilda myndigheten skall få så stort genomslag som möjligt. En annan av Arbetsgivarverkets huvuduppgifter är att ge råd och stöd till de enskilda myndigheterna. Om skillnaderna i intressen mellan olika myndigheter i väsentliga arbetsgivarpolitiska frågor blir för stora finns en risk för att samordningsrollen och uppgiften att stödja de enskilda myndigheterna kommer i konflikt. Rollen som stabsmyndighet skulle kunna skapa en oklarhet om verkets ställning i förhållande till regeringen och ge negativa effekter på verkets roll som oberoende förhandlingspart.

En annan aspekt på rollkonflikterna i Arbetsgivarverket är att myndighetscheferna i viss mån får dubbla roller. Dels har de ett odelat ansvar för den egna verksamheten och dels skall de i samverkan med andra myndighetschefer utforma den statliga arbetsgivarpolitiken. Nu kan man invända att dessa rollkonflikter och problem finns i andra arbetsgivarorganisationer också. Det är enligt utredningen inte fel om myndighetscheferna agerar för att stötta varandra gentemot fackliga krav eller konflikthot ur ett egenintresse som stärks genom att de är med och påverkar innehållet i hela arbetsgivarpolitiken.

Det kan göras en annan vinkling på detta att myndighetscheferna har fått uppgiften att ta ansvar för och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken, nämligen att summan av myndighetschefernas intresse inte i alla situationer behöver vara lika med statens övergripande intresse. I den meningen måste man enligt utredningen i dag uppfatta begreppet *staten som arbetsgivare* som en slags fiktion. Utredningens intervjuer visar också att myndigheterna i första hand känner en samhörighet inom den egna sektorn och inte med staten som helhet. Arbetsgivarverkets konstruktion försvarar för verket att ta ett överordnat ansvar för staten som helhet och verket har för övrigt intagit en förhållandevis låg profil i det avseendet. Den enda makt som fullt ut kan företräda hela staten är regeringen (och naturligtvis riksdagen). Regeringen kan vilja ha en linje i någon förvaltnings- eller arbetsgivarpolitisk fråga som ligger mellan eller kanske vid sidan om myndigheternas arbetsgivarpolitiska linje och de fackliga motparternas inställning. Detta ger en spänning i Arbetsgivarverket mellan förvaltningsmyndighetsrollen och uppdraget som arbetsgivarorganisation.

Delegeringen som modell har emellertid syftat till att ge regeringen ett begränsat direkt inflytande över arbetsgivarpolitiken i staten. I konsekvens med sin ovan uttryckta grundsyn menar utredningen att de ovan illustrerade rollkonflikterna måste accepteras i ett delegerat system. I synnerhet i relationen till regeringen är det viktigt att Arbetsgivarverket kan uppträda självständigt. Ett exempel på en fråga där Arbetsgivarverket intagit en sådan hållning är rätten för en arbetstagare att arbeta till 67 års ålder. Rollkonflikterna inom verket har såvitt utredningen erfarit i praktiken inte heller lett till några påtagliga problem. Utredningen återkommer nedan till Arbetsgivarverkets ledningsstruktur.

Riksdagens revisorer gjorde i förstudien 1999/2000:21, Arbetsgivarverket och det delegerade arbetsgivaransvaret, för övrigt följande bedömning.

Det har förflutit sex år med ett delegerat arbetsgivaransvar i staten och en arbetsgivarmyndighet med en delvis ny roll. Det har i denna förstudie inte framkommit några indikationer på problem vad avser Arbetsgivarverkets förmåga att hantera sina olika roller eller att det skulle finnas några påtagliga rollkonflikter utöver vad som oundvikligen finns i varje arbetsgivarorganisation. Det kan däremot finnas anledning att granska och utvärdera hela modellen med ett delegerat arbetsgivaransvar, inklusive hur myndigheterna och regeringen hanterar arbetsgivarpolitiska frågor.

Om Arbetsgivarverkets stabsroll

Arbetsgivarverket bistår regeringen med en del uppgifter av stabskaraktär. Det gäller löne- och annan statistik, administrationen av NOR (utmärkelsen för nit och redlighet i rikets tjänst) och andra smärre uppgifter. Den här verksamheten är av volymmässigt liten omfattning och utförs mot avgift. Regeringen betalar omkring en miljon kr om året för tjänsterna i fråga.

Enligt utredningen kan dessa stabsuppgifter inte störa relationerna vare sig mellan Arbetsgivarverket och myndigheterna eller mellan parterna så länge de är av samma karaktär som i dag. Utredningen menar dock att man i princip bör vara försiktig med att utöka dessa uppgifter.

8.6.3 Ledningsformerna i Arbetsgivarverket

Riksrevisionsverket och Riksdagens revisorer har framhållit ett antal problem som finns med det delegerade arbetsgivaransvaret och konstruktionen Arbetsgivarverket. Till att börja med bygger varje arbetsgivarorganisation på ett aktivt engagemang från sina medlemmar och en vilja att se till det gemensamma bästa. Även Arbetsgivarverkets legitimitet vilar på detta. Arbetsgivarverket har f.n. omkring 260 medlemmar och antalet ledamöter i arbetsgivar-kollegiet är 80. Beslutförhet i kollegiet uppnås med 55 närvarande och ändå har man med knapp nöd klarat att få till stånd möten med tillräckligt antal ledamöter. Detta kan indikera ett bristande engagemang från myndighetschefernas sida men kan också peka mot att det finns anledning att överväga beslutsformerna i verket.

Även i betänkandet Arbetsgivarpolitik i staten, För kompetens och resultat (SOU 1997:48) diskuterades Arbetsgivarverkets ledningsformer. Det fanns vissa praktiska problem med lednings-

formen, men inte av den omfattningen att den grundläggande konstruktionen borde ändras. Man kommenterade arbetsgivar-kollegiet något utförligare. Bl.a. anfördes att det borde vidtas åtgärder för att öka närvarofrekvensen (vid den tiden krävdes 80 närvarande för beslutförhet) genom att exempelvis göra mötena attraktivare. Det var styrelsens uppgift att planera kollegiets möten så att det blev ett livaktigt högsta beslutsorgan för verket.

Under både konsulternas intervjuer och utredningens egna samtal har de intervjuade framhållit att arbetsgivarkollegiet inte fungerar på avsett sätt. Den uppfattningen är så gott som enhällig. Det försvar för kollegiet som finns har kommit från tjänstemän inom Arbetsgivarverket.

Men även inom Arbetsgivarverket ser man den ringa närvaron i kollegiet som ett problem. Trots att antalet ledamöter sänkts från 120 till 80 och gränsen för beslutförhet från 80 till 55 närvarande ledamöter har problemen fortsatt. Verket ger i en nyligen utgiven skrift följande syn på problemen.²

I myndighetschefernas ansvar ligger också att se till att Arbetsgivarverket är funktionsdugligt. De beslutsorgan som finns måste fungera. Uppdrag att företräda samtliga statliga arbetsgivare i arbetsgivarkollegiet är ett förtroendeuppdrag med stort ansvar. Om t.ex. närvaron vid kollegiet blir så låg att mötet inte är beslutsmässigt, faller den behörighetsskapande beslutskedja, som det från regeringen delegerade arbetsgivaransvaret vilar på. Varken myndigheterna eller Arbetsgivarverket kan då längre agera som arbetsgivare gentemot de fackliga organisationerna eller gentemot de anställda enligt lagar och avtal. Inga förhandlingar kan föras, inga kollektivavtal kan slutas på lokal eller central nivå, en rad beslut kan inte fattas. Arbetsgivaransvaret återgår då till regeringen.

Utredningen har erfarit att styrelsearbetet i Arbetsgivarverket hanterats på ett mycket bra sätt av generaldirektören och tjänstemännen i Arbetsgivarverket. Det saknas anledning att tro att deras arbete i kollegiet inte skulle skötas på ett förtjänstfullt sätt. Det är inte heller rimligt att utgå från att myndighetscheferna är ointresserade av att ta ett ansvar för den statliga arbetsgivarpolitiken i och för sig. Enligt utredningen ligger således problemen med arbetsgivarkollegiet i allt väsentligt på ett organisatoriskt plan. Det är möjligt att kollegiet när Arbetsgivarverket bildades initialt hade en betydelsefull roll för att skapa en sammanhållen arbetsgivar-

² Den arbetsgivarpolitiska delegeringen inom staten. Arbetsgivarverket oktober 2001.

organisation. Numera uppfattas kollegiet av många myndighetschefer enbart som en administrativ överbyggnad. Det är enligt utredningens mening 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.

Som nyss anförts fungerar arbetet i Arbetsgivarverkets styrelse bra. Styrelsen har tagit en aktiv och engagerad roll i samband med avtalsförhandlingar m.m. Styrelsen skall svara för verksamheten i enlighet med arbetsgivarkollegiets föreskrifter och beslut men upplevs enligt utredningen 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 enligt utredningen lösas på annat sätt än genom ett arbetsgivar-kollegium.

Enligt utredningen kan flera olika alternativ till dagens konstruktion ställas upp. Ett alternativ skulle kunna vara att på ett radikalt sätt skära ner antalet ledamöter och kravet på beslutförhet. Att låta kollegiet fatta beslut med de som närvarar vid ett årsmöte eller överlåta åt Arbetsgivarverket att självt bestämma om beslutförhet i kollegiet är enligt utredningen inte tänkbart. Det skulle åter aktualisera konstitutionella frågor. En minskning av kollegiet skulle enligt utredningen dels göra kollegiet än mindre representativt än i dag, dels göra kollegiet till ett överlappande organ i förhållande till styrelsen. En motsatt väg vore att åter öka kollegiets storlek – enligt närmast en årsstäm motanke – samtidigt som kravet för beslutförhet tilläts ligga kvar på ungefär dagens nivå. Detta skulle innebära att kravet på myndighetscheferna att närvara skulle vattnas ur, vilket liksom det föregående alternativet minskar det för föreningsmodellen viktiga kravet på representativitet. Det tredje alternativet, vilket utredningen förordar, är att ta konsekvenserna av kritiken mot arbetsgivarkollegiet och tillskapa en ny ledningsstruktur för Arbetsgivarverket där styrelsen ges ledningsrollen. Härvid bör dock enligt utredningens mening en valfunktion ligga kvar. Med detta kommer verket även i framtiden att vara en myndighet med en i förhållande till regeringen unik ställning. I sitt inre arbete kommer verket även i fortsättningen att präglas av att ansvaret för arbetsgivarpolitiken delegerats till myndighetscheferna.

8.7 Förslag till ny ledningsstruktur i Arbetsgivarverket

Ledningen av Arbetsgivarverket

Utgångspunkten för en reformering är enligt utredningen att styrelsen skall ges ledningsrollen i Arbetsgivarverket. Enligt utredningens uppfattning bör arbetsgivarkollegiet utmönstras ur Arbetsgivarverkets organisation. Detta föranleder att verkets ledningsstruktur i sin helhet måste ses över. Utredningens utgångspunkter är att verkets roll som uppdragsfinansierad myndighet skall bestå. Myndigheterna skall ha ett fortsatt avgörande inflytande i Arbetsgivarverket. Arbetsgivarverket skall i sin verksamhet vara fristående från regeringen, som skall utse styrelsen. Styrelsen skall liksom i dag anställa generaldirektören.

Verkets uppgifter och ledning m.m. framgår av förordningen (1994:272) med instruktion för Arbetsgivarverket samt av verksförordningen (1995:1322). Det må anmärkas att verksförordningen för närvarande är föremål för en samlad översyn (dir. 2001:117). Den utredningen skall vara avslutad 1 april 2003. Av 8 § 2 st. instruktionen framgår att arbetsgivarkollegiet skall meddela de närmare föreskrifter och de beslut i övrigt som behövs om Arbetsgivarverkets organisation och om formerna för dess verksamhet. Med stöd härav har arbetsgivarkollegiet fastställt stadgar för Arbetsgivarverket. Stadgarna ger verket en rätt tydlig föreningsform. I stadgarna regleras bl.a. hur ledamöter i kollegiet och i styrelsen skall väljas eller utses. Utmönstringen av kollegiet medför att den s.k. föreningstanken tonas ner samtidigt som ledningen av Arbetsgivarverket stärks.

Enligt utredningens uppfattning skall verket ledas av en styrelse. Styrelsen skall ha fullt ansvar för verksamheten. Ledamöterna skall utses av regeringen för bestämd tid. I Arbetsgivarverkets stadga anges att ledamöterna i styrelsen väljs för två år och av instruktionen framgår att ordförande samt vice ordförande skall väljas av kollegiet varje år. Så korta förordnandetider är enligt utredningens mening inte lämpliga i den nya strukturen där styrelsen har fullt ansvar för verksamheten. Tiden för ett förordnande bör vara högst tre år, med möjlighet till förnyat förordnande.

Utredningen har övervägt det lämpliga antalet ledamöter i Arbetsgivarverkets styrelse. Allmänna principer för organisering talar för att ledningen av verksamheten förstärks om en styrelse inte är alltför stor. Arbetsgivarverkets styrelse har för närvarande 15 ledamöter och kunde ur den synpunkten göras något mindre.

Enligt utredningen måste emellertid vägas in att Arbetsgivarverket är en organisation där det krävs en bred representation från myndigheterna. Utredningen föreslår att arbetsgivarkollegiet utmönstras. Att dessutom minska antalet ledamöter i styrelsen skulle redan på den grunden vara olyckligt. Härtill kommer att cheferna från de största myndigheterna har ansetts vara självskrivna som ledamöter i Arbetsgivarverkets styrelse. Den måste därför ha viss volym för att representera myndighetschefskollektivet. Arbetet i styrelsen har enligt vad utredningen erfarit fungerat bra. Enligt utredningens mening är det nuvarande antalet ledamöter i styrelsen av dessa skäl väl avvägt. Det bör därför liksom i dag i instruktionen anges till högst femton (inkl. generaldirektören). Regeringen skall utse en av ledamöterna till ordförande och en till vice ordförande.

Generaldirektören bör även i fortsättningen vara en av ledamöterna i styrelsen. Utredningen anser inte att en ändring som innebär att generaldirektören endast får rätt att närvara i styrelsen är påkallad. Generaldirektören bör av konstitutionella skäl inte utses till ledamot i styrelsen av styrelsen själv. Den uppgiften ankommer på regeringen.

Generaldirektören skall liksom i dag enligt styrelsens uppdrag svara för myndighetens löpande verksamhet och förvaltning.

Styrelsen

Utmönstringen av kollegiet medför att utredningen måste överväga frågan om hur styrelsens övriga ledamöter, som skall vara myndighetschefer, närmare skall utses. I dag genomförs ett nomineringsförfarande genom en inom arbetsgivarkollegiet utsedd valberedning. Kollegiet förordnar sedan styrelsens ledamöter på bestämd tid. I stadgarna återfinns bestämmelser om styrelsens sammansättning m.m. Att myndigheterna själva – och inte regeringen – även i fortsättningen skall ha ett avgörande inflytande på valet av styrelse är av central betydelse för verkets legitimitet och självständighet. Det går dock enligt utredningen att urskilja ett par alternativa möjligheter att lösa den frågan.

Ett alternativ kan vara att regeringen skall utse ledamöter samt ordförande och vice ordförande i styrelsen efter anmälan av Arbetsgivarverket. Hur styrelsen skall förfara för att göra personvalen behöver inte regleras i instruktionen utan får ankomma på styrelsen att besluta om. Härvid kan dagens valberedning i arbetsgivarkollegiet vara ett mönster. Detta alternativ ger styrelsen ett

avgörande inflytande både över valproceduren och personvalen. Enligt utredningen är en sådan lösning inte tilltalande och kan inte förordas.

Ett andra alternativ är att regeringen skall utse ledamöter samt ordförande och vice ordförande i styrelsen efter förslag av en valberedning. Detta alternativ utgör utredningens förslag.

Valberedningen

Valberedningen bör liksom i dag bestå av fem ledamöter utanför styrelsen, varav en ordförande. Ledamöterna i valberedningen skall vara myndighetschefer och utses av styrelsen. Styrelsen får bestämma arvode för uppdraget. Det bör noteras att valberedningens förslag till regeringen inte kan vara bindande utan endast utgör en rekommendation. Valberedningens sammansättning och uppgifter m.m. skall regleras i instruktionen. Detta alternativ innebär att valfunktionen i Arbetsgivarverket läggs fast i verkets instruktion i stället för i stadgar eller andra föreskrifter för verksamheten. Detta balanserar styrelsens starkare roll och tydliggör att myndighetscheferna skall ha ett fortsatt avgörande inflytande i verket. Valberedningen skall till regeringen, förutom namnförslagen, föreslå den tid som bör gälla för ett förordnande. Dessa förslag lämnas i dag till arbetsgivarkollegiet. Däremot bör enligt utredningen valberedningen inte längre lämna förslag till granskare av styrelsens förvaltning. I verkets föreslagna ledningsstruktur behövs ingen sådan särskild granskning. Arvoden för styrelsens ledamöter bör bestämmas av regeringen enligt förordningen (1992:1299) om ersättning för uppdrag i statliga styrelser, nämnder och råd m.m. (Se vidare författningskommentaren.)

Valberedningen bör som utredningen ovan anfört utses av styrelsen och inte av regeringen. En bestämmelse om detta bör tas in i instruktionen. Hur förfarandet när valberedningen utses skall läggas upp får ankomma på styrelsen. Det ligger i sakens natur att styrelsen efterhör myndighetschefernas mening.

Att styrelsen skall utse valberedningen förtjänar några ytterligare kommentarer. Genom att styrelsen utses av regeringen finns det enligt utredningen inga hinder av grundlagskaraktär eller av annan rättslig art med denna lösning. Visserligen blir det fortfarande en unik organisering av Arbetsgivarverket, men ur konstitutionell synpunkt är den snarare mer tilltalande än den nuvarande ordningen. Däremot kan man hävda att föreningar ofta bygger på en modell

med beslutande årsmöte dit alla medlemmar kallas, val till en styrelse på förslag av en av årsmötet särskilt tillsatt valberedning osv. Man får härigenom en demokratisk process när funktionärerna i föreningen nomineras och utses.

Statsmakterna avvisade i samband med 1994 års reform att den statliga arbetsgivarorganisationen skulle styras av ett beslutande, öppet, årsmöte. Men det finns ingenting som hindrar att ett rådgivande årsmöte hålls. Det finns även andra sätt att höra myndighetschefernas mening i olika frågor. Sektorsråden kan t.ex. vara en länk till myndigheterna. Därigenom kan en demokratisk process garanteras.

Valet av styrelseledamöter i praktiken

Sedan valberedningen utsetts är det upp till den att arbeta fram sina förslag till ledamöter i styrelsen. Utredningen föreslår att bestämmelserna i Arbetsgivarverkets nuvarande stadgar om att styrelsens sammansättning skall avspegla medlemmarna med avseende på sektortillhörighet och antalet anställda samt att en jämn könsfördelning skall eftersträvas får bilda den ram som läggs i instruktionen. Utredningen har däremot medvetet valt att inte föreslå någon särskild ordning för själva nomineringsprocessen m.m. i instruktionsförslaget. Det bör ankomma på styrelsen att efter samråd med myndighetscheferna bestämma vilka föreskrifter som kan behövas. Det får förutsättas att valberedningen i sitt arbete agerar självständigt i förhållande till styrelsen liksom valberedningen i Arbetsgivarverket i dag arbetar självständigt i förhållande till kollegiet. Den väljande församlingen är myndighetscheferna även om dessa endast har en rådgivande funktion. Valberedningen förankrar sina förslag hos myndighetscheferna under nomineringsprocessen på sätt den finner lämpligt. Det är naturligtvis viktigt att valberedningen har stöd för sina förslag till regeringen.

Genom att ge valberedningen en i instruktionen given roll har en av arbetsgivar Kollegiets viktigare funktioner – valet av styrelse – säkerställts.

Även för styrelsen är det nödvändigt att kunna förankra sitt agerande hos myndigheterna och de icke-obligatoriska medlemmarna. Det är enligt utredningen inget som hindrar att styrelsen genom stadgar eller föreskrifter inrättar rådgivande organ av olika slag för att kunna inhämta synpunkter från myndig-

hetschefer m.fl. Utredningen kan tänka sig att man kallar samtliga dessa till årsmöten eller s.k. arbetsgivar dagar. Men det är styrelsen som skall leda och ansvara för verksamheten. Utredningen anser inte att dessa frågor är av den arten att de bör behandlas i instruktionen för Arbetsgivarverket.

Bland styrelsens uppgifter bör enligt utredningens förslag också ligga att bestämma grunderna för och besluta om myndigheternas avgifter till Arbetsgivarverket. Innan styrelsen fattar ett sådant beslut bör myndigheterna (resp. de icke-obligatoriska medlemmarna) höras.

Sektorsråd

Den nuvarande indelningen av Arbetsgivarverket i sektorer och delegationer har beskrivits i avsnitt 8.4.3 ovan. Enligt utredningen har verksamheten i dessa utvecklats väl i Arbetsgivarverket. Samtidigt har utredningen uppfattningen att det finns anledning att nu stärka och formalisera förutsättningarna för arbetsgivarverkan m.m. Det finns två skäl till detta. Det ena skälet är att det finns ett allmänt behov av att fokusera på samverkan i ett delegerat system. Det gäller inte minst i förhandlingsfrågor både på central och lokal nivå. Det finns också exempel på att arbetsgivarverkan i vissa fall inte fungerat fullt ut. Det andra skälet är att den nya ledningstrukturen, sedan kollegiet utmönstrats, bör stödjas av rådgivande organ som är lämpade för samverkan och 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 flera alternativ. I det första alternativet är sektorerna och sektorsråden fyra till antalet. I det första sektorsrådet ingår universitet och högskolor, i det andra Centro-gruppens myndigheter, i det tredje affärsverken och uppdragsmyndigheterna och i det fjärde i princip övriga myndigheter, inkl. alla små myndigheter. Sektorsråden skall representera alla myndigheter som ingår i den nya sektorn. Antalet ledamöter måste avpassas med hänsyn till sektorsindelningen. Ledamöterna kan vara myndighetschefer eller av dem särskilt utsedda representanter, i praktiken personalchefer/motsv. Varje sektorsråd skall ha en ledamot som är ordförande. I det andra alternativet behålls nuvarande 9 sektorer och nuvarande delegationer bildar sektorsråd, dock med samma uppbyggnad som i det första alternativet.

Ytterligare ett alternativ kan vara att låta alla små myndigheter bilda en helt egen sektor. Ett motiv som kan anföras för en sådan lösning är att den föreslagna nya ledningsstrukturen kan kräva att de små myndigheterna får ökad uppmärksamhet och också ett bättre stöd.

Enligt utredningen skall sektorer och sektorsråd anges i Arbetsgivarverkets instruktion. Det lägsta antalet sektorer bör också anges. Det är rimligt att regeringen lägger fast dessa grunder. I övrigt bör man däremot enligt utredningens uppfattning vara försiktig med att ta in detaljer i instruktionen utan vägande skäl. Styrelsen bör ges handlingsutrymme. Därför föreslår utredningen att i instruktionen intas en bestämmelse att i Arbetsgivarverket skall finnas minst fyra sektorer. Varje sektor skall företrädas av ett sektorsråd. Den närmare indelningen i sektorer ankommer på styrelsen. Styrelsen bestämmer också antalet ledamöter i resp. sektorsråd samt utser dess ledamöter och ordförande. När det gäller sektorsrådets uppgifter bör följande grunder anges i instruktionen. För det första skall styrelsen samråda med sektorsråden om inriktningen av förhandlingsarbetet och andra frågor enligt styrelsens bedömning. Styrelsen bör också använda sektorsråden i arbetet med att utse ledamöter och ordförande i valberedningen. Myndigheterna skall inom ramen för resp. sektorsråd samverka i alla väsentliga arbetsgivarpolitiska frågor. Detta krav bör också gälla i samband med lokal lönebildning. Kravet på samverkan gäller naturligtvis också de myndigheter och andra arbetsgivare i en sektor, som inte är representerat i sektorrådet.

9 Fördelningen av befogenheter i vissa fall

Enligt direktiven skall utredningen kartlägga eventuella oklarheter i fråga om fördelningen av *befogenheter* inom det arbetsgivarpolitiska området mellan regeringen, Arbetsgivarverket och myndigheterna och belysa dessa aktörers olika roller. I direktiven ställs frågan: Finns det brister i överensstämmelse mellan dessa befogenheter och de administrativa bestämmelserna om statlig verksamhet? En händelse som aktualiserat frågan i direktiven är den överenskommelse som Rikspolisstyrelsen, Polisförbundet och SACO-S träffat om fondering av löne-medel för framtida förtidspensioneringar inom Polisen. Den överenskommelsen reser vissa frågor som är av principiell karaktär. I detta kapitel redovisar utredningen därför sin syn på vissa frågor om befogenhetsfördelningen generellt med utgångspunkt i en redogörelse för händelseförloppet och en analys av det aktuella fallet.

9.1 Inledning

I avtalsrörelsen 1998 infördes den s.k. Kåpan Extra för att lokala parter skulle ha möjlighet att förbättra pensionsvillkoren för på förhand utpekade individer. De lokala parterna kunde komma överens om att växla ett utrymme för lönekostnadsökningar mot pensioner eller arbetstidsförkortning. Inom Polisen valde de lokala parterna att göra avsättningar till Kåpan Extra, men man var överens om att Kåpan Extra inte skulle ge tillräckliga möjligheter initialt. Det krävdes någon form av övergångslösning för att klara vissa angelägna förtidspensioneringar. Samtidigt övervägde man ändringar i det lokala arbetstidsavtalet.

Rikspolisstyrelsen (RPS) träffade, som närmare beskrivs nedan, i slutet av 1999 och början av 2000 lokala avtal med Polisförbundet resp. SACO-S om att det till pensionsförmåner skulle göras avsättningar svarande mot ett visst retroaktivt löneutrymme samt ett

utrymme genererat av vissa lönetillägg. Enligt avtalen skulle medlen förvaltas i en fond med syftet att under en period kunna finansiera framtida förtidspensioneringar inom Polisen. Avsättningarna låg vid sidan av de – betydligt större – avsättningar som enligt avtalen skulle göras till den kompletterande ålderspensionen Kåpan Extra. Dessa är inte i fråga här.

Riksrevisionsverket (RRV) lämnade i samband med granskningen av Polisens årsredovisning för 1999 revisionsinvändning och anförde bl.a.:

RPS har inte för RRV företett dokumentation som skulle ha visat att RPS haft behörighet att sluta de lokala kollektivavtal som ligger till grund för ett överlämnande av pensionsmedel om 308 miljoner kr till Polisförbundet och SACO-S. Om en myndighet sluter kollektivavtal utan att ha behörighet till detta, blir avtalet utan rättslig verkan.

Det kan tilläggas att RRV också lämnade revisionsberättelse med invändning till Arbetsgivarverket att verket inte för RRV företett dokumentation som visade att verket överlämnat sin befogenhet att sluta ifrågasättande kollektivavtal till RPS. RRV riktade dessutom invändning mot Kammarkollegiet för att kollegiet tagit emot medlen för förvaltning i en pensionsfond utan skriftligt avtal och att oklarhet förelåg om förvaltningsvillkoren. Utredningen redovisar RRV:s invändningar och myndigheternas svar mer utförligt i avsnitten 9.3 resp. 9.4.

Regeringen uttalade bl.a. följande i prop. 2000/2001:1, s. 21–22:

Gränserna för vad lokala avtal får innehålla bestäms av ramavtal/centrala avtal (t ex PA-91, ALFA och RALS 1998-2001). Dessa gränser är emellertid inte helt klara. I föreliggande fall kan det ifrågasättas om vissa delar av det lokala avtal som RPS slutit håller sig inom dessa gränser. Enligt regeringens bedömning har det i varje fall inte varit avsett att överenskommelser av det slag som förekommit skall kunna beslutas genom lokala avtal. För att framöver undvika att liknande situationer uppkommer överväger regeringen en ändring i kollektivavtalsförordningen. Frågan om fördelningen av behörighet och befogenhet inom det arbetsgivarpolitiska området mellan regeringen, Arbetsgivarverket och myndigheterna liksom dessa aktörers olika roller kommer att ingå i den samlade utvärderingen av den arbetsgivarpolitiska reformen.

Regeringen uttalade vidare i samma proposition (s. 87) i behörighetsfrågan att det inte finns några särskilda föreskrifter eller regler om hur en delegering från Arbetsgivarverket till andra myndigheter

under regeringen skall ske eller dokumenteras. Såväl fullmaktsgivaren Arbetsgivarverket som fullmaktstagaren RPS hade ansett att överlämnande av behörighet skett i detta fall. Mot den bakgrunden bedömde regeringen att RPS ingått ett civilrättsligt giltigt och för parterna bindande lokalt avtal.

Med hänsyn till att regeringen bedömt att överlämnande av behörighet skett och att det lokala avtalet är giltigt och bindande för parterna finns det inte anledning för utredningen att ur den aspekten åter pröva dessa frågor. Den delegering som skett från Arbetsgivarverket till RPS kan emellertid vara av intresse för att belysa vissa formella aspekter.

Huvudfrågorna vid en analys av den arbetsgivarpolitiska befogenhetsfördelningen m.m. är därför den avsättning av medel för att skapa en pensionsfond som RPS och de lokala fackliga organisationerna kom överens om och de former under vilka fonden skulle användas samt tillvägagångssättet vid överföringen. Fallet visar också sambanden mellan de utvecklingsbehov som finns lokalt och den centrala avtalsrörelsens förlopp. Det är inte ovanligt att vissa löne- eller andra villkorsfrågor vid en enskild myndighet lyfts fram vid en central löneförhandling, både av de fackliga organisationerna och av arbetsgivarparten. De lokala parterna i fråga kan då få till uppgift att under förhandlingens gång ta fram underlag eller skisser till lämpliga lösningar.

9.2 Händelseförloppet i stort

Inför lönerörelsen 1998 utestod två särskilt viktiga frågor för polisväsendet, dels en översyn av vissa inslag i arbetstidsavtalet och dels frågan om möjligheter till tidigare pensionsavgångar för poliser. Under våren 1998 fördes förhandlingar mellan Arbetsgivarverket och bl.a. OFR om ett nytt ramavtal för löner m.m. OFR tog upp frågan om *tidigare pensionsavgång*. De centrala parterna kom överens om att uppdra åt sina resp. lokala parter inom polisväsendet att ta upp förutsättningslösa diskussioner om hur vissa pensionsfrågor skulle kunna få en finansiell lösning med koppling till arbetstidsfrågan. Resultatet av diskussionerna skulle sedan ligga till grund för de centrala parternas förhandlingsarbete.

RPS redovisade den 8 april 1998 en skiss över en möjlig finansiering av ett nytt pensionssystem för poliser med övergångslösningar. Polisförbundet hade godtagit skissen. RPS redovisade också att de lokala parterna slutit en överenskommelse om vissa

ändringar i det lokala arbetstidsavtalet. Inte minst ur arbetsgivar-synpunkt fanns det klara kopplingar mellan dessa frågekomplex. Arbetstidsfrågan var viktig för RPS.

I skissen redovisades två finansieringsmodeller; **A**, som skulle utvecklas till Käpan Extra-lösningen med möjlighet till pensionsavgång fr.o.m. 60 års ålder för poliser födda år 1970 eller senare och som inte djupare behandlas här samt **B**, vars syfte var att under en övergångsperiod öppna en möjlighet för äldre poliser att – efter en prövning från fall till fall – avgå med pension före 65 års ålder i den omfattning som modellen skulle tillåta. De medel som kunde frigöras i B-modellen skulle avsättas i en fond som skulle disponeras av parterna. Bl.a. kunde medel avsättas genom att olika lönetillägg avskaffades helt eller delvis eller genom att medel enligt särskilda överenskommelser tillfördes fonden. Fondens medel skulle användas till att betala pensioner för poliser som uppnått lägst 60 års ålder. Inledningsvis skulle enligt skissen avgångar finansieras i den prioritetsordning som parterna kom överens om. Antalet skulle begränsas med hänsyn till tillgängliga medel i fonden. Pensionsnivån borde vara minst 65 %. Utbetalning enligt principerna för pensionsersättning i det statliga trygghetsavtalet skulle kunna ske tidigast från ingången av 2001. Parterna var också överens om att det behövdes övergångsregler så att inte omfattande pensionsavgångar skulle komma att ske omgående.

Arbetsgivarverket och OFR kvitterade RPS redovisning på följande sätt i en gemensam skrivning den 23 april 1998.

Med anledning av resultatet av de lokala parternas diskussioner förklarar Arbetsgivarverket och OFR/S, P, O sammantagna att parterna vid sidan av de ändringar i PA-91 som sluts i samband med RALS 1998 aktivt skall medverka till att förutsättningar skapas så att finansieringsmodell B enligt bifogade skiss skall kunna genomföras. Parterna är ense om att den övergångsvisa lösningen som föreslås i finansieringsmodell B är en viktig del i överenskommelsen mellan RPS och de lokala motparterna. Parterna konstaterar att frågorna därutöver hanteras av de lokala parterna.

De centrala parterna var således överens om att aktivt medverka till att förutsättningar skapades för ett genomförande av finansieringsmodell B på lokal nivå. I det centrala ramavtalen som slöts den 8 maj 1998 gjordes vissa ändringar i PA-91 som möjliggjorde finansieringsmodell A.

Under 1998 och 1999 fortsatte förhandlingarna på lokal nivå mellan RPS och Polisförbundet och omfattade, förutom pensions-

frågorna, även frågor om löner och arbetstider. Förhandlingarna var således komplexa och en hel del frågor måste lösas ut parallellt. RPS informerade fortlöpande Arbetsgivarverket om läget i förhandlingarna. I mitten av december 1999 nådde RPS och Polisförbundet en preliminär överenskommelse i pensionsdelen. RPS slöt sedan avtal med förbundet den 21 december 1999 (slutligt utformat den 27 januari 2000) och ett likalydande avtal om pensioner med SACO-S den 18 januari 2000. Dessa avtal innehöll bl.a. att det till pensionsförmåner, utöver avsättningar till Kåpan Extra, skulle göras avsättningar svarande mot ett visst retroaktivt löneutrymme och ett utrymme motsvarande det som vissa lönetillägg skulle komma att generera, enligt finansieringsmodell B.

När det gäller överföringen av medel enligt B-modellen slöts den 20 januari 2000 avtal med Polisförbundet och SACO-S om att RPS skulle överlämna medlen (i sin helhet) till förbundet för avsättning till en pensionsfond. Medlen skulle insättas på konto hos Kammarkollegiet och få disponeras av de fackliga organisationerna endast efter överenskommelse med RPS. Parterna hade kommit överens om att i en särskild överenskommelse närmare reglera hur medlen skulle användas. De var vidare ense om att överlåta förvaltningen av medlen till Kammarkollegiet. De lokala parterna avsåg att i framtiden avsätta ytterligare medel på motsvarande sätt.

Samma dag tillställdes RPS en faktura från Polisförbundet och SACO-S avseende utbetalning av den gjorda avsättningen. I det närmaste 308 miljoner kr, som avsåg det retroaktiva löneutrymmet, överfördes av RPS till förbundet, som i sin tur satte in pengarna på konto hos Kammarkollegiet. Det kan tilläggas att RPS i december 2000 överförde drygt 26 miljoner kr, avseende det som genererats av vissa lönetillägg, direkt till kontot hos Kammarkollegiet enligt en faktura utställd av Polisförbundet. Dessa medel fördes alltså inte till Kammarkollegiet via förbundet.

När det gäller användningen av fondmedlen är läget att medlen enligt uppgift från RPS ännu inte till någon del tagits i anspråk. Orsaken till detta förhållande är enligt RPS att man inom polisväsendet nu övergångsvis tar i anspråk medel som frigjorts genom den ändrade finansieringen av det statliga trygghetsavtalet.

9.3 Närmare om RRV:s revisionsinvändningar

I detta avsnitt redogör utredningen för RRV:s invändningar vad avser Rikspolisstyrelsens, Arbetsgivarverkets och Kammarkollegiets

årsredovisningar m.m. för räkenskapsåret 1999 inom ramen för den årliga revisionen i de delar som är av intresse att belysa i det här sammanhanget. Syftet med den årliga revisionen är att bedöma om redovisningen är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande samt att granska om ledningens förvaltning står i överensstämmelse med tillämpliga föreskrifter och särskilda regeringsbeslut. I nästa avsnitt ges på motsvarande sätt en resumé av de svar som myndigheterna har lämnat till RRV.

9.3.1 Rikspolisstyrelsen

RRV anförde i sin revisionsrapport den 19 april 2000 (30-2000-0345) inledningsvis den i avsnitt 9.1 återgivna invändningen angående RPS behörighet att sluta det lokala kollektivavtal som låg till grund för ett överlämnande av pensionsmedel till Polisförbundet och SACO-S.

RRV anförde vidare att modellen att genom en avsättning kunna finansiera vissa tidigarelagda pensionsavgångar var tvivelaktig ur ett finansmaktsrättsligt perspektiv. Budgetlagens lydelse och dess anda och mening hade till syfte att förstärka riksdagens ställning. Detta syfte motverkades enligt RRV genom avtalsmässiga konstruktioner som den här berörda.

Till grund för detta ställningstagande återopade RRV att finansmakten är tämligen strikt reglerad genom 9 kap. regeringsformen och ytterligare preciserad genom 1996 års lag om statsbudget (1996:1059). Krav på hög effektivitet och god hushållning med resurser ställs på den statliga verksamheten. I anslagsbesluten bestäms både anslagsbelopp och ändamål med anslaget. Det finns olika typer av anslag som uttrycker en mer eller mindre långt gående styrning. Ett obetecknat anslag får inte överskridas och medel som inte utnyttjats får inte användas under påföljande budgetår. Ett ramanslag erbjuder däremot större möjligheter att framgent använda outnyttjade medel. Genom ramstyrningen har en omfattande delegering till myndigheterna skett. Samtidigt har regeringen behov av att kontrollera sin förvaltning. Det är vanligt att regeringen ställer upp begränsningar i myndigheternas rätt att använda anslagsmedlen, närmast i syfte att uppnå en god hushållning med statens medel, uppnå övergripande mål och ha en tillräcklig budgetkontroll. Huvudprincipen vid avgränsning av statsbudgeten är att statens samtliga insatser och verksamheter skall redovisas i den. Den numera förhärskande bruttoprincipen

syftar till att ge en tydligare bild av statens finansiella åtaganden. När inkomster och utgifter redovisas mot inkomstitlar och anslag är det inte möjligt att föra över ett saldo till påföljande år. Ett överskott i en viss verksamhet används av regeringen för att under året finansiera statsbudgetens övriga utgifter.¹

RRV:s slutsats var som nyss nämnts att den tilltänkta modellen tedde sig tvivelaktig. RRV tillfogade att den statliga verksamheten – så ock den polisiära – styrs av regleringsbrevet och utrymmet för avtalsmässiga konstruktioner av nydanade karaktär torde vara begränsat. RRV ifrågasatte dessutom lämpligheten i flera av de åtgärder som RPS vidtagit i samband med avsättningen av medel. RPS hade:

- Utbetalat medlen innan regeringen eller riksdagen tagit ställning till konstruktionen med att avsättningen skedde till en juridisk person.
- Utbetalat medlen innan den juridiska person bildats som skulle sköta förvaltningen av medlen.
- Överlämnat medel till sina motparter utan att ha klaggjort villkoren för hur medlen skulle skötas och användas. Polisarbetsgivarens möjligheter att få sina verksamhetsbehov tillgodosedda torde därmed ha försämrats.

RRV åberopade i den här delen att 11 kap. 6 § regeringsformen stadgar att en förvaltningsuppgift, t.ex. att förvalta medel, kan överlämnas till ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, skall det ske med stöd av lag. Enligt 10 a § 1 kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188) får en myndighet inte utan regeringens medgivande använda statens medel eller övriga tillgångar till att bilda bolag, stiftelser, föreningar eller liknande rättssubjekt. Enligt RRV kunde det inte uteslutas att den avsättning som skett genom Rikspolisstyrelsens försorg, efter överenskommelse med Polisförbundet, kunde uppfattas vara en stiftelse, ehuru medlen skulle förvaltas av Kammarkollegiet. Enligt RRV hade RPS saknat rättsligt stöd för att själv bilda en juridisk person, utan att ha stöd från regeringen eller riksdagen.

I och med insättningen torde Polisförbundet enligt RRV:s uppfattning ha bildat en juridisk person, sannolikt en stiftelse. Som ovan framgått saknade enligt RRV Rikspolisstyrelsen rättsligt stöd för att själv göra insättningen och därmed bilda den juridiska

¹ Jfr prop. 1995/96:220.

personen. RRV bedömde därför att det sätt på vilket avsättningen gjordes var olämpligt – detta oavsett om RPS gjort insättningen själv eller som skedde, gått via Polisförbundet. RPS borde låtit regering och riksdag ta ställning till konstruktionen.

RRV anförde vidare att frågan om en avsättning för att finansiera vissa tidigare lagda pensionsavgångar aktualiserats redan 1998. RPS hade haft tid allt sedan dess att utreda förutsättningarna för en avsättning till en stiftelse, en understödsförening eller annan juridisk person för förvaltning av medlen, för att därefter inhämta medgivande från regering/riksdag. Avsättning av medlen borde inte ha skett före ett sådant eventuellt medgivande. Det som nu i stället hade inträffat var att medlen avsatts hos Kammarkollegiet, och i och med detta torde en juridisk person ha bildats, innan det utretts och beslutats om vilken associationsform den juridiska personen skulle ha som skulle sköta förvaltningen av de avsatta medlen. RRV ansåg det dessutom anmärkningsvärt att en arbetsgivare överlämnat medel till sina motparter utan att ha klargjort villkoren för hur medlen skulle användas. Medlen kunde till följd av RPS agerande bara disponeras av parterna tillsammans. Medelsanvändningen var därmed spärrad för RPS, som försatt sig i den situationen att de fackliga organisationerna torde kunna ställa långtgående villkor för hur medlen skulle utnyttjas, dvs. vilka poliser som skulle få möjlighet till förtida avgång, hur stor pensionen/pensionsersättningen skulle vara och i övrigt vilka villkor som skulle förknippas med förmänen.

9.3.2 Arbetsgivarverket

RRV anförde i sin revisionsrapport den 19 april 2000 (30-2000-0406) att Arbetsgivarverket inte för RRV företett dokumentation som visat att verket lämnat över sin befogenhet till RPS att sluta kollektivavtal på så sätt att RPS erhållit rätt till den befogenhet som anges i RALS 1998-2001, punkt 3.2 Löneökningar m.m. Om en myndighet sluter ett kollektivavtal utan att ha behörighet till detta, blir avtalet utan verkan.

Till grund för sitt ställningstagande återopade RRV att det enligt 2 § kollektivavtalsförordningen (1976:1021) är Arbetsgivarverket som har att sluta kollektivavtal på statens vägnar. Arbetsgivarverket kan dock lämna över sådana uppgifter som ankommer på verket till annan myndighet i enlighet med 3 § samma förordning. Likaså kan Arbetsgivarverket enligt 10 § meddela ytterligare föreskrifter i de

frågor som avses i förordningen eller i kollektivavtal som verket har slutit.

Enligt RRV kunde Arbetsgivarverket inte på offentlighetsrättsliga grunder delegera ("lämna över") sin rätt att sluta kollektivavtal till en annan myndighet med stöd av ett kollektivavtal. Ett sådant avtal är ingen föreskrift i den mening som åsyftas i 10 § kollektivavtalsförordningen och är inte heller ensidigt utfärdat av verket. En avtalsdelegation måste ske på ett lagenligt sätt, inte med stöd av avtal. Detta har ytterst samband med att all offentlig makt i Sverige enligt 1 § 1 st. regeringsformen utövas under lagarna. RRV anförde vidare att det av Arbetsgivarverkets eget Cirkulär 1999:A4 (MBL-cirkuläret) framgår vad en s.k. arbetsgivarnyckel innebär och det hänvisas till 3 § kollektivavtalsförordningen. Arbetsgivarverket lämnar över sin befogenhet att sluta lokala kollektivavtal genom arbetsgivarnycklar till de centrala avtalen. En arbetsgivarnyckel fastställs genom ett ensidigt beslut av Arbetsgivarverket och är alltså inte en del av det avtal den avser. Av cirkuläret framgår också att: "Om en myndighet sluter ett kollektivavtal utan att ha behörighet till detta, blir avtalet utan rättslig verkan."

9.3.3 Kammarkollegiet

RRV anförde i sin revisionsrapport den 18 april 2000 (30-2000-0354), i de delar som nu är i fråga, att Kammarkollegiet accepterat ett nytt förvaltningsuppdrag på oklar grund.

RRV anförde bakgrundsvis att en muntlig överenskommelse ingåtts mellan Kammarkollegiet (KAM) och RPS den 20 januari 2000 avseende förvaltning av medel för en polispensionsfond, som ännu var under bildande. Avsättningen byggde på ett lokalt kollektivavtal mellan RPS, Polisförbundet resp. SACO-S. Vid granskningen av RPS hade RRV kommit fram till att avtalet mellan RPS och de fackliga organisationerna torde sakna rättslig verkan.

Till stöd för sitt ställningstagande åberopade RRV att KAM:s uppgift enligt kollegiets instruktion är att tillhandahålla kapitalförvaltning för stiftelser och fonder på det statliga området. De medel som RPS avskilt till de fackliga organisationerna mottogs av KAM den 24 januari 2000, trots att KAM var medvetet om att oklarhet förelåg om vem som skulle bli motpart i den framtida förvaltningen. RRV ansåg därför att det var oklart om medlen rymdes inom KAM:s instruktionsenliga uppgift.

Enligt KAM:s interna rutiner skulle ett skriftligt avtal föreligga innan ett förvaltningsuppdrag påbörjades. RRV hade i sin granskning konstaterat att rutinerna saknade riktlinjer för vilka bedömningar som borde vidtas innan KAM åtog sig nya förvaltningsuppdrag. RRV hade vidare funnit att de interna rutinerna inte följts då medlen mottogs utan att ett skriftligt avtal förelåg mellan parterna. Avtal hade inte heller senare upprättats.

RRV uttalade i rekommendation att verket ansåg att KAM inte agerat affärsmässigt då medlen mottagits innan överenskommelse om KAM:s arvode för uppdraget förelåg, utan kännedom om motpart i den framtida förvaltningen och om hur medlen skulle förvaltas. KAM borde se till att skriftligt avtal som reglerar vad som överenskommit mellan parterna förelåg innan medel togs emot för förvaltning och komplettera sina interna rutiner med riktlinjer som säkerställde att medel inte mottogs på oklar grund. KAM:s bedömningar borde dokumenteras.

9.4 Myndigheternas svar på RRV:s kritik

9.4.1 Rikspolisstyrelsen

RPS anförde sammanfattningsvis i sitt svar den 23 maj 2000 att styrelsen haft rätt att ingå lokala kollektivavtal med Polisförbundet och SACO-S. RPS avsåg följaktligen inte att vidta någon åtgärd med anledning av den invändning RRV hade gjort.

RPS anförde vidare att styrelsen avsåg att fortsätta arbetet med att träffa överenskommelser om hur de aktuella pensionsmedlen skulle skötas och användas. RPS avsåg alltså inte att vidta någon särskild åtgärd med anledning av revisionsrapporten.

När det gäller enskildheter i RRV:s invändningar och resonemang anförde RPS i huvudsak följande.

Beträffande formkravet vid delegering av behörighet att sluta lokalt kollektivavtal anförde RPS att det inte fanns någon bestämmelse i kollektivavtalsförordningen om krav på viss form för ett överlämnande av uppgiften att sluta ett kollektivavtal.

Beträffande överlämnandet av uppgiften att ingå kollektivavtal hänvisade RPS till att Arbetsgivarverket under våren 1998 muntligt uppdragit åt RPS att överlägga om bl.a. pensioner med de lokala parterna. I skrivelsen av den 23 april hade de centrala parterna uttalat att frågorna om pensionsvillkor skulle hanteras av de lokala parterna. Förhandlingar om frågor om löner, pensioner och arbets-

tider fördes parallellt. Dessa frågor var avhängiga av varandra, varför en "paketlösning" eftersträvades. Att det vid sådant förhållande förekom täta kontakter mellan företrädare för Arbetsgivarverket och RPS på hög nivå var naturligt, bl.a. därför att frågorna hade stor betydelse också för Arbetsgivarverket. RPS hänvisade även till innehållet i RALS 1998-2001 punkt 3.3 femte stycket, som innebär att lokala parter kan använda en del av löneökningstrymmet för att förbättra andra anställningsvillkor än löner, samt till ALFA, bilaga 2, 1 a § där det framgår att anställningsvillkor för en arbetstagarare får ändras under avtalsperioden vid lönerevision enligt gällande ramavtal om löner m.m. (RALS). I Arbetsgivarverkets föreskrifter för tillämpningen av ALFA (arbetsgivarnyckel) anges att med arbetsgivare i avtalet avses som huvudregel en centralmyndighet och att RPS är en sådan centralmyndighet beträffande den regionala och den lokala polisorganisationen.

RPS ansåg sig på angivna grunder ha styrkt sin rätt att ingå ifrågasatt lokala kollektivavtal och att RRV inte anfört något som skulle kunna föranleda att de skulle kunna anses ogiltiga.

Beträffande de finansmaktsrättsliga aspekterna ställde RPS sig frågande till RRV:s uttalande att den tilltänkta modellen för finansiering av vissa förtida pensionsavgångar tedde sig tvivelaktig i ett finansmaktsrättsligt perspektiv. Enligt RPS hade RRV inte redogjort för på vilket sätt förfarandet vid finansieringen skulle vara tvivelaktigt och RPS ansåg sig därför inte närmare kunna bemöta kritiken från RRV. RPS underströk att styrelsen genom utbetalningen fullgjorde en förpliktelse enligt avtal och att förpliktelsen avsåg en löneskuld som var förfallen till betalning.

Beträffande frågan om överföring av medel konstaterade RPS att RRV ifrågasatt lämpligheten av att medlen utbetalats innan regering eller riksdag tagit ställning till konstruktionen med avsättning till en juridisk person och innan den juridiska personen bildats. RPS genmålde i denna fråga att styrelsen inte ansåg att någon stiftelse eller annan juridisk person bildats genom att medlen satts in på ett konto hos Kammarkollegiet. Det enda som hade skett var att medlen satts in på kontot i avvaktan på vidare överenskommelser om hur medlen skulle disponeras. RPS anförde ytterligare – gentemot vad RRV åberopade om att det följer av 11 kap. 6 § 3 st. regeringsformen att en överföring av ifrågasatt slag kräver stöd i en förordning eller t.o.m. lag – att någon förvaltningsuppdrag inte lämnats över till en sådan juridisk person som avses i 11 kap. 6 § 3 st. regeringsformen. Det var enligt RPS dessutom uppenbart

att förvaltningen av medlen inte i sig kunde anses utgöra myndighetsutövning.

Beträffande lämpligheten i att överlämna medlen på det sätt som hade skett anförde RPS att styrelsen till att börja med ville understryka att de aktuella medlen utgjordes av retroaktiva löner som de anställda avstått ifrån och som RPS inte kunnat disponera på annat sätt än genom utbetalning till arbetstagarna i någon form. RPS ville i den här delen påpeka att åtskilliga kontakter förevarit i ärendet mellan RPS å ena sidan samt bl.a. Regeringskansliet, RRV, Ekonomistyrningsverket och Riksgäldskontoret å den andra. Dessutom hade frågan tagits upp med Kammarkollegiet som hade förklarat sig villigt att ta emot medlen.

RPS uttalade att styrelsen tillstod att det kunde ifrågasättas om det var lämpligt att överlämna medlen till motparterna utan att det närmare klargjorts villkoren för hur medlen skulle skötas och användas. RPS anförde vidare i denna del att arbetet med att få fram överenskommelser om hur medlen skulle skötas och användas självfallet skulle fortsätta med avsikt att så snart det över huvud taget var möjligt få fram sådana överenskommelser. En möjlighet var enligt RPS att medlen, sedan de fördelats på individer, tillfördes Kåpan Extra.

Här kan *utredningen* anmärka att överenskommelse om placeringsstrategi för placering av medlen hos Kammarkollegiet träffades den 6 juli 2000 mellan RPS och de fackliga motparterna. Dessa förband sig dels att efter godkännande av RPS tillstålla Kammarkollegiet direktiv i form av en allmän placeringsstrategi, dels att innan rekvisition av medel från Kammarkollegiet gjordes inhämta RPS godkännande. Placeringsstrategin var att medlen tills vidare skulle placeras hos Kammarkollegiet på avista konto och/eller i Kammarkollegiets räntekonsortium. Den 14 juli 2000 slöts ett avtal mellan Polisförbundet och SACO-S resp. Kammarkollegiet med närmare bestämmelser om kapitalförvaltningen m.m.

9.4.2 Arbetsgivarverket

Arbetsgivarverket anförde i sitt svar den 19 maj 2000 dels att verket klart haft till avsikt att till myndigheterna delegera rätten att träffa avtal om t.ex. avsättning till Kåpan Extra så som angetts i RALS 1998-2001, punkt 3.2 Löneökningar m.m., dels att det funnits en delegering av behörighet till RPS enligt ALFA:s arbetsgivarnyckel.

Arbetsgivarverket var därför av den uppfattningen att den dokumentation som RRV ansett sig sakna faktiskt förelåg.

Till grund för sitt ställningstagande redogjorde Arbetsgivarverket närmare för den rättsliga bakgrunden. När det gäller formella regler om delegering anförde verket att det inte kunde dela uppfattningen att delegering med rättsligt bindande verkan endast kan ske i form av en arbetsgivarnyckel eller ett förvaltningsbeslut. Enligt Arbetsgivarverket kan delegering ske genom ett ensidigt skriftligt beslut av verket, men även genom att infogas i ett centralt kollektivavtal eller någon annan med motparten gemensam handling, låt vara att det senare av olika skäl kan te sig mindre lämpligt. Även en muntlig delegering kan i och för sig tänkas i speciella situationer, men även det framstår generellt som mindre lämpligt och det kan då även uppkomma bevisfrågor kring en sådan delegering om inte dokumentationen är tydlig, t.ex. genom en anteckning i akten (jfr verksförordningen 31 §).

Arbetsgivarverket redovisade slutligen beträffande vidtagna åtgärder i anledning av RRV:s revisionsrapport att den möjlighet som nämns som ett exempel i RALS 1998-2001 att göra avsättningar till Käpan Extra hade intagits som en ändring i 22 § i pensionsavtalet PA-91. Eftersom RALS är ett tillfälligt avtal och ändringen i PA-91 var avsedd att bli bestående hade verket funnit skäl att, utöver det som följde av RALS och ALFA, till 22 § PA-91 ge en särskild arbetsgivarnyckel.

Enligt utredningen bör noteras att Arbetsgivarverket i sitt svar inte uttalade sig i några andra frågor som kunde beröra RRV:s invändningar i förhållande till RPS.

9.4.3 Kammarkollegiet

Kammarkollegiet (KAM) anförde i svar den 12 maj 2000, såvitt här är i fråga, att den omständigheten att fonden bildats under medverkan av staten och att staten skulle vara företräd i förvaltningen av fonden gjorde att kapitalförvaltningsuppdraget väl rymts inom den instruktionsenliga uppgiften att tillhandahålla kapitalförvaltning för fonder på det statliga området. Eftersom RPS och de fackliga organisationerna hade avtalat att medlen endast fick disponeras efter särskild överenskommelse med RPS var det tills vidare RPS och de två arbetstagarorganisationerna som tillsammans företrädde fonden gentemot KAM. Det rädde därför ingen oklar-

het om vem som var motpart till KAM. Kollegiet ansåg inte heller att det fanns någon annan allvarlig oklarhet i uppdraget.

Till grund för sitt ställningstagande redovisade KAM de närmare omständigheter som föregått mottagandet av ifrågasvarande medel för förvaltning. KAM fick den första informella kontakten angående ett kapitalförvaltningsuppdrag för fonden vid ett sammanträde den 14 januari 2000 med företrädare för RPS och Justitiedepartementet. Vid mötet upplystes att RPS planerade att avtala med de fackliga organisationerna om att avsätta retroaktiva löne-medel för tiden före 2000 för att möjliggöra vissa (förtida) pensionsavgångar inom Polisen. Medlen skulle fonderas och troligtvis ställas under förvaltning av ett organ med företrädare för RPS och de fackliga organisationerna. Parterna ville att KAM skulle sköta förvaltningen av medlen.

RPS hade gjort en framställning till Justitiedepartementet den 12 januari 2000 med begäran om tillstånd att uppdra åt kollegiet att förvalta medlen enligt förordningen (1987:778) om placering av fondmedel under Kammarkollegiets förvaltning, efter överenskommelse mellan RPS, Polisförbundet och KAM. Enligt vad som senare hade upplysts KAM, hade den framställningen återkallats av RPS.

KAM upplyste vid det ovan nämnda sammanträdet den 14 januari att RPS måste klargöra i vilken rättslig form fonderingen skulle ske, vem som skulle företräda fonden och vilka placeringsregler som skulle gälla. KAM bedömde preliminärt att kollegiet skulle kunna åta sig att sköta kapitalförvaltningen av medlen. Ett förvaltningsavtal skulle skrivas när fondens rättsliga karaktär var klarlagd. RPS upplyste under hand den 20 januari 2000 KAM om att RPS och de fackliga organisationerna samma dag hade avtalat om att uppdra åt KAM att förvalta medlen och att medlen endast fick disponeras efter särskild överenskommelse med RPS. KAM gav då klartecken till att ta emot medlen för förvaltning och upplyste om att kollegiet skulle placera medlen på bankkonto i avvaktan på att de formella frågorna om fondens rättsliga status och placeringsregler klargjorts.

Medlen överfördes till KAM den 24 januari 2000. KAM delade RRV:s uppfattning att det vid denna tidpunkt hade bort upprättas en tillfällig skriftlig överenskommelse om uppdraget.

9.5 Överväganden och förslag

Utredningens överväganden görs i huvudsak mot bakgrund av den ovan lämnade redogörelsen. Det framskymtar i materialet att det förevarit relativt omfattande diskussioner i dessa frågor, men utredningen ser inte att det tjänar något egentligt syfte att i det här sammanhanget reda ut vilka aktörer som varit informerade och om vad i processens olika skeden och vad detta i så fall skulle ha för betydelse. Utredningen har dock i vissa samtal inhämtat kompletterande synpunkter. För utredningen har det varit viktigt att anlägga ett framåtsyftande förhållningssätt, som innefattar både de arbetsgivarpolitiska och de mer budgettekniska frågorna.

Utredningen har ovan redovisat RRV:s revisionsinvändning gentemot Kammarkollegiet och kollegiets svar för att ge en fullständig beskrivning. Utredningen har dock inte anledning att här särskilt kommentera Kammarkollegiets hantering av de aktuella frågorna.

En utgångspunkt för utredningens överväganden är regeringens inledningsvis återgivna uttalande i prop. 2000/2001:1 att det i varje fall inte varit avsett att överenskommelser av det slag som förekommit skall kunna beslutats genom lokala avtal och att regeringen därför överväger en ändring i kollektivavtalsförordningen.

9.5.1 Utvecklingen mot verksamhetsanpassade avtalslösningar

Under lång tid har det skett en utveckling i riktning mot att kollektivavtalen på hela arbetsmarknaden och i staten skall medge en allt bättre anpassning till det enskilda företagens eller myndighetens verksamhet. Syftet har givetvis varit att åstadkomma bättre resultat i verksamheten genom bl.a. en effektivare personal- och kompetensförsörjning. Detta har krävt decentralisering. Som ett annat led i denna utveckling kan man se en strävan hos parterna mot att kunna göra avvägningar mellan olika anställningsvillkor, t.ex. löner, arbetstider och pensionsvillkor. Det ligger också en stark drivkraft "underifrån" i att den enskilde anställda skall kunna se en helhet i sina villkor och på ett konkret sätt kunna välja/väga av sin lön mot arbetstiden, erbjudanden om kompetensutveckling eller arbete på distans m.m. Att som arbetsgivare kunna erbjuda bra paketlösningar blir allt viktigare när situationen på arbets-

marknaden på sikt alltmer påverkas av generationsskiftet och samtidigt bristen på unga, välutbildade människor.

Det statliga ramavtalet RALS 1998-2001 präglades i hög grad av detta tänkande. Lönebildningen skulle i allt väsentligt utvecklas lokalt och en ny ordning för de lokala förhandlingarna infördes. Den byggde på att de lokala parterna kom överens om löneutrymmet, revisionstidpunkterna och fördelningen på individer. En del av löneökningstrymmet skulle kunna användas för att förbättra andra anställningsvillkor än lön. De ökade möjligheter att byta lön mot pension som öppnades i 22 § PA-91 var en följd av det avtalet.

Enligt utredningens uppfattning finns det ingen rimlighet i att för statens del gå en annan väg i fråga om ökande flexibilitet än vad som är fallet på den övriga arbetsmarknaden. Frågan blir ur den aspekten i stället hur långt myndigheterna kan följa med på den vägen. Enligt utredningen måste därvidlag de särskilda rättsliga kraven på myndigheterna och det faktum att myndigheterna i princip förvaltar anslagna skattemedel beaktas. Men det finns inga entydiga och självfallna svar på utredningens fråga. Det måste förutsättas i det delegerade systemet att Arbetsgivarverket och myndigheterna ser till att arbetsgivarpolitiken utformas på ett även i detta avseende ansvarsfullt sätt. I det ligger också att noga överväga lämpligheten ur allmän synpunkt av åtgärder som kan vara i fråga.

9.5.2 Polisens personalförsörjningsproblem

RPS har anfört ett antal viktiga omständigheter vad gäller personalförsörjningen som ligger i bakgrunden till den här aktuella överenskommelsen. Till att börja med är andra avgångar ur poliskåren än pension (samt sjukdom och död) mycket ovanliga. Bara 1,2 % av poliserna slutar varje år av annan orsak. Det vore enligt RPS ur personalförsörjningssynpunkt bättre med en siffra på mellan 4-5 % i årlig naturlig avgång utöver pensionsavgångar m.m. Den åldersmässiga sammansättningen i poliskåren är ogynnsam med en medelålder 2001 på 45½ år, vilket är högre än genomsnittet i staten. Denna tendens har förstärkts av att man inte har kunnat rekrytera under flera år på 1990-talet. Eftersom polisyrket är mycket slitsamt har frågorna om möjligheter att gå i förtid kommit i fokus. Svenska poliser har 65 års pensionsålder. Det kan som en jämförelse

tilläggas att, enligt RPS uppgifter, inte någon poliskår inom EU för närvarande har en högre pensionsålder än 61 år.

Inom polisväsendet är den andra stora verksamhetsfrågan polisernas arbetstider. För RPS har det varit prioriterat att få till stånd ett mer verksamhetsanpassat arbetstidsavtal. Som ett exempel på hur komplext det interna regelverket är på det här området har RPS anfört att arbetstidens längd inte är ett entydigt begrepp inom polisväsendet. Normalarbetstid kunde tidigare betyda 11 olika saker. Att som arbetsgivare ta sig ur sådana avtal har enligt RPS uppfattning inte varit helt lätt.

RPS gick därför in i 1998 års avtalsrörelse med två prioriterade föresatser: Att bli av med det gamla arbetstidsavtalet och att söka sätt att hantera pensionsproblematiken; i bägge fallen med syftet att få fram verksamhetsanpassade avtalslösningar.

Enligt utredningen är det viktigt att vid bedömningen hålla i minne att RPS agerande skett mot bakgrund av reella och komplicerade personalförsörjningsproblem som är väl kända och belagda även i andra sammanhang. Utredningen kommer inte i detta sammanhang att närmare kommentera denna aspekt.

9.5.3 Delegeringen från Arbetsgivarverket

Regeringen har som nämnts konstaterat att RPS haft formell behörighet att sluta de lokala kollektivavtal som är i fråga. Arbetsgivarverket har i sitt ovan refererade svar till RRV utvecklat frågan om grunderna och formerna för arbetsgivarpolitisk delegering. Arbetsgivarverket har också gjort klart betydelsen av att en delegation lämnas på ett tydligt sätt. Den formella delen har utredningen inte anledning att ta upp.

Utredningen kan konstatera att de centrala parterna redan i april 1998 uttalade (se närmare avsnitt 9.2) att de skulle medverka till att förutsättningar skapades så att finansieringsmodell B skulle kunna tillämpas. Den övergångsvisa lösningen var en viktig del i överenskommelsen mellan RPS och de lokala motparterna. De centrala parterna konstaterade att frågorna därutöver hanterades av de lokala parterna.

Utredningen konstaterar att de centrala parterna önskat överlåta till de lokala parterna att själva utforma innehållet i pensionslösningen enligt modell B. Arbetsgivarverket, som på arbetsgivar sidan givit den delegationen, borde enligt utredningen på ett mer aktivt sätt följt och stöttat RPS i det fortsatta förhandlingsarbetet

under 1998 och 1999 på lokal nivå, särskilt som det gällde komplicerade frågor. Om Arbetsgivarverket funnit att vissa tilltänkta lösningar var mindre lämpliga hade verket haft möjlighet att påtala detta för RPS.

9.5.4 Pensionsavtalet mellan RPS och de lokala fackliga organisationerna

Staten har ett pensionssystem som ur finansieringssynpunkt bygger på principen "pay as you go". Efter pensioneringen betalar staten ut tjänstepension i ett förmånsbaserat system, där förmånen enkelt uttryckt är bestämd som en kvotdel av den anställdes tidigare lön. De enskilda myndigheterna ser inte sina pensionsåtaganden och kan i princip inte påverka den anställdes pension.

Genom introduktionen 1991 av den kompletterande ålderspensionen Kåpan tillfogades ett avgiftsbaserat system, där den enskilde anställde fick en pensionsrätt som kunde definieras i pengar och som successivt växte i takt med att avgifterna betalades in. Förvaltningen av avgifterna till Kåpan och utbetalningarna i det nya systemet anförtroddes FSO, Försäkringsföreningen för det Statliga Området. Den kompletterande ålderspensionen kunde förstärkas genom att den anställde frivilligt gjorde egna insättningar, den s.k. Kåpan Plus.

I RALS 1998-2001 avtalade de centrala parterna om att lokala parter i samband med löneförhandlingarna fick överenskomma om att en del av löneökningstrymnet, såsom detta preciserats antingen i det lokala löneavtalet eller i RALS, skulle användas för att förbättra andra anställningsvillkor än löner. Som exempel nämndes i RALS extra premieinbetalningar till den kompletterande ålderspension, Kåpan Extra, som de centrala parterna kommit överens om. Dessa nya bestämmelser infördes i 22 § PA-91. När det gällde finansieringen av en avtalad extra avgift stadgades att den kunde utgå i form av ett engångsbelopp avseende redan intjänade förmåner. I 2 § Förhandlingsprotokollet till PA-91 antecknade parterna bl.a. att de var överens om att avsättningar till Kåpan Extra var möjliga endast om det av det lokala kollektivavtalet klart framgick vilka arbetstagare som innefattades i avtalet och hur avsättningen skulle finansieras.

När RPS och de lokala fackliga organisationerna slöt sitt avtal skedde en kollektiv avsättning av retroaktiva lönemedel och det framgick således inte vilka arbetstagare som innefattades i avtalet.

Därmed saknades förutsättningar enligt PA-91 att göra avsättningen till Kåpan Extra och att låta förvaltningen skötas av FSO. Avsikten med avtalskonstruktionen var självfallet att de lokala parterna i ett senare skede skulle komma överens om vilka individer som i samband med förtida avgång skulle tillgodogöras pensionsförmåner ur den fond som skulle bildas.

Enligt utredningen måste avtalet betecknas som en nyskapelse. Utredningen har mot bakgrund av den ingående uppföljning som gjorts och regeringens ställningstagande i prop. 2000/2001:1 inte anledning att utgå från annan än att avtalet är giltigt och att RPS agerande inte kan anses tydligt strida mot vare sig kollektivavtal eller eljest arbetsrättsliga bestämmelser.

9.5.5 Överföring av medel från en myndighet till extern förvaltning

RRV har fört ett resonemang av innebörd att överlämnandet av medlen till förvaltning hos Kammarkollegiet kan ha medfört att en juridisk person, sannolikt en stiftelse, bildats. Enligt utredningen kan inte någon juridisk person – alltså ett självständigt rättssubjekt – uppstå enbart på grund av att medel flyttats mellan olika konton. De inblandade parterna i transaktionen har uppenbarligen inte haft för avsikt att bilda en juridisk person utan att söka ordna en (i förhållande till bl.a. regeringen) säker förvaltning för en summa pengar som de avsåg att i en framtid ta i anspråk för vissa ändamål. Enligt utredningen är det däremot sannolikt att parterna såg pengarna som en s.k. lönepott som de ville fördela först i ett senare skede och därvid omvandla löne-medlen till pensioner. Utredningens bedömningar har stöd i det avtal om placering av medel som parterna slöt den 6 juli 2000, dvs. efter det att RRV lämnat sina revisionsrapporter. I detta avtal sägs endast att medlen ställs till Kammarkollegiets förvaltning för att säkerställa att medlen ges en god och säker förvaltning i avvaktan på slutligt beslut angående pensionslösningen. Vidare förbinder sig de fackliga parterna att innan rekvisition av medel från Kammarkollegiet görs inhämta RPS godkännande.

Utredningen utgår för sin del från att RPS överlämnande av medel inte står i tydlig strid mot 10 a § kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188). Utredningen anser inte heller att agerandet från RPS sida tydligt strider mot någon annan bestämmelse.

RALS 1998-2001 innehöll möjligheter för lokala parter att disponera en del av löneutrymmet för annat än löner, t.ex. genom avsättning till Kåpan Extra. Oavsett detta är en central fråga enligt utredningen om det är rimligt och lämpligt att en myndighet avtalar om att överlämna lönemedel till de fackliga organisationerna på det sätt som har skett här. En lönepott är fiktiv i den meningen att den endast utgörs av ett genom ett avtal bestämt utrymme för att höja löner vilket betyder att kostnaderna för löner inom förvaltningsanslaget ökar sedan lönerna har höjts. Retroaktiva lönehöjningar är därvid engångsbelopp. Det måste enligt utredningen normalt anses diskutabelt att betrakta ett förhandlat utrymme för lönehöjningar som en pengamässig skuld till den fackliga motparten som sådan. Däremot kan arbetsgivaren bli skadeståndsskyldig om han bryter mot kollektivavtalet, t.ex. genom att inte betala ut avtalade lönehöjningar eller genom att vägra att förhandla.

I det aktuella fallet har RPS emellertid genom ett avtal iklätt sig en skuld till Polisförbundet och SACO-S som motsvarade ej utbetalade retroaktiva lönemedel. RPS har sedan betalat organisationerna mot utställd faktura. Förfarandet följer allmänt avtalsrättsliga principer. Det kan enligt utredningen dock diskuteras från lämplighetssynpunkt.

För att illustrera andra liknande situationer som kan tänkas uppkomma redovisar utredningen följande hypotetiska resonemang. Antag att en myndighet skall förhandla lokalt om löner m.m. och att de centrala ramavtalen inte anger nivåer för löneökningarna (i likhet med 2001 års avtal mellan Arbetsgivarverket och SACO-S). Ramavtalen är fleråriga. Myndigheten har frigjorda medel genom inbesparingar bl.a. på lokalsidan och genom att man haft personalavgångar. Myndigheten och den fackliga motparten sluter ett löneavtal på en, relativt andra myndigheter i sektorn, hög nivå. Men det bedöms ändå att det blir pengar över på förvaltningsanslaget. Myndigheten och motparten reserverar de medlen i sitt löneavtal för att förhandla om lönehöjningar de kommande år som de aktuella ramavtalen avser (en myndighet måste ha stöd i en gällande RALS för att kunna sluta ett lokalt avtal). Myndigheten låter i detta fall medlen stå kvar i myndigheten i form av anslagssparande. Regeringen kan enligt utredningen då gå in och ändra förutsättningarna för parterna genom att förfoga över medlen.

9.5.6 Reformbehovet

Det nya statliga pensionsavtalet m.m.

Den vanligaste åldern för avgångsskyldighet enligt kollektivavtal är 65 år. Genom det nya allmänna pensionssystemet har arbetstagare möjlighet att ta ut inkomstgrundad ålderspension från 61 års ålder och s.k. garantipension från och med 65 års ålder. Det nya pensionsavtalet i staten (PA 03), som mot bakgrund av den direkta påverkan på statsbudgeten har slutits under förbehåll av regeringens godkännande, avses träda i kraft den 1 januari 2003. Då träder också ett särskilt delpensionsavtal i kraft. Avtalet ger statligt anställda möjlighet att under vissa förutsättningar få delpension från 61 års ålder. Samtidigt ges genom en ändring i lagen (1982:80) om anställningsskydd arbetstagare rätt att arbeta kvar till 67 års ålder. Det finns således enligt utredningens mening nu en betydande inbyggd flexibilitet i pensionshänseende, vilket riksdagen för övrigt uttalat om det i bred politisk enighet antagna nya ålderspensionssystemet.²

Enligt utredningen minskar genom reformerna på pensionsområdet och genom det statliga trygghetsavtalet behovet av lokala pensionslösningar på myndigheterna. Vissa myndigheter kan dock fortfarande ha särskilda behov av verksamhetsanpassade lösningar och ett ökat handlingsutrymme för att kunna vara flexibla och arbeta på lång sikt med sina personalförsörjningsfrågor. Inte minst viktigt är detta med hänsyn till det kommande generationsskiftet.

Intentionerna i Samarbetsavtalet

Samarbetsavtalet för det statliga området betonar i 4 § att lönebildning och anställningsvillkor skall kunna omprövas och avvägas i förändringsarbetet så att de kommer till bäst nytta och att det är de lokala parterna som har att göra bedömningen. De centrala parternas uppgift är att lägga den avtalsmässiga grunden för lokal verksamhetsanpassning genom att ge möjlighet att förutsättningslöst ompröva kostnaderna för löner och andra anställningsvillkor eller att omfördela dem på ett sätt som bättre gagnar verksamheten.

² Jfr Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2000/01:AU 10, s. 12.

Myndigheternas inställning

Myndigheterna har i konsultintervjuerna och i samtal med utredningen framhållit pensionsområdet som mycket komplicerat. Samtidigt anser man allmänt att mycket talar för att statliga arbetstagare bör omfattas av samma regelsystem och likartade villkor inom områdena pensioner och trygghetssystem – i det senare fallet bl.a. i samband med avveckling eller neddragning av verksamheter. Myndigheterna betonar att statsverksamheten bör hållas ihop i dessa frågor.

9.5.7 Utredningens förslag i befogenhetsfrågan

Statens myndigheter bör enligt utredningen 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 självfallet inte får förekomma att myndigheterna avtalar om generella förmåner – exempelvis i syfte att mer generellt sänka avgångsåldern – som ytterst kommer att belasta staten i form av ökade kostnader. Det är därför enligt utredningens mening av övergripande intresse att sätta tydliga ramar i dessa frågor och att motverka att det skapas en flora av mer eller mindre tillåtna lösningar ute på myndigheterna.

Enligt utredningen bör Arbetsgivarverket därför ta ett mer direkt ansvar för att hålla ihop dessa frågor i staten.

Kollektivavtal sluts på statens vägnar av Arbetsgivarverket. Verket har möjlighet att delegera befogenheten genom bestämmelsen i kollektivavtalsförordningens (1976:1021) 3 §, som har följande lydelse.

3 § Arbetsgivarverket får till andra myndigheter under regeringen eller till arbetsgivaren lämna över sådana uppgifter som ankommer på verket. Förordning (1994:1937).

Kollektivavtalsförordningen (1976:1021) 10 § 1 st. har följande lydelse.

10 § Arbetsgivarverket meddelar de ytterligare föreskrifter som behövs i de frågor som avses i denna förordning eller i kollektivavtal som verket har slutit.

Ramavtal om löner, om allmänna arbets- och anställningsvillkor, om arbetstid samt pensionsavtal m.m. sluts för statens räkning av Arbetsgivarverket. Till de centrala avtalen fogas s.k. arbetsgivarnycklar som innehåller bestämmelser om behörighet för myndigheterna att träffa lokala avtal inom sitt verksamhetsområde. Till de större myndigheter eller verk, som har underlydande myndigheter, ges ofta befogenheten att till dem i sin tur överlåta rätten att träffa s.k. lokal-lokala avtal. I arbetsgivarnyckeln till PA-91, 22 §, ges en sådan delegation. På det statliga området har nu slutits ett nytt pensionsavtal, PA 03, med motsvarande delegation.

Enligt utredningen är vid en samlad bedömning en ändring i kollektivavtalsförordningen – som vore en ingripande åtgärd – i syfte att begränsa Arbetsgivarverkets möjligheter att delegera arbetsgivarens befogenheter i fråga om rätten att träffa lokala kollektivavtal inte påkallad. Effekterna på förhandlingssystemet skulle bli stora och åtgärden skulle vara ett avsteg från principen om arbetsgivarpolitisk delegering. Utredningen föreslår att Arbetsgivarverket i stället gör en översyn av 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 enligt utredningen 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.

9.5.8 Utredningens förslag i fråga om överföring av medel

Principen om budgetårets slutenhet är av grundläggande betydelse för resurshushållningen i staten. När inkomster och utgifter redovisas mot inkomstitlar och anslag går det inte att föra över ett saldo till nästa år. Visserligen öppnar ramanslagssystemet möjligheter att använda outnyttjade medel framdeles men det sker inom strikt reglerade ramar. I det här behandlade fallet angående RPS lokala avtal om fondering av bl.a. retroaktiva löne-medel har en överföring skett. Bestämmelserna i 10 a § kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188) syftar till att reglera under vilka förutsättningar en myndighet med regeringens medgivande kan använda statens medel till att bilda t.ex. ett bolag eller en stiftelse.

Enligt utredningens mening framstår RPS förfarande, när det gäller överföringen av medel, vid en samlad bedömning som olämpligt. Det kan inte anses förenligt med intentionerna i lagen (1996:1059) om statsbudgeten. Det är därför enligt utredningen angeläget att de administrativa bestämmelserna för statlig verksamhet förtydligas så att det i fortsättningen blir otillåtet för myndigheterna att utan statsmakternas medgivande göra fonderingar för pensionsändamål av det aktuella slaget. Ett sådant förtydligande måste emellertid utformas så att det inte träffar eller försvårar andra typer av transaktioner.

Utredningen har övervägt möjligheterna att ändra 10 a § kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188). Utredningen har dock funnit att en ändring av detta stadgande skulle riskera att träffa andra, ej avsedda transaktioner. Lagen (1996:1069) om statsbudgeten och anslagsförordningen (1996:1189) ger grundläggande bestämmelser om myndigheternas hantering av anslag. Lagen är, av nyss nämnda skäl, inte aktuell att ändra. Enligt 28 § anslagsförordningen får Ekonomistyrningsverket (ESV) meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av förordningen. Eftersom det aktuella fallet avser en relativt speciell situation kunde enligt utredningens mening ett förtydligande lämpligen intas i ESV:s tillämpningsföreskrifter. Utredningen föreslår att regeringen uppdrar 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.

10 Kompetensförsörjningen i staten

10.1 Inledning

I detta kapitel diskuterar utredningen vissa allmänna frågor kring personal- och kompetensförsörjningen i staten. Utgångspunkten för analysen är myndigheternas agerande som arbetsgivare beaktat ur ett helhetsperspektiv. Lönebildningen har behandlats i kapitlen 4–6. I direktiven omnämns t.ex. områden som kompetensutveckling, arbetsmiljö, etnisk och kulturell mångfald samt jämställdhet. Vidare efterfrågas vilka åtgärder myndigheterna vidtar för att ta till vara och utveckla den äldre arbetskraftens kompetens. Regeringen tar i dag in uppgifter varje år om myndigheternas mål för sin kompetensförsörjning och om de nått dem eller inte. Regeringen har senast i skr. 2000/01:151 utförligt redovisat grunderna för förvaltningspolitiken och sin bedömning av hur myndigheterna utvecklat arbetsgivarpolitiken. Utnyttjandet av modern informationsteknik i den statliga verksamheten är mycket viktig även ur ett kompetensförsörjningsperspektiv. Utredningen tar därför inledningsvis upp regeringens syn på dessa frågor. Utredningen har i sin analys ett långsiktigt fokus där de frågor som sammanhänger med det kommande generationsskiftet och den snabbt ökande sjukfrånvaron är av överskuggande betydelse för myndigheternas kompetensförsörjning. Regeringen och parterna arbetar nu med att ta fram övergripande program för ökad hälsa i arbetslivet mot bakgrund av de omfattande utredningsinsatser som gjorts. Utredningens huvuduppgift är att analysera den arbetsgivarpolitiska delegeringen och dess effekter och inte att avgöra hur myndigheterna skall lösa sina kompetensförsörjningsfrågor. Utredningen diskuterar därför dessa frågor med sikte på myndigheternas och Arbetsgivarverkets roller och ansvar i det här hänseendet. I nästa kapitel redovisar utredningen förslag till ett reformerat system för uppföljning och utvärdering av myndigheternas kompetensförsörjning som ansluter till utredningens bedömningar här.

10.2 Staten som föredömlig arbetsgivare

10.2.1 De förvaltningspolitiska utgångspunkterna

Regeringen redovisade i propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (prop. 1997/98:136) riktlinjer och krav på den framtida förvaltningen. Regeringens mål är att den svenska statsförvaltningen skall, med höga krav på rättsäkerhet, effektivitet och demokrati, vara tillgänglig och tillmötesgående och därigenom vinna medborgarnas fulla förtroende. Statsförvaltningen skall ge näringslivet goda arbets- och tillväxtförutsättningar samt vara framgångsrik och respekterad i det internationella arbetet. I propositionen uttalade regeringen vidare att ett handlingsprogram skulle utarbetas.

Regeringen ställde genom det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet 2000 – En förvaltning i demokratins tjänst – förvaltningspolitiken i blickpunkten. Enligt programmet skall medborgarna sättas i centrum i en demokratisk, rättssäker och effektiv förvaltning. Med demokratisk förvaltning avses att förvaltningen skall fullgöra sina uppgifter i enlighet med de beslut som riksdagen och regeringen har fattat. Kravet på rättssäkerhet innebär att förvaltningen skall fatta materiellt riktiga beslut på grundval av lagar och andra författningar samt att enskilda skall ha möjlighet att få sin sak prövad i domstol. Kravet på effektivitet innebär att förvaltningen skall åstadkomma de resultat och de mål som angetts för verksamheten av statsmakterna och att detta skall ske kostnads-effektivt.

Regeringen har bedömt att Sverige har en statsförvaltning som håller en hög kvalitet och att medborgarnas förtroende för de statliga myndigheterna är stort.¹

Hörnstenar i den svenska demokratin och i förvaltningspolitiken är offentlighetsprincipen och meddelarfriheten, som bl.a. regleras i regeringsformen, tryckfrihetsförordningen, yttrandefrihetsgrundlagen och sekretesslagen. Den här öppenheten är grunden för allmänhetens förtroende för myndigheter och förvaltningar – och därmed också för demokratin.

I en öppen myndighet har och ges medborgarna goda möjligheter till insyn i verksamheten. Som enskilda får medborgarna god information i sina ärenden. I den öppna myndigheten är de anställda delaktiga i verksamheten och medverkar i utvecklingen.

¹ Skr. 2000/01:151, s. 17.

Ledningen uppmuntrar därför till engagemang och en öppen och konstruktiv intern dialog.²

Regeringen har konstaterat att chefers och anställdas intresse för den egna myndighetens utveckling är stort och att kvalitetsfrågorna får en allt större tyngd i förändringsarbetet. Ett systematiskt och uthålligt arbete med kvalitetsfrågorna bör ingå som en viktig del i myndigheternas ansträngningar att utveckla verksamheten. Kvalitetsarbetet bör enligt regeringen baseras på de erkända kriterier som i dag anses känneteckna framgångsrika organisationer, såsom kundorientering, engagerat ledarskap, personalens delaktighet, kompetensutveckling av personalen, långsiktighet, ständiga förbättringar, lära av andra, samverkan m.m.³

Regeringen arbetar med att vidareutveckla mål- och resultatstyrningen och att verksamhetsanpassa styrningen av myndigheterna. En viktig komponent i detta arbete är att förbättra mål- och resultatdialogen med myndighetscheferna. Den ekonomiska styrningen i staten skall bidra till god kontroll av statens finanser, en fördelning av tillgängliga resurser i enlighet med de politiska prioriteringarna och en effektiv resursanvändning. Den ekonomiska styrningen fyller en viktig funktion i förhållande till förvaltningspolitikens övriga styrmedel också på det sättet att alla beslut som har ekonomiska konsekvenser skall ingå i den årliga budgetprocessen. Styrningen kan utvecklas genom att riksdagen beslutar om mål och kostnader i en verksamhetsstruktur.⁴

Regeringen bedömer att IT-tekniken är ett kraftfullt redskap för ökad tillgänglighet, öppenhet, insyn och effektivitet. Den är också ett viktigt medel för att möta de stora pensionsavgångar förvaltningen står inför i början av 2000-talet. I propositionen Ett informationssamhälle för alla (prop. 1999/2000:86) har regeringen lagt fast att den statliga förvaltningen skall vara ett föredöme som aktiv användare av IT i den egna verksamheten samt i samverkan med företag och medborgare.

10.2.2 Den statliga arbetsgivarpolitiken

Ett viktigt medel för att kunna genomföra de förvaltningspolitiska ambitionerna är arbetsgivarpolitiken. Enligt det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet skall staten vara en föredömlig

² A.a. s. 23 f.

³ A.a. s. 28.

⁴ Bet. 1999/2000:FiU 13.

arbetsgivare. Regeringen har delegerat stora delar av arbetsgivarpolitiken till myndigheterna. Syftet med delegeringen är att myndigheterna skall använda arbetsgivarpolitiken som ett medel för att uppnå verksamhetens mål med hög effektivitet och på ett sätt som inger medborgarna förtroende. Regeringens uppgift är dels att formulera övergripande mål för de statliga arbetsgivarfrågorna dels att följa upp myndigheternas arbetsgivarpolitik⁵.

Regeringen anger i samma skrivelse vidare att utgångspunkten för den arbetsgivarpolitiska delegeringen är att arbetsgivarpolitiken skall anpassas till verksamhetens behov. Organisation, arbetsprocesser och kompetensförsörjning skall utformas med hänsyn till verksamheten och målen för denna. Ledning och personal skall samverka i utvecklingsarbetet av de interna processerna och kvalitetsarbetet skall vara systematiskt. De anställda skall därför vara väl förtrogna med verksamhetens mål och deras erfarenhet och kunnande skall värdesättas och tas till vara. Frågor om villkoren för arbetet och arbetsmiljön i vid bemärkelse skall integreras i utvecklingsarbetet.

Staten skall vara en attraktiv arbetsgivare inte minst för att kunna rekrytera och behålla unga medarbetare när generationsskiftet sätter in.

Regeringen gör en i allt väsentligt positiv bedömning av myndigheternas arbetsgivarpolitik. Det löpande arbetet fungerar fortsatt tillfredsställande på flertalet myndigheter. Det finns på många myndigheter behov av en mer aktiv långsiktig planering inför generationsskiftet. Utvecklingen mot en jämnare könsfördelning går åt rätt håll men det behövs ytterligare åtgärder för att åstadkomma samma möjligheter till utveckling och befordran för kvinnor och män samt för att minska löneskillnaderna mellan könen.

Regeringen lägger stor vikt vid arbetsmiljöfrågorna på de statliga arbetsplatserna. Myndigheternas åtgärder för att skapa stimulerande och kreativa arbetsplatser med en god arbetsmiljö är av stor betydelse för statens långsiktiga kompetensförsörjning. Mot bakgrund av den dramatiskt ökande sjukfrånvaron och den arbetsrelaterade ohälsan förutsätter regeringen att myndigheterna tar frågorna om arbetsmiljön på stort allvar och bedriver ett aktivt arbete på detta område.

Regeringen har vid ett flertal tillfällen betonat vikten av mångfald i arbetslivet. I den integrationspolitiska propositionen (prop.

⁵ Skr. 2000/01:151, s. 42.

1997/98:16) framhöll regeringen att mångfalden bör genomsyra arbetslivet och att staten har ett särskilt ansvar som föredöme. Regeringen anser att personalen i staten bör avspegla den arbetsföra befolkningens etniska sammansättning. Samtliga myndigheter som lyder direkt under regeringen ålades 1999 att upprätta särskilda planer för arbetet med att öka den etniska och kulturella mångfalden bland sina anställda. Detta är en viktig orsak till att mångfaldsarbetet fokuserats ute på myndigheterna och att nu tre av fyra myndigheter vidtar aktiva åtgärder. Regeringen bedömer i skr. 2000/01:151 att medvetenheten hos myndigheterna om den etniska och kulturella mångfaldens betydelse och potential har ökat markant under de senaste åren.

10.3 Det demografiska dilemmat

10.3.1 En åldrande befolkning

Världens befolkning åldras och befolkningsökningen kommer att vara fortsatt snabb. Världens befolkning bedöms öka med minst två miljarder fram mot 2025 och andelen äldre i befolkningen kommer successivt att öka. Nästan hela befolkningstillväxten sker i utvecklingsländerna, främst i Asien. Den här utvecklingen kan komma att medföra samhällsekonomiska och sociala svårigheter eller belastningar i många av världens länder. Samtidigt bör det hållas i minne att den ogynnsamma demografiska utvecklingen ändå orsakas av flera positiva faktorer som ökande livslängd, minskad barnadödlighet, en starkt förbättrad hälso- och sjukvård och en – trots allt – ökad tillgång på mat och vatten.

Av de nuvarande EU-länderna är det bara Irland som har en gynnsam demografisk situation med relativt få skolbarn, många unga vuxna och få pensionärer. I övriga länder i Västeuropa sker samma utveckling mot en åldrande befolkning under de kommande årtiondena. Inom vissa EU-länder ser man med oro på hotet från de under lång tid uppbyggda välfärdssystemen som bl.a. innehållit möjligheter att gå i tidig pension med generösa förmåner. Riskerna för en utbredd arbetskraftsbrist anses stora.

Även i Sverige blir befolkningen allt äldre. Detta innebär att allt färre personer i yrkesverksam ålder skall försörja allt fler personer som är äldre än 65 år eller har lämnat arbetslivet dessförinnan. Ålderssammansättningen bland dem som arbetar kommer att förändras så att arbetskraften blir allt äldre fram mot perioden

2010–2015, då den stora efterkrigsgenerationen lämnar arbetslivet med pension. Enligt SCB:s befolkningsprognos från maj 2001 kommer antalet personer i arbetsför ålder, 20–64 år, att vara ca 100 000 större 2006. De små födelsekullarna 1936–1941 fyller 65 år under perioden fram mot 2006 samtidigt som åldersgruppen fylls på med normalstora kullar av 20-åringar.

Ungefär samtidigt om de stora födelsekullarna från mitten av 1940-talet blir 65 år kommer de stora födelsekullarna från åren kring 1990 in i åldersgruppen 20–64 år. Fyrtioåringarnas uttag kompenseras av de unga födda omkring 1990 enligt SCB:s prognos.

10.3.2 En åldrande förvaltning

De anställda blir allt äldre

Staten är den sektor på arbetsmarknaden som har den i genomsnitt äldsta personalstyrkan. Medelåldern för de statligt anställda var 2000 44,8 år, för de landstingsanställda 44,6 år, för de anställda i kommunerna 43,2 år och i näringslivet 40,3 år. En viktig förklaring till den höga medelåldern i staten är att många av dess verksamheter kräver personal med hög utbildningsnivå. Andelen akademiker är högre i staten än i någon annan sektor på arbetsmarknaden. Särskilt civil statsförvaltning har därför en låg andel anställda som är under 25 år. Av de statsanställda är i dag 40 % över 50 år. Trenden att medelåldern i staten snabbt ökar består. Skillnaden i åldersfördelningen mellan män och kvinnor är marginell⁶.

De strukturförändringar som genomförts inom den statliga sektorn har haft betydelse för åldersfördelningen. Särskilt neddragningarna i verksamheten under 1990-talet, som ofta inneburit att de unga fått gå och att många äldre lämnat myndigheterna i förtid, har medverkat till en sammanpressning av åldersstrukturen; de yngsta och äldsta har blivit färre och de i övre medelåldern allt fler.

Kompetensförsörjningen i staten under de kommande åren påverkas av det faktum att den faktiska avgångsåldern i genomsnitt är mellan 60 och 61 år.⁷ Om inte detta avgångsmönster bryts kan myndigheterna få problem redan på kort sikt.

Den låga faktiska pensionsåldern kan dock komma att motverkas av den ändring i lagen (1982:80) om anställningsskydd, som trädde i kraft den 1 september 2001 och som ger alla anställda en rätt att

⁶ Skr. 2000/01:151, s. 45.

⁷ Källa: Trygghetsstiftelsen.

arbeta kvar till 67 års ålder. Det nya pensionsavtalet i staten ger möjlighet till flexibel pensionsavgång mellan 61 och 67 års ålder. Delpension enligt det nya delpensionsavtalet kan – om arbetsgivaren medger det – tas ut tidigast från 61 års ålder, vilket ytterligare ökar flexibiliteten. Det finns sammantaget skäl att anta att den faktiska pensionsåldern kan komma att öka på sikt.

Personalrörligheten bland äldre arbetstagare är generellt sett avsevärt lägre än för de yngre. I staten är avgångsorsakerna i åldersgruppen över 55 år i allt väsentligt olika former av pension medan avgångar till annat arbete (inom eller utom staten) oftast sker bland de yngsta och i avtagande grad i äldre åldersgrupper.

Sjukfrånvaron ökar

På hela arbetsmarknaden har det skett en dramatisk ökning av sjukfrånvaron från senare delen av 1990-talet och det finns tecken på att den kommer att öka ytterligare. De komplexa frågor som sjukfrånvaron aktualiserar har belysts i ett flertal offentliga utredningar, bl.a. Långsiktig verksamhetsutveckling ur ett arbetsmiljöperspektiv – en handlingsplan för att förnya arbetsmiljöarbetet (Ds 2001:28) och En handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet (SOU 2002:5). I den sistnämnda utredningen konstateras att den totala sjukfrånvaron, inkl. karensdagar, sjuklönedagar och sjukpenningdagar, motsvarar 400 000 årsarbeten. Frånvaron på grund av förtidspension/sjukbidrag motsvarar ytterligare 400 000 årsarbeten. Kvinnornas sjukpenningdagar har mer än fördubblats sedan 1997, från 15 till 31 dagar. Kvinnor som är äldre än femtio år har i dag ett sjuktal på i genomsnitt 41 dagar. Den högsta sjukfrånvaron finns inom vård, omsorg och skola; i den kommunala verksamheten. Även inom landstingen är sjukfrånvaron hög.

För statens del är sjukfrånvaron generellt sett lägre än inom kommuner och landsting. I staten som helhet ökar emellertid sjukfrånvaron lika snabbt som på hela den övriga arbetsmarknaden. I vissa stora myndigheter, som t.ex. Polisen, i skatteförvaltningen och på försäkringskassorna finns också ett liknande sjukfrånvaromönster med en snabb ökning inte minst av den arbets- och stressrelaterade ohälsan. Det finns visserligen ett belagt samband mellan den ökande andelen äldre i arbetslivet och ökande långtidssjukskrivningar. Enbart det ökande antalet anställda över 55 år kan dock inte förklara ökningen av sjukfrånvaro och förtidspensionering. Utvecklingen är även för statens vidkommande

alarmerande och utgör både ett allvarligt arbetsmiljöproblem och ett kompetensförsörjningsproblem.

10.4 Elektronisk förvaltning och 24-timmarsmyndigheter

Ett sätt att bland annat möta generationsskiftet är ökad användning av informationstekniken. Nya och mindre personalintensiva arbetsmetoder gör det möjligt att både bibehålla och förbättra kvaliteten i myndigheternas service till medborgarna. Medborgarna skall kunna välja den form för kontakter med myndigheterna som passar bäst i varje enskilt fall, vare sig det är personliga möten, avancerad telefonservice, skriftväxling eller genom användning av informationsteknik, särskilt Internet. Genom att utveckla en elektronisk förvaltning kan de statliga myndigheterna också bli attraktivare arbetsplatser, inte minst för den unga generation som måste rekryteras in under kommande år.

Sverige intar internationellt sett för närvarande en tätposition när det gäller att använda IT för att skapa en mer tillgänglig och serviceinriktad offentlig förvaltning. I Sverige används Internet i mycket hög utsträckning bland befolkningen jämfört med andra länder. Knappt 80 % av befolkningen i åldrarna 16–64 år har tillgång till dator i hemmet och 75 % använder Internet⁸ (var tredje invånare använder Internet dagligen i hemmet). Regeringens åtgärder för att underlätta anskaffandet av hemdatorer (genom s.k. personalköpsavtal) för anställda har starkt bidragit till detta. Den stora spridningen ger möjligheter att snabbt bygga upp en kostnadseffektiv elektronisk förvaltning. Ett mål är att de statliga myndigheterna skall vara s.k. 24-timmarsmyndigheter, dvs. möjliga att nå elektroniskt dygnet runt för information eller ärendehantering. Regeringen har uppdragit åt Statskontoret att stödja utvecklingen av 24-timmarsmyndigheter genom att tillsammans med myndigheterna och i kontakt med kommuner, landsting och andra aktörer utveckla och tillhandahålla metoder, vägledningar och avtal samt initiera och genomföra samverkansprojekt.

För att illustrera hur snabbt utvecklingen går när det gäller medborgarnas utnyttjande av Internet i kontakterna med myndigheterna kan nämnas att Riksskatteverkets webbplats hade 200 000 besök 1997, 3 500 000 besök 2000 och närmare 6 000 000 besök 2001.

⁸ Källa: Privatpersoners användning av datorer och Internet 2001. SCB 2002.

Inom området elektronisk förvaltning pågår sammantaget nu ett mycket omfattande utvecklingsarbete på flera plan. Ett projekt som i sammanhanget kan vara värt att omnämna är Projekt Medborgarterminal, som syftar till att underlätta för medborgarna att få tillgång till myndigheternas information och service genom publika terminaler med Internetanslutning. De ca 2 miljoner medborgare, som ännu inte har tillgång till Internet, kan därigenom ges en möjlighet att använda nätet för sina kontakter med myndigheterna. Projektet drivs i samverkan mellan Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, skatte- och kronofogdemyndigheterna och Premiepensionsmyndigheten.

10.5 Om myndigheternas kompetensförsörjning m.m.

I detta avsnitt redogör utredningen för resultatet av konsulternas intervjuarbete när det gäller kompetensförsörjning m.m. Konsulterna har i den här delen haft möjlighet att jämföra sina intryck med dem från en intervjuserie gjord för fem år sedan.

Delegeringen är självklar

Konsulternas intervjuer har på ett entydigt sätt slagit fast att det delegerade ansvaret för arbetsgivarpolitiken är en självklarhet i en modern förvaltning. Detta anses hänga samman med mål- och resultatstyrningen av myndigheterna. Nästan alla som intervjuats – oavsett målgrupp – anser att det tidigare detaljerade regelsystemet var ett hinder för verksamheten. Genom delegeringen har en anpassning till den egna verksamheten kunnat ske. Det har skett en satsning på personalförsörjning och myndigheternas kompetens på det området har ökat. Det sker en mer aktiv och medveten rekrytering nu och myndigheterna satsar bland annat på karriärutvecklingsprogram för att kunna behålla personal. Delegeringen har lett till ett ökat engagemang eftersom besluten nu fattas närmare verkligheten. Såväl linjechefer som ledningar och lokala fackliga företrädare som arbetat med samverkansavtal anser att dessa ytterligare ökat delaktigheten och engagemanget.

Kraven på medarbetarna har ökat ytterligare

Konsulterna har intrycket från intervjuerna att kraven på myndigheterna i fråga om resultat och därmed på myndigheternas anställda har ökat och accentuerats under de senaste fem åren. Det är en mer markerad uppfattning att människor som inte klarar förändringar eller på andra sätt inte motsvarar dagens krav i arbetslivet inte heller har någon plats i statliga myndigheter. Kraven på de anställda går i själva verket så långt att många intervjuade spontant tar upp frågor om utbrändhet och långtidssjukskrivningar. Man kan enligt intervjuerna spåra en krasshet i den statliga arbetsgivarrollen. Den vanligaste uppfattningen är att staten noga skall följa de arbetsrättsliga regler som finns, men inte vara bättre än andra arbetsgivare.

Jämställdhet, frågor om etnisk mångfald, arbetsmiljö m.m.

Enligt konsulterna anser många inom samtliga grupper intervjuade att det sätt på vilket myndigheterna i dag arbetar med jämställdhet, etnisk och kulturell mångfald bland de anställda, arbetshandikappade och arbetsmiljön inte är direkt kopplat till det delegerade ansvaret. Mycket är reglerat i lagstiftning som gäller för alla arbetsgivare. En del intervjuade påpekar dock att arbetet med dessa frågor genom delegeringen blivit mer beroende av myndighetschefens eller personalchefens direkta engagemang och vilja än tidigare. Om en verkschef eller personalchef är mycket engagerad i t.ex. jämställdhetsfrågor har hon eller han utrymme att arbeta på ett mer aktivt sätt än förr. Genom delegeringen finns också större möjligheter att organisera arbetet lokalt på ett passande sätt och exempelvis låta medarbetare arbeta på distans om de på grund av fysiska handikapp eller geografiska hinder kan ha svårt att ta sig till arbetsplatsen.

Många av de intervjuade framför att det kan vara en fördel i konkurrensen om arbetskraften att satsa på jämställdhet och ökad etnisk och kulturell mångfald bland de anställda. Några personalchefer och linjechefer menar att deras myndigheter försöker konkurrera med bra arbetsmiljö, intressanta och varierande arbetsuppgifter och goda utvecklingsmöjligheter i stället för hög lön. Andra säger att det blir en bättre, mer effektiv verksamhet med en blandning av män och kvinnor och med större etnisk mångfald, därför satsar man på dessa frågor i deras myndigheter. Företrädare

för myndigheter som har många direkta kontakter med allmänheten uppger också att de behöver öka den etniska mångfalden för att kunna klara av verksamheten på ett bra och effektivt sätt. Det är då viktigt att personalens sammansättning speglar den etniska mångfald som råder i det omgivande samhället. Vissa tar upp de förvaltningspolitiska motiven.

Arbetshandikappade

Nästan alla som intervjuats säger att de arbetshandikappade håller på att försvinna från de statliga myndigheterna. Många menar att myndigheterna tänker mer på pengarna nu. De menar att förr ansåg statliga myndigheter ofta att de skulle ta ett särskilt ansvar för äldre och arbetshandikappade. Detta gäller inte längre enligt de intervjuade. Den vanliga uppfattningen är helt enkelt att myndigheterna inte längre har utrymme för arbetshandikappade. Detta beror på att arbetstakten nu är högre och att det bara finns plats för sådana som kan arbeta fullt ut. Detta faktum i kombination med att myndigheternas möjligheter att få ersättning för de arbetshandikappade (t.ex. genom lönebidrag) har minskat har gjort att de arbetshandikappade blivit avsevärt färre under senare år på flertalet myndigheter.

10.6 Överväganden

10.6.1 Den allmänna bilden

Den förvaltningspolitiska propositionen markerade en höjning av ambitionsnivån i hela förvaltningspolitiken från regeringens sida. I nära anslutning till detta utvecklingsarbete har regeringen under senare år noga följt och redovisat myndigheternas arbete med sin kompetensförsörjning. Enligt utredningen ger t.ex. regeringens skrivningar i skr. 2000/01:151 en mycket god allmän bild av den personalpolitiska situationen i staten inom viktiga områden. Utredningen vill här inledningsvis särskilt framhålla att den delar uppfattningen att den svenska statsförvaltningen vid en helhetsbedömning står sig mycket väl och detta inte minst vid en internationell jämförelse. Statens myndigheter är överlag kostnads-effektiva och verksamheten ger goda resultat. Enligt utredningen har myndigheternas i Sverige unikt självständiga ställning och den ökade delegeringen starkt bidragit till detta. Genom delegeringen

har också introduktionen av moderna system för ledning/styrning, planering och uppföljning m.m. av verksamheten ute på myndigheterna påskyndats, liksom introduktionen av systematiskt kvalitetsarbete och andra metoder för verksamhetsutveckling. Myndigheternas sätt att agera som arbetsgivare har allmänt sett förbättrats avsevärt på senare år och ledarskapet i staten har utvecklats. Enligt utredningens mening sammanhänger denna utveckling med att myndigheterna genom delegeringen fått tillgång till effektivare verktyg för sin arbetsgivarpolitik.

Den kvalitet som statsförvaltningen uppvisar är enligt utredningens uppfattning också en återspeglning av att personalen har hög och ökande utbildningsnivå, ofta lång erfarenhet i yrket och en stor lojalitet mot sina uppgifter.

Utredningen noterar att regeringen givit Statens kvalitets- och kompetensråd i uppdrag att inventera och samtidigt verka för att sprida goda exempel på hur myndigheterna arbetar med medborgarkontakter, sina verksamhetsresultat, systematiskt arbetsmiljöarbete och andra personalpolitiska frågor med koppling till systematisk verksamhetsutveckling. Själva ansatsen att arbeta med goda exempel är enligt utredningens mening intressant särskilt som utvecklingsarbetet tidigare ofta skett problemorienterat.

Samtidigt får man enligt utredningen självfallet inte blunda för att det också finns problem både i enskildheter och mer generellt vad gäller förutsättningarna för staten som arbetsgivare i framtiden. Som utredningen anfört är den överskuggande frågan härvidlag de effekter som det nu inledda generationsskiftet på arbetsmarknaden för med sig. Ett generationsskifte kan visserligen medföra möjligheter för en arbetsgivare att skaffa ny kompetens och att förändra verksamheten. Men många myndigheter har en kraftig obalans i åldersstrukturen som medför komplexa problem.

10.6.2 Generationsskiftet

Den demografiska faktorn i staten

Befolkningsprognosen (se avsnitt 10.3.1) ger en förhållandevis ljus bild av generationsskiftet. Det finns emellertid vissa specifika omständigheter för de statliga myndigheternas del som ger anledning till vissa ytterligare kommentarer.

Enligt utredningen är det av stor praktisk betydelse för de statliga myndigheterna, som i stor utsträckning rekryterar långtids-

utbildad personal i åldern 25–29 år, att de som är födda åren kring 1980 och fram mot 1985 är förhållandevis mycket få. Det finns följaktligen en demografisk svacka i ålderskategorin 25–29 år åren 2004–2010. De demografiska faktorerna är för statens vidkommande – sett ur nyrekryteringssynpunkt – som mest ogynnsamma åren kring 2007 både i absoluta och relativa termer. Pensionsavgångarna kommer – om den faktiska pensionsåldern inte höjs från dagens nivå – att vara som störst runt 2007. Utredningen vill betona tidsfaktorn. Det handlar om något av en kapplöpning med tiden om man har viljan att skapa sådana arbetsförhållanden att människor arbetar längre upp i åren. Många tänkbara åtgärder har verkan först på sikt. Myndigheterna i staten måste därför omgående tillämpa en åldersmedveten arbetsgivarpolitik.

Det finns ett viktigt demografiskt samband mellan ålder och sjuklighet. Även i staten återfinns de långa sjukfallen i stor utsträckning i åldersgruppen över 55 år. Det finns vid sidan av åldersfaktorn andra viktiga förklaringar till att sjukfrånvaron ökar, bl.a. stress, effekter av strukturförändringar och ökat övertidsuttag. Utredningen tar upp pressen på medarbetarna i avsnitt 10.6.3. Men bilden måste nyanseras. Det finns också en stor andel av de äldre medarbetarna som aldrig är sjuka under ett arbetsår. Men även bland dessa finns det en del som av olika skäl snarare ser fram mot att få gå lite tidigare i pension än mot fortsatt karriär och ökad arbetsbörda.

Staten har nu en stor andel anställda som är omkring 55 år gamla. Enligt utredningen kan man sammanfatta den demografiska problematiken med att konstatera att generationsskiftet i praktiken har inletts för statens vidkommande. Det är ingenting som inträffar senare.

Om äldre som arbetstagare

I Handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet (SOU 2002:5) anför utredaren Jan Rydh bl.a. följande om den äldre arbetskraften i samhället.

Allt färre av den äldre arbetskraften deltar i dag i arbetslivet. De som kan lämnar arbetslivet i förtid med goda pensionsvillkor eller avgångsvederlag. Andra stöts ut genom sjukskrivning eller förtidspension. Det är uppenbart att arbetslivets villkor för de allra flesta inte är sådana att man vill eller orkar arbeta fram till den i andra sammanhang som önskvärd angivna nya pensionsåldern 67 år. För den som under 30 år

haft ett tungt och krävande arbete inom vård och omsorg och nu är 55 år är många gånger ett fortsatt arbete i samma takt och på samma sätt ytterligare 10 år en omöjlighet. Detsamma gäller uppenbarligen inom andra utsatta yrken. Det borde vara rimligt att arbetsgivare av eget intresse utformade en ny politik som är attraktiv för den äldre arbetskraft som man nu kommer att vara så beroende av. Det ligger ett stort ansvar inte minst på offentliga arbetsgivare att utveckla en ny och mer flexibel syn på hur anställdas kompetens och erfarenhet kan utnyttjas.

Enligt utredningen kommer många statliga myndigheter under de närmaste 10 åren att präglas av detta att man faktiskt har många äldre medarbetare i sin organisation och som bidrar till produktionen. Utredningen slår till att börja med fast några fakta kring äldre i arbetslivet som är väl belagda i forskning.⁹

- Det går inte att generalisera i termer av kronologisk ålder. Den individuella variationen mellan människor i samma åldersgrupp är mycket stor och ökar i de högre åldersgrupperna. Detta är av stor praktisk betydelse när det gäller att bedöma människors kapacitet och potential i arbetet. Det visar också att det krävs en betydande variation i myndigheternas åtgärder.
- Den kronologiska åldern är i allmänhet inte en faktor som har betydelse för arbetsresultat och effektivitet. Särskilt i yrken som kräver lång utbildning och som är fysiskt lättare kan skillnader i prestation mellan yngre och äldre inte visas.
- Äldre arbetstagare kan lära och utvecklas. Om intresset för lärande minskar beror det ofta av attityder och värderingar i organisationen eller av den enskildes bedömning av nytta resp. uppoffring i att lära nytt snarare än på åldern.

Till detta kan enligt utredningen läggas att den äldre arbetskraften ofta besitter en värdefull kompetens och att ännu en utmaning som myndigheterna står inför när fyrtiotalisterna lämnar arbetslivet blir att klara kompetensbortfallet. Detta är i själva verket den i detta sammanhang kanske viktigaste frågan för många myndigheter.

Ett annat problemområde i samband med den äldre arbetskraften är de attityder, värderingar och förhållningssätt som traditionellt genomsyrar både arbetslivet och samhället i stort. Det finns en åldersmyt som yttrar sig i att äldre har det svårt på arbetsmarknaden. För den som fyllt 55 år kan det vara svårt att skaffa sig

⁹ För en översikt se Långsiktig verksamhetsutveckling i ett arbetsmiljöperspektiv (Ds 2001:28), s. 98 f.

ett nytt arbete eller att få byta arbetsuppgifter, äldre har generellt sett mindre deltagande i personalutbildning och enligt en SCB-undersökning har deltagandet t.o.m. minskat på senare år.¹⁰ Den ofta negativa bilden som tonar fram av de äldres möjligheter har en annan viktig sida, nämligen vilken självbild som äldre arbetstagare har eller bibringas rörande värdet av den egna kompetensen och sina egna förutsättningar för utveckling. Har den enskilde själv en negativ inställning blir det ju närmast omöjligt att hänga med i den snabba utvecklingen i dagens arbetsliv. Där har individen ett stort eget ansvar. Totalt sett finns en risk att de förhärskande värderingarna bidrar till att man ser svårigheter och inte möjligheter.

Det pågår ett brett upplagt arbete inom den parlamentariska beredningen senior 2005 (Dir 1998:109) för att skapa förutsättningar för en långsiktig utveckling av äldrepolitiken. Beredningen, som skall redovisa sitt uppdrag senast den 1 maj 2003, har inriktat sitt arbete på att identifiera, synliggöra och påverka omständigheter som hindrar äldre att utvecklas i arbetslivet. Bland dessa omständigheter kan här nämnas arbetsmiljön och attityderna till äldre arbetskraft.

Enligt utredningen är det viktigt att myndigheterna själva uppmärksammar de här frågorna och för ut dem till en öppen dialog bland medarbetarna på myndigheterna. Grundinställningen till äldre medarbetare måste vara att de behövs i verksamheten. Liksom andra medarbetare behöver de få synas, motiveras och utvecklas som individer. Utredningen betonar att åldersfrågorna måste kopplas till den egna verksamheten och den praktiska verklighet som arbetet utförs i. Det finns i dag en omfattande forskning om äldre i arbetslivet och goda möjligheter att skaffa kunskap om dessa frågor som en utgångspunkt för sådana insatser på arbetsplatserna.

En särskild aspekt som kan vara värd att omnämna är att ett generationsskifte bland mellancheferna ofta leder till att nya yngre chefer skall leda medarbetare som är betydligt äldre än de själva och som har andra referensramar. Här bör man hålla i minnet att en övergripande strävan måste vara att den faktiska pensionsåldern skall öka. Flertalet medarbetare bör arbeta till 65 års ålder och de har rätt att arbeta till 67 års ålder. De här påtalade åldersskillnaderna kan då bli ännu större. Detta är en ny situation som ger ett inte helt lätt inslag i ledarrollen. Dessa förhållanden bör enligt utredningen uppmärksammas i samband med chefsutveckling.¹¹

¹⁰ A.a. s. 105.

¹¹ Källa: Johansson, Ingrid. Ålder och arbete. Stockholms universitet, Ped. Inst. 1997.

Rekryteringsförutsättningarna

Utredningen har ovan belyst att den demografiska faktorn i sig begränsar utrymmet för nyrekrytering av unga medarbetare i staten. För myndigheterna som arbetsgivare påverkas rekryteringsmöjligheterna emellertid även av en mängd andra faktorer, som konjunkturläget, utbudet av rätt utbildad arbetskraft, resurs-situationen i myndigheterna osv. Särskilt konjunkturläget är betydelsefullt när det gäller marknadsutsatt personal och här kan rekryteringsmöjligheterna skifta snabbt, liksom möjligheterna att behålla personalen i fråga. Myndigheterna har för närvarande sammantaget inga betydande rekryteringssvårigheter. Vissa myndigheter rapporterar dock att vissa grupper kan vara svårrekryterade. Det gäller t.ex. IT- och annan teknisk personal, forsknings- och utbildningspersonal och ekonomiförvaltnings- och revisionspersonal.¹² Många myndigheter vittnar om svårigheter att behålla kvalificerade medarbetare efter några års anställning.

Myndigheternas redovisning av ålderssituationen

Utredningen har av tidsskäl endast kunnat ta del av ett fåtal av de årliga rapporter om kompetensförsörjningen m.m. under 2001 som myndigheterna inlämnat till regeringen i slutet av februari 2002. Det framgår dock att flera myndigheter har en på olika sätt ogynnsam ålderstruktur.

Riksåklagaren konstaterar att 43 % av den administrativa personalen är 55 år eller äldre. Åldersfördelningen bland åklagarna bedöms som tillfredsställande. En översyn av administratörernas arbetsuppgifter kommer att göras med hänsyn till den kommande IT-utvecklingen.

Rikspolisstyrelsen anför att åldersstrukturen och den höga medelåldern bland både poliser och civilanställda innebär påtagliga problem ur verksamhetssynpunkt. De medel som frigörs i samband med sänkningen av avgiften till Trygghetsstiftelsen kan i viss begränsad utsträckning bidra till att åtgärder kan genomföras för att föryngra poliskåren.

¹² Källa: Sysselsättning och ekonomi hos de statliga myndigheterna. Arbetsgivarverket 2001.

Arbetsmarknadsverket har en kraftig överrepresentation av medarbetare födda under 1940-talet. Verket skall nu utarbeta en långsiktig plan för personal- och kompetensförsörjningen. Man ser tre stora problemområden, de stora pensionsavgångarna och konkurrensen om arbetskraften, behovet av kompetensutveckling och -växling samt den höga sjukfrånvaron särskilt bland de äldre anställda.

Länsstyrelsen i Västra Götaland, vars personal har en genomsnittsalder på 47 år, har bl.a. satt upp mål för åldersfördelning och genomsnittsalder för perioden till 2004.

Riksskatteverket redovisar en oförändrad medelålder inom RSV-koncernen på 47 år. Att medelåldern inte ökat beror på att relativt omfattande nyrekryteringar skett inom skattemyndigheterna. Riksskatteverket har slutit ett lokalt avtal, benämnt 61+, som ger möjlighet för arbetstagare som fyllt 61 år att under vissa förutsättningar minska sin arbetstid med 20 % med ett löneavdrag på 10 %. Ett viktigt syfte med avtalet är att minska arbetsbelastningen och därmed sjuktalen för den äldsta åldersgruppen. Detta avtal är enligt utredningens mening ett exempel på en konkret åtgärd som kan vara av intresse även för andra myndigheter.

Lunds universitet uttalar i den strategiska planen för 2002–2006 angående kompetensförsörjningen bl.a. att stora lärargrupper kommer att lämna universitetet med pension under den närmsta tioårsperioden. Universitetet måste genomföra betydande insatser för att rekrytera lärare, forskare och doktorander. I detta arbete måste särskilt nödvändigheten av en jämnare könsfördelning bland universitetets lärare och forskare beaktas. Universitetet framhåller att mer omfattande problem med kompetensförsörjningen förväntas ligga bortom 2002 när de stora årskullarna från 1940-talet går i pension.

Myndigheterna är, som framgår av denna redovisning, i hög grad medvetna om de frågor som generationsskiftet för med sig. Enligt utredningen är det också myndigheterna själva som måste lösa dem. De stora myndighetskoncernerna arbetar med långsiktiga strategier för sin kompetensförsörjning till grund för sina operativa kompetensanalyser och har enligt utredningen ett gott grepp om läget vad gäller rekryterings- och utvecklingsbehov. De många mycket små myndigheterna har av naturliga skäl inte anledning att

göra omfattande analyser. Vid kompetensanalyser ställs i princip behoven av kompetens i den framtida verksamheten mot den befintliga kompetensen och därefter analyseras vilka åtgärder – nyrekrytering, utbildning etc. – som bör vidtas för att myndigheten skall ha tillgång till rätt kompetens i olika personalkategorier även i framtiden. En kvalificerad sådan analys innefattar också omvärldsfaktorer som t.ex. den framtida tillgången på universitetsutbildade i för myndigheten relevanta yrken m.m. samt givetvis resursanalyser.

De mer konkreta åtgärder som myndigheterna vidtar ligger i allmänhet i riktning mot åtgärder för att på ett smidigt sätt fasa ut personal i förtid. Samtidigt vill statsmakterna att de äldre arbetstagarna skall stanna i arbetslivet längre än tidigare. Häri kan enligt utredningen skönjas en målkonflikt.

Myndigheterna och generationsskiftet – några slutsatser

Utredningen har med den föregående genomgången dels velat framhålla att staten är inne i generationsskiftet, dels kort belysa att den skeva åldersfördelningen leder till komplexa problem för myndigheterna som egentligen inte går att hantera på annat sätt än med ett brett spektrum av åtgärder i verksamheten och inom hela det personalpolitiska fältet. Det handlar inte bara om att successivt växla ut personalen utan att verkligen ha en helhetssyn. Nyckelfaktorer i sammanhanget är långsiktighet, verksamhetsanpassning och vilja att ta hänsyn till individen.

Enligt utredningen finns det all 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 osv. Det måste skapas arbetsförhållanden som minskar dessa negativa faktorer. Medvetenhet och ett gott personligt ledarskap är enligt utredningen viktiga i detta sammanhang. Det pågår hos vissa myndigheter ett utvecklingsarbete som framför allt innefattar anpassning av arbetsuppgifter och arbetstider samt ökade möjligheter till deltidarbete eller arbete på distans. Utredningen vill särskilt framhålla att verksamhetsfrågorna är centrala och att åldersstrukturen och andra förhållanden på personalområdet måste integreras i verksamhetsplaneringen.

De nya pensionsavtalen ger större möjligheter än tidigare för anställda att trappa ner. Samtidigt ökar möjligheterna att stanna kvar längre i arbetslivet. Förutsättningarna för myndigheterna att

söka egna lösningar på lokal nivå har ökat. Här kan man särskilt peka på att myndigheterna fått möjligheter att använda trygghetsmedel för omställningsåtgärder. Det är enligt utredningen nödvändigt att Arbetsgivarverket håller samman hur trygghets- och pensionsfrågor hanteras av myndigheterna. Det är i det avseendet ett viktigt förhållningssätt att statligt anställda i grunden skall ges likvärdiga villkor. Individuella och flexibla lösningar måste dock vara möjliga i enskilda fall. Det är mycket viktigt att myndigheterna lär av varandra och här har både Arbetsgivarverket och Statens kvalitets- och kompetensråd en uppgift att stödja samverkan mellan myndigheterna och förmedla goda exempel.

Utredningen har ovan anfört att myndigheterna i staten 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 enligt utredningen på Arbetsgivarverket. De stora myndigheterna har stora resurser och bred kompetens på det personaladministrativa området och de lösningar som tas fram av dem eller av andra myndigheter bör förmedlas till övriga myndigheter. Utredningen anser att ett viktigt forum för erfarenhetsutbyte kan vara de sektorsråd inom Arbetsgivarverket som utredningen föreslagit i kapitel 8. Sedan har Arbetsgivarverket självfallet att överväga de generella lösningar som kan behövas i form av avtal eller andra åtgärder.

10.6.3 Arbetsmiljön och pressen på medarbetarna

Pressen på medarbetarna

Den fysiska arbetsmiljön i staten är relativt god och de statsanställda upplever variation och frihet i sitt arbete. De är i allmänhet nöjda med arbetet och med kontakterna med arbetskamraterna. Men det finns också en mörkare bild.

Under 1990-talet skedde betydande omstruktureringar och rationaliseringar inom det statliga området. Neddragningar av verksamhet ledde på flera håll till uppsägningar av personal. Tempot i arbetslivet drevs upp och pressen på medarbetarna ökade. I de under avsnitt 10.3.2 återopade utredningarna behandlas dessa frågor ingående.

Allmänt sett förtjänar det att framhållas att de strukturförändringar och neddragningar som gjordes i staten under 1990-talet

var nödvändiga både av ekonomiska skäl men framför allt därför att det var nödvändigt att skapa en mer modern och effektiv statsförvaltning. Utredningen tar här endast kort upp några aspekter på hur människorna i organisationen reagerat.

När uppsägningarna i staten började fick den gamla känslan av trygghet – statens kaka är liten men säker – sig en riktig knäck. Utredningen syftar här inte endast på de medarbetare som blev uppsagda utan på de psykologiska effekterna i hela organisationen. Upprepade uppsägningsrundor förvärrar givetvis situationen. Oron för den egna anställningen kan bidra till en känsla av att det är lågt i tak. Man drar sig för att framföra kritik mot arbetsledningen rörande arbetsförhållandena. Enligt en undersökning¹³ anser en femtedel av de statsanställda att det alltid eller för det mesta är svårt att framföra sådan kritik. Det är i nivå med arbetsmarknadens övriga sektorer, men i grunden otillfredsställande.

De rationaliseringsvinster som skulle räknas hem när ny teknik infördes i arbetsprocesserna var ofta optimistiska och kunde ofta realiseras först i ett senare skede. Neddragningarna ledde till att de kvarvarande upplevde en ökad arbetsbörda. Samtidigt upplevde många anställda att det egna inflytandet på arbetssituationen gick förlorad. Av de statsanställda som har samma arbete som för fem år sedan anser tre av fyra att arbetet har blivit stressigare och arbetsuppgifterna svårare. Utmagringen av organisationerna och en effektivare planering, ledning och styrning hade naturligtvis i många fall samma effekter på individerna. Att en skattefinansierad verksamhet ger valuta för pengarna ger dock andra medarbetare en känsla av arbetstillfredsställelse.

Enligt flera utredningar har arbetet utöver den ordinarie arbetstiden ökat på senare år. Detta gäller enligt Statstjänstemannaförbundet¹⁴ i anmärkningsvärt hög grad den obetalda och/eller icke-beordrade övertiden där arbetsledningen inte alls är inblandad. I så fall indikeras enligt utredningen ett arbetsledningsproblem i första hand, nämligen att medarbetarna pressas eller pressar sig själva. Detta kan på lång sikt leda till ohälsa. De begränsningsregler som finns om arbetsgivarens rätt att beordra arbete på övertid är till för att ge arbetstagaren möjlighet att återhämta sig. Skyddsreglerna sätts ur spel om arbetet sett ur individens synpunkt blir mer eller mindre ”gränslöst”.

Förändringar i åldersstrukturen är visserligen en väsentlig orsak till att sjukfrånvaron ökat. Enligt utredningen bör man dock inte

¹³ Källa: Arbetsmiljöstatistik för den statliga sektorn. Arbetsgivarverket 2001.

¹⁴ Så mår ST-medlemmen 2001. Statstjänstemannaförbundet 2001.

blunda för att den nu snabbt ökande sjukfrånvaron till del beror på den ökade pressen på medarbetarna. Utredningen vill tillfoga att utbrändhet och stressjukdomar många gånger plötsligt drabbar lojala och högpresterande medarbetare.

Enligt utredningen kan de här uppradade effekterna motverkas. En nyckel är ett engagerat personligt ledarskap och en rakt igenom mer professionell ledning av verksamheten. En ökad delaktighet för medarbetarna och ett ökat eget inflytande i arbetet och dess processer är också viktigt. Organisationen måste genomsyras av kunskap om och vilja att ta itu med de problem som kan ha uppstått både i den fysiska och den psyko-sociala arbetsmiljön. Förbättringar i arbetsmiljön och arbetsförhållandena leder till förbättrade arbetsresultat i verksamheten.

Det framgår av de rapporter om kompetensförsörjningen i myndigheterna som utredningen tagit del av att flera myndigheter ser en ökande arbetsbelastning som ett grundläggande problem i arbetsmiljön. Till del är detta enligt utredningen självfallet en resursfråga. Vissa myndigheter har en arbetsbelastning som inte alltid kan anses rimlig. De effekter som uppstår kostar stora pengar. Detta är dock frågor som måste lösas genom politiska beslut om de statliga verksamheterna. Enligt utredningens intervjuer håller de arbetshandikappade på att försvinna från de statliga arbetsplatserna. Detta sammanhänger med att det ställs allt större krav på medarbetarna men också på att de ekonomiska förutsättningarna förändrats. En satsning på rehabilitering och arbete för människor med funktionshinder av olika slag torde enligt utredningen kräva att dessa förutsättningar ses över.

Arbetsgivaren och ansvaret för sjukfrånvaron

All sjukfrånvaro är inte arbetsrelaterad. I betänkandet Handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet (SOU 2002:5) framhålles.

All sjukfrånvaro beror inte på arbetsplatsen. Vi bär alla som individer med oss olika förutsättningar, vi är mer eller mindre robusta, bär på individuellt olika friskhetsanlag eller sjukdomsanlag. Trafikolyckor och ett stort antal sjukdomar har inget eller litet samband med arbetslivet. Sociala faktorer helt utanför arbetslivet spelar en stor roll. Individens egna aktiviteter i form av motion eller kostvanor m.m. är andra exempel. Det finns dock ingenting som tyder på att dessa externa faktorer kan förklara de stora skillnaderna i sjukfrånvaro mellan olika arbetsplatser. Inte heller har de förändrats i en sådan

utsträckning att de kan ha påverkat den mycket starka ökningen av sjukfrånvaron de senaste åren.

Dessa frågeställningar och de omfattande förslag som lämnats bereds för närvarande. Utredningen vill för egen del tillfoga att det är viktigt att arbetsgivaren/chefen tar ett ansvar för all sjukfrånvaro oavsett om den är arbetsrelaterad eller inte. Ansvaret är av allt från etisk till rent juridisk karaktär beroende på omständigheterna. Utredningen anser att det finns anledning för de stora rikstäckande myndigheterna att undersöka om det föreligger variationer i sjukfrånvaron mellan olika arbetsplatser och vidta åtgärder. Ålder och sjukfrånvaro samvarierar. Det kan därför vara av intresse för myndigheterna att jämföra den demografiska utvecklingen med sjuktalen i olika åldersgrupper osv. Myndigheterna bör också överväga sina möjligheter att sätta mål för sjukfrånvaron och ange hur målen skall uppnås. Enligt utredningen har myndigheterna kommit olika långt i de här berörda hänseendena. Utredningen ser det sammanfattningsvis som angeläget att regeringen i sin uppföljning av myndigheternas kompetensförsörjning i fortsättningen också fokuserar på hur myndigheterna hanterar frågor om sjukfrånvaron. Utredningen återkommer till detta i kapitel 11.

10.6.4 Kompetensutveckling och kvalitetsarbete

Personalutbildning

Myndigheterna har ansvaret för att de anställda har den kompetens som behövs för att lösa arbetsuppgifterna. Närmare 60 % av de statsanställda deltog under första halvåret 2000 i personalutbildning. I staten avsattes 5,3 % av arbetstiden till personalutbildning, som var det högsta värdet tillsammans med landstingen, jämfört med 2,5 % för arbetsmarknaden i dess helhet. Utredningen konstaterar att staten ligger väl framme när det gäller kompetensutveckling av personalen. Myndigheterna arbetar med nätverk, handledare och mentorer för att sprida och utveckla kompetens. Bland utbildningssatsningar kan nämnas IT-körkort för personalen, språkutbildningar och utbildningar för exempelvis projektledare.

Kvalitetsarbetet i staten

Regeringen inrättade 1999 myndigheten Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR). Rådet har bl.a. till uppdrag att ta fram underlag för att stödja den statliga förvaltningen i arbetet med att skaffa utveckla och behålla rätt kompetens. I det avseendet har rådet i huvudsak koncentrerat sitt arbete till området chefsförsörjning. Rådet har också skapat ett introduktionsprogram för nyanställda handläggare i staten och en webb-baserad utbildning i grundläggande förvaltningskunskap. Rådet har en viktig uppgift i att stödja myndigheternas kvalitetsarbete. Detta arbete bedrivs utifrån följande förutsättningar, som bör vara gemensamma för olika modeller för systematiskt kvalitetsarbete i staten:

- Kvalitet skall definieras med utgångspunkt i medborgarnas nytta och deras uttalade eller outtalade behov och krav på verksamheten. I detta ligger också ett effektivitetsperspektiv.
- Kvalitetsarbete syftar till ständiga förbättringar. Det finns inget slutmål. Det finns alltid möjlighet att uppnå ytterligare förbättringar.
- Hela organisationen skall delta i kvalitetsarbetet. Alla individer har ett ansvar för att förbättra sin del i arbetsprocesserna. Alla processer inom myndigheterna skall omfattas av arbetet. I detta ligger också att verksamheterna i staten i allt större utsträckning kommer att kännetecknas av en s.k. processorientering av organisationen.

Tanken bakom allt modernt kvalitetsarbete är att det går att nå en samtidig höjning av såväl kvalitet som kvantitet. Kvalitetstänkandet ger möjligheter att ta till vara alla medarbetares kompetens, vilket kräver hänsyn till medarbetarnas skilda förutsättningar. Detta kräver i sin tur förändringar av värderingar och attityder hos alla anställda och ger ett viktigt bidrag till att skapa en förändringsinriktad kultur i organisationen.

Myndigheterna har i dag i många fall – enligt en undersökning nära 60 % – en fastställd och dokumenterad strategi för sitt kvalitetsarbete¹⁵. Tre av fyra myndigheter anser att kvalitetsarbetet ökat effektiviteten i verksamheten. Många myndigheter gör i dag systematiska undersökningar av hur medborgarna uppfattar deras verksamhet.

¹⁵ Källa: Staten i omvandling 2001. Statskontoret. Rapport 2001:15.

Chefsförsörjning

Staten som helhet kännetecknas av att anställningar på chefspositioner, med undantag av myndighetschefsnivån, i allt väsentligt sker genom anställning av interna sökande. Detta ställer krav både på att skaffa goda urvalsinstrument och på att utveckla de nya cheferna mot ledarskap. Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR) har här i uppdrag att utveckla, stödja och förmedla utvecklingsprogram för chefer inom staten. Det bör tilläggas att regeringen har en genomarbetad chefspolicy som gäller myndighetschefer i första hand. Regeringen utgår dock från att myndighetscheferna i sin tur tillämpar grunddragen i chefspolicyen inom sina egna myndigheter.¹⁶

KKR har bl.a. genomfört ett program om strategiskt chefskap, inlett ett program med syftet att exponera kvinnor som kandidater till högre chefsbefattningar samt arbetat med mentorprogram för relativt nya chefer på mellannivå.

De stora myndigheterna har under senare tid satsat relativt stora resurser på att förbättra rekryteringen av och att utveckla sina egna chefer. KKR erbjuder för främst de medelstora och mindre myndigheterna möjligheter och resurser för att arbeta med dessa frågor.

Som konsultintervjuerna visar är det en allmän uppfattning bland myndighetsföreträdare att ledarskapet i staten har förbättrats på senare år. Det krävs dock åtgärder för att stärka linjecheferna i deras ledarroll.

Jämställdhet och etnisk mångfald m.m.

Som framgår av utredningens intervjuer arbetar myndigheterna aktivt med dessa frågor. Många myndighetsföreträdare framför att det kan vara en fördel i konkurrensen om arbetskraften att satsa på jämställdhet och ökad etnisk och kulturell mångfald bland de anställda.

Det är enligt utredningen påfallande att myndigheterna ökat sina ansträngningar inom dessa områden. Samtliga myndigheter redovisar arbete med handlingsplaner osv. men också konkreta åtgärder som genomförs. Utredningen ger följande exempel från området etnisk mångfald.

¹⁶ Regeringens chefspolicy. Kvalitet i den statliga chefsförsörjningen. Justitiedepartementet 2000.

Riksåklagaren har inlett ett samarbete med Integrationsverket som syftar till att utreda förutsättningar och skapa möjligheter för de svenska medborgare som har en utomnordisk juristexamen att kunna arbeta som åklagare i Sverige.

Rikspolisstyrelsen bedriver ett aktivt arbete för att öka den etniska och kulturella mångfalden inom Polisen bl.a. vid rekrytering av sökande till polisutbildningen men också genom ett utbildningsprojekt på gymnasienivå med inriktning på polisutbildning. Man bereder arbetsökande med annan etnisk bakgrund än svensk möjlighet att under ett antal månader arbeta vid en polismyndighet.

Arbetsmarknadsverket har tillsammans med Diskrimineringsombudsmannen (DO) arbetat fram ett datorbaserat utbildningsprogram för samtliga anställda. Mångfaldsspecialister har utbildats vid varje länsarbetsnämnd för att kunna för ut reglerna mot diskriminering m.m.

Länsstyrelsen i Västra Götaland har gått igenom sin verksamhet för att se till att arbetsförhållandena lämpar sig för en mångfald bland medarbetarna och att attrahera sökanden med många olika bakgrunder. Man söker vikarier med annan etnisk bakgrund och avser att under detta år starta ett program med mångfaldsinriktning för akademikerpraktikanter.

Riksskatteverket har vid flera av myndigheterna genomfört arbetsmarknadsprojekt med inriktning att rekrytera högutbildade personer med utomnordisk bakgrund. Dessa har getts möjlighet att praktisera, vilket i flera fall lett till anställning av "praktikanten".

Lunds universitet har nyligen antagit en övergripande mångfaldsplan. I planen ingår åtgärder som att ge anställda det stöd som behövs för att fungera på en mångkulturell arbetsplats, utbildning i mångfaldsfrågor för personer i ledande ställning och i samband med introduktionsutbildning för nyanställda samt utbildning i svenska för personal som behöver det. En särskild mångfaldshandläggare har anställts.

Enligt utredningen är både jämställdhet mellan könen, en ökad etnisk och kulturell mångfald och en arbetsmiljö där diskriminering på grund av kön, etnicitet, sexuell läggning eller ålder inte får förekomma ett grundläggande förhållningssätt för den statliga

förvaltningen. Detta gäller naturligtvis för att statsförvaltningen skall vara demokratisk. Det innebär att myndigheterna skall spegla vårt samhälle i de här avseendena. Men det är också en fråga om att utveckla en effektivare förvaltning. Enligt utredningen är utvecklingen inom området etnisk mångfald här särskilt intressant på grund av att regeringen på ett medvetet sätt styrt myndigheternas arbete med kompetensförsörjningen snarare än genom den indirekta styrning som uppföljningen av arbetsgivarpolitiken innebär. Regeringen har genom förvaltningspolitiska styrsignaler till myndigheterna i förening med en aktiv uppföljning av de arbetsgivarpolitiska åtgärderna åstadkommit att myndigheterna flyttat fram sina positioner. Enligt utredningen finns det utrymme för regeringen att ta förvaltningspolitiska initiativ som berör arbetsgivarpolitiken även inom andra områden. Ett sådant område är generationsskiftet och sjukfrånvaron i staten.

11 Uppföljning och utvärdering

I detta kapitel lämnar utredningen en redogörelse för regeringens uppföljning av arbetsgivarpolitiken och myndigheternas kompetensförsörjning samt lägger förslag till ett i vissa avseenden reformerat system för uppföljning och utvärdering.

11.1 Nuvarande uppföljningssystem

Bakgrund

All delegering av ansvar och befogenheter kräver en effektiv uppföljning. I och med introduktionen av ramanslagssystemet och det delegerade arbetsgivaransvaret blev frågan om hur regeringen skulle följa upp och utvärdera myndigheternas arbetsgivarpolitik nödvändig att lösa. I betänkandet Arbetsgivarpolitik i staten – för kompetens och resultat (SOU 1997:48) lämnade den utredningen ett genomarbetat förslag till hur regeringens uppföljning av arbetsgivarpolitiken borde utformas. Förslaget har i huvudsak genomförts.

Utgångspunkter för regeringens uppföljning

Regeringen har ett allmänt ansvar för vad som sker i den statliga verksamheten och hur det utförs. En naturlig del av denna ägarroll (jfr avsnitt 8.6.1) är att formulera de grundläggande kraven på arbetsgivarpolitiken, skapa förutsättningar för att de kan tillgodoses och följa upp att myndigheterna verkligen har använt arbetsgivarpolitiken som ett verktyg för att uppnå riksdagens och regeringens mål för verksamheten och om arbetsgivarpolitiken står i samklang med den allmänna inriktning som gäller för den ekonomiska politiken.

Regeringens uppgift är således att ställa krav på myndigheternas arbetsgivarpolitik. Mål- och resultatstyrningen innebär att dessa krav måste ställas med utgångspunkt i de resultat som eftersträvas. De arbetsgivarpolitiska frågorna får emellertid en mer ändamålsenlig behandling hos myndigheterna om regeringen i stället för att formulera mål och riktlinjer kräver att myndigheterna själva skall sätta mål för sin kompetensförsörjning. Myndigheterna kan själva bäst bedöma vilken kompetens som behövs för att verksamheten skall åstadkomma ett viss resultat.

Systemet för regeringens uppföljning bör självfallet ansluta till de uppföljningssystem som finns i övrigt. Det skall möjliggöra överblick beträffande de arbetsgivarpolitiska förhållandena inom hela den statliga sektorn och ge möjlighet att påverka väsentliga förhållanden inom sektorn. Ett uppföljningssystem skall vara rimligt enkelt att tillämpa och inte kräva större resursinsatser av myndigheterna än vad som är nödvändigt.

11.2 Närmare om nuvarande uppföljningssystem

11.2.1 Huvuddragen i systemet

Sedan 1997 begär regeringen årligen in uppgifter från myndigheterna om deras kompetensförsörjning. Detta sker genom ett särskilt regeringsbeslut. Den information som regeringen får används *dels* till att ge riksdagen en samlad bild av kompetensförsörjningen inom hela statsförvaltningen och regeringens bedömningar, *dels* till att utvärdera och följa upp enskilda myndigheters arbetsgivarpolitik. Uppföljningen av arbetsgivarpolitiken blir därigenom ett viktigt komplement till regeringens övriga resultatuppföljning.

Uppföljningen medför att myndigheterna måste ta ett större ansvar för att sätta konkreta mål för sin kompetensförsörjning med tydliga kopplingar till målen för verksamheten.

Uppföljningen riktas mot myndigheter direkt under regeringen. Redovisningen avser dock alla statliga myndigheter – även om myndigheter på regional nivå omfattas av den redovisning som lämnats av den centrala förvaltningsmyndigheten. Varje år, i anslutning till budgetunderlag och årsredovisning, redovisar dessa myndigheter i ett separat dokument till resp. fackdepartement sitt kompetensförsörjningsläge och hur deras arbetsgivarpolitik ut-

vecklats samt vidare vilka mål de satt för sin kompetensförsörjning för de tre kommande budgetåren.

Justitiedepartementet översänder samtidigt till resp. fackdepartement vissa uppgifter hämtade ur Arbetsgivarverkets statistik. Regeringen använder sig i det här hänseendet av Arbetsgivarverket i dess roll som stabsmyndighet.

Regeringens övergripande bedömningar redovisas årligen till riksdagen. Senast detta gjordes var i skr. 2000/01:151, Regeringens förvaltningspolitik. Om fackdepartementens iakttagelser för enskilda myndigheter är av sådan karaktär att riksdagen bör underlättas sker detta i budgetpropositionen under resp. utgiftsområde.

11.2.2 Uppföljningens innehåll

Redovisningen av myndigheternas kompetensförsörjning består som ovan framgått i princip av två delar, en statistisk del som hämtas ur lönesystemet och bearbetats av Arbetsgivarverket och en skriftlig redovisning från myndigheterna där dessa skall ange mål för sin kompetensförsörjning och om de nått dem eller inte.

Myndigheterna och Arbetsgivarverket skall utgå från en indelning av personalen i tre kompetenskategorier med fördelning på fyra variabler. Regeringen kan dessutom föreskriva att myndigheterna särskilt skall redovisa andra angelägna kompetensförsörjningsfrågor. Ett exempel på det är att regeringen uppdragit åt myndigheterna att redovisa vilka åtgärder som vidtagits eller planerats för att öka den etniska mångfalden bland personalen. Utredningen redogör nedan för kategoriindelning och variabler.

Lednings- kärn- och stödkompetens

Den tillgängliga kompetensen – i allmänhet uttryckt i antal personer – vid myndigheterna bryts ner i följande kategorier.

Ledningskompetens avser myndighetens förmåga att planera, leda och följa upp verksamheten och representeras av personer i ledande ställning. Inte bara chefer utan också projektledare och liknande kan ingå.

Kärnkompetens avser den kompetens som är avgörande för att förverkliga myndighetens verksamhetsidé. Olika kompetensområden, som kan anses tillhöra kärn- eller sakområdet, definieras inom myndigheten.

Stödkompetens avser kompetens som inte är unik för en viss myndighet men utgör ett stöd för lednings- resp. kärnkompetensen och ofta är en nödvändig förutsättning för att den skall kunna verka. Det är ofta fråga om IT-, personal- eller ekonomi-administrativ kompetens eller kompetens för serviceuppgifter. Här sker i dag upphandling mer frekvent ute på myndigheterna än när det gäller kärnkompetens.

De anställda inom en myndighet kodas i lönesystemet med beteckningarna L, K resp. S. Härigenom kompletteras Arbetsgivarverkets lönestatistiska uppgifter.

Vid en kompetensanalys jämförs befintliga kompetenser med myndighetens behov i framtiden. Analysen innefattar även t.ex. frågor om tillkommande kompetens bör rekryteras eller upphandlas eller tillgodoses genom kompetensutveckling.

När det gäller t.ex. ledare definieras, med utgångspunkt i verksamhetens krav, karaktär och förändringsbehoven, kraven på olika chefs- och ledarbefattningar. Dessa ställs mot befintligt ledarskap och åtgärder anges.

En genomarbetad och systematisk kompetensanalys är ett kraftfullt men också resurskrävande redskap för myndighetens kompetensförsörjning. Vid i varje fall större myndigheter är ett väl utvecklat IT-stöd nödvändigt.

Variabler

Uppföljningen fokuserar för närvarande – inom varje kategori – på följande variabler.

Antal. Anger antal anställda och kan – i en myndighets interna analys – indikera om myndigheten har ett minskat eller ökat personalbehov i olika kategorier i framtiden. Ur regeringens synpunkt är det endast en grunduppgift.

Kön. Den aktuella könsfördelningen i myndigheten. Att sätta mål för en eftersträvad framtida fördelning är främst viktigt ur jämställdhetssynpunkt.

Ålder. Personalens ålder kan t.ex. indikera framtida pensionsavgångar och utgör grunddata för ersättningsplanering. Nedbrutet på kategori kan ålder vara viktigt t.ex. för chefsplaneringen, inte bara som indikation på om chefskåren åldras utan också för att ange ålderstruktur inom olika chefskollektiv m.m. och därmed kunna definiera både avvecklingsbehov och rekryteringsbaser.

Rörlighet. Rörligheten redovisas som personalomsättning inom olika kategorier. Den definieras som lägst av antalet nyanställda och avgångna dividerat med genomsnittligt antal anställda under en tidsperiod.

Lön. Med lön avses lönenivåer och löneutveckling för olika kategorier anställda.

Vid en analys kan man givetvis bryta variablerna och kategorierna mot varandra eller jämföra med totalvärden på olika sätt.

Arbetsgivarverket tar fram myndighetspecifika underlag fördelat med hänsyn till antal, könsfördelning, ålder, rörlighet¹ och lönenivåer/löneutveckling för de olika kategorierna anställda. Verket tar fram tabellserier med följande indelning: Myndighet, grupper av jämförbara myndigheter och totaler för samtliga myndigheter. Det här gör det möjligt att jämföra myndigheterna. Det är dock relativt vanskligt att göra jämförelser fördelat per kompetenskategori. Dessa är vida och ger utrymme för olika tolkningar på myndigheterna. Arbetsgivarverket skall i sammanhanget ta in kompletterande uppgifter från myndigheterna vad gäller löneutvecklingens olika komponenter på lokal nivå. Dessa uppgifter ger en bild av hur stor andel av löneökningarna som är en följd av avtal och vad som beror på exempelvis befordringar. Delar av statistiken som visar löneutvecklingen är sekretessbelagd enligt 6 kap. 5 § sekretesslagen hos Arbetsgivarverket och enligt 13 kap. 5 § samma lag hos Regeringskansliet.

Skriftlig redovisning från myndigheterna

Utöver denna statistiska redovisning skall myndigheterna varje år skriftligen dels redovisa i vilken omfattning de mål som gällde för kompetensförsörjningen under föregående budgetår har uppnåtts, dels vilka mål som gäller för innevarande budgetår och de därpå följande två budgetåren.

Regeringen anger hur myndigheterna skall inrikta sin rapportering och i vilka avseenden som de skall redovisa särskilda åtgärder m.m. som de vidtagit. Det kan gälla frågor om arbetsmiljön, jämställdhetsfrågor, frågor om ökad etnisk och kulturell mångfald, långsiktiga rekryteringsåtgärder osv. Regeringen har också efterfrågat goda exempel inom kompetensförsörjningsområdet, om det

¹ Rörlighet redovisas endast som en total på myndighetsnivå, dvs. ej fördelat på kategori. För staten totalt och för grupper av myndigheter är dock rörligheten fördelad på kategori.

finns problem med marknadsutsatt personal eller om myndigheten särskilt har satsat på expertkarriärer.

De skriftliga rapporterna från de ca 250 myndigheterna bildar sammantaget ett omfattande material på ett par tusen sidor om året. Under år 2000 genomförde Statens kvalitets- och kompetensråd en särskild studie av myndigheternas redovisningar från samma år, vilket följdes av uppföljande djupare studier av ett antal myndigheter. Arbetet resulterade dels i rapporten Kompetensförsörjning i staten, dels i broschyren Inspirerande kompetens.

Mål- och resultatdialogen

Mål- och resultatdialogen med myndighetscheferna är ett betydelsefullt inslag i regeringens styrning. I samband med dessa samtal bör frågor som rör myndigheternas kompetensförsörjning och arbetsgivarpolitik tas upp i ett framåtriktat perspektiv. Detta sker i dag i varierande omfattning. Inom Regeringskansliet sker sedan några år ett fortlöpande utbildnings- och utvecklingsarbete för att få till stånd en ambitionshöjning.

11.3 Om det nuvarande uppföljningssystemet

Under konsultintervjuerna ställdes ett antal frågor om uppföljning och utvärdering av den statliga arbetsgivarpolitiken. En av dessa frågor gällde mål- och resultatdialogen och de arbetsgivarpolitiska frågornas roll i detta sammanhang. Denna fråga ställdes främst till myndighetschefer och till huvudmän inom Regeringskansliet då det i första hand är dessa som kan uttala sig.

Svaren på denna fråga visar att de arbetsgivarpolitiska frågorna i många fall tas upp i mål- och resultatdialogen men att de oftast får ett mycket begränsat utrymme. De verksamhetsrelaterade frågorna drar till sig huvuddelen av intresset. Att de arbetsgivarpolitiska frågorna överhuvudtaget tas upp beror nog i många fall på det cirkulär som Justitiedepartementet har utarbetat och som tillhandahåller underlag för dialogen vad gäller de arbetsgivarpolitiska frågorna.

Den löpande uppföljningen av de arbetsgivarpolitiska frågorna sker bl.a. genom analys av de nyckeltal och annan statistik som levereras till Regeringskansliet. Många myndighetsföreträdare ifrågasätter dock om detta material används. Man uppger sig i varje

fall inte få någon respons på det material som har inlämnats. De arbetsgivarpolitiska frågorna uppges inte heller diskuteras särskilt ingående i anslutning till myndigheternas budgetdialog med Regeringskansliet. Några intervjuade har påpekat att avsaknaden av tydliga mål från regeringens sida för arbetsgivarpolitiken medför att det saknas grunder för att bedöma när regeringen anser att myndigheterna har varit framgångsrika respektive mindre framgångsrika i sin arbetsgivarpolitik.

Några intervjuade har tagit upp revisionens roll vid granskningen av den statliga arbetsgivarpolitiken. Dessa personer anser att Riksrevisionsverket och Riksdagens revisorer inte bör ha synpunkter på innehållet i de avtal som sluts utan endast värdera systemet som sådant.

Konsulternas samlade bedömning är att det är viktigt att systemet för uppföljning och utvärdering av arbetsgivarpolitiken anpassas till den roll som man anser att regeringen bör ha i den statliga arbetsgivarpolitiken. Höga ambitioner och tydliga mål från regeringens sida inom detta område bör motsvaras av en ambitiös uppföljnings- och utvärderingsverksamhet. Ett mindre omfattande engagemang från regeringen sida förutsätter en annorlunda och mindre detaljerad uppföljnings- och utvärderingsverksamhet. I dag saknas denna koppling mellan å ena sidan mål och ambitioner och å andra sidan uppföljnings- och utvärderingsverksamheten.

Konsulterna anför vidare att om regeringens engagemang i den statliga arbetsgivarpolitiken ökar så behöver det också klargöras hur stabsmyndighetsfunktionen skall utövas inom arbetsgivarpolitiken och var den skall placeras. Ett ökat engagemang medför ett ökat behov av uppföljnings-, utvärderings- och utredningsinsatser. Regeringen kan då förväntas behöva ytterligare hjälp från en stabsmyndighet.

11.4 Överväganden och förslag

Huvuddragen i ett reformerat system

Utredningen har inga egentliga invändningar att rikta mot det nuvarande uppföljningssystemet som sådant eller de principer som det bygger på. Det finns dock ett par omständigheter som enligt utredningen är angelägna att lyfta fram.

För det första är uppföljning och utvärdering ett verksamt styrmedel. Om ett mål kommer att följas upp stimuleras strävan att

nå målet. På det sättet verkar uppföljningen förebyggande. Myndigheterna skall redovisa mål för sin kompetensförsörjning, men både regeringen och tidigare utredningar från exempelvis Riksdagens revisorer² har påtalat att målen för lönepolitik och kompetensförsörjning ute på myndigheterna ofta är allmänt hållna och därför svåra att följa upp. Att myndigheterna arbetar med att formulera tydliga mål är därför av stor betydelse.

För det andra förutsätter den arbetsgivarpolitiska delegeringen enligt riksdagen, regeringen och deras stabsorgan att regeringen genom uppföljning skaffar en överblick över lönebildningen och arbetsgivarpolitiken i stort. Vikten av att förbättra mål- och resultatdialogen och att där ge dessa frågor en framskjuten plats har framhållits inte minst av regeringen. Det finns ingen anledning att ifrågasätta den här inriktningen. Det är fullständigt naturligt att en delegering kräver uppföljning. Men ändå måste man kunna peka på att med den delegering som skett förefaller det nuvarande uppföljningssystemet i vissa avseenden alltför detaljerat och omfattande. En uppföljning på aggregerad nivå bör vara enkel. Samtidigt är det diskutabelt om uppföljningssystemet ändå ger en tillräckligt fyllig och adekvat bild av kompetensförsörjningsläget i de enskilda myndigheterna för att duga som underlag för en utbyggd mål- och resultatdialog med myndighetscheferna. Enligt utredningen bör den övergripande principen här vara att ett delegerat system kräver fördjupad utvärdering på myndighetsnivå.

Utredningen har behandlat vissa frågor som berör uppföljning och utvärdering av den lokala lönebildningen i staten i avsnitt 6.8.

Den årliga uppföljningen innebär – som det uppfattas ute på myndigheterna – ett rätt omfattande merarbete. Det gäller i synnerhet de särskilda redovisningarna. Återkopplingen från regeringen anses allmänt vara bristfällig. Samtidigt har myndigheterna fört fram uppfattningen att uppföljningssystemet ännu inte integrerats i den allmänna styrning som sker genom budgetproposition, regleringsbrev och årsredovisning.

Enligt utredningens mening kan man sammanfatta kraven som bör ställas på uppföljningssystemet enligt följande.

- Uppföljningen skall ge adekvat information till statsmakterna.
- Den skall ge underlag för en meningsfull och fördjupad dialog med myndigheterna.

² Den statliga personalpolitiken, (1995/96:RR7, s. 2).

- Den bör integreras i styrsystemet. Det innebär också ett krav att den bättre anpassas till de enskilda myndigheterna.
- Den bör kunna användas för bench-marking och spridning av goda exempel.

När det gäller regeringens nuvarande uppföljning av kompetensförsörjningen gör utredningen därför reflektionen att den bör reformeras genom att man *dels* förenklar nuvarande årliga uppföljning till att avse ett antal variabler som i allt väsentligt inhämtas på maskinell väg från tillgängliga databaser samt en redovisning av myndighetens mål för kompetensförsörjningen, *dels* inför en behovsanpassad utvärdering av de enskilda myndigheterna. Utredningens synsätt baseras på att uppföljningen på aggregerad nivå, staten som helhet, måste kompletteras med en djupare utvärdering och bättre återkoppling av myndigheternas egna agerande i arbetsgivarfrågorna i vid mening. Genom den föreslagna ordningen förenklas myndigheternas årliga hantering av dessa frågor samtidigt som den djupare utvärderingen får en styrande effekt genom att den fokuseras på enskilda myndigheter. Den styrande effekten stärks om kopplingen till budgetprocessen kan göras starkare än i dag.

Förslag till den årliga uppföljningen

Även i fortsättningen bör de nuvarande variablerna hämtas in. När det gäller variabeln ålder föreslår utredningen att den redovisas i ålderskategorierna under 25, 25–34, 35–44, 45–55 och över 55 år. Att få en uppdelning av den nuvarande åldersgruppen 35–54 år är mot bakgrund av 40-talisternas stora andel angeläget inför generationsskiftet. Enligt utredningens mening är det viktigt mot bakgrund av sjukfrånvarons utveckling att komplettera dessa variabler med en ny variabel, sjuktalet. Sjuktalet – antal dagar som anställda inom olika kategorier, kön, åldrar etc. varit sjuka per år – utgör i sig vid sidan av ett mått på sjukfrånvaron också ett mått på resursutnyttjandet i en myndighet. Det är lättare att förstå än när man uppger sjukskrivningar t.ex. i procentenheter och förordas därför. Utredningen föreslår att variabeln sjuktal infogas i den årliga uppföljningen. För att ge en relevant information bör sjuktalet också redovisas med uppdelning på långtidssjukskrivningar och korta sjukfall bl.a. med hänsyn till sjuklöneperiodens längd.

Utredningens förslag innebär att myndigheterna i vart fall initialt kommer att behöva arbeta med kompletteringar av det statistiska underlaget. Det är angeläget att myndigheterna även i fortsättningen anger målen för sin kompetensförsörjning. I övrigt bör kraven på särskilda redovisningar starkt inskränkas. Den årliga rapporten bör beslutas av myndighetens ledning. Detta bör regleras i verksförordningen på lämpligt sätt. Det pågår en översyn av verksförordningen (2002:12).

Förslag till system för fördjupad utvärdering

Ett reformerat uppföljningssystem för regeringens behov bör förutom den årliga uppföljningen innefatta en fördjupad och kvalitativt inriktad utvärdering av myndigheternas arbetsgivarpolitik och kompetensförsörjning. Utvärderingen skall vara behovsanpassad och kunna ske exempelvis vart tredje till femte år. Utvärderingar kan i enstaka fall ske med tätare tidsintervall när särskilda behov så kräver, exempelvis om en större myndighet befinner sig i ett omstruktureringskedje. Ur regeringens synpunkt får man vid sidan av de aggregerade resultaten av den årliga uppföljningen därmed en tillräckligt bred men samtidigt fördjupad bild av situationen ute på myndigheterna vad gäller kompetensförsörjningsfrågor och lönepolitik.

Utredningen är således av den meningen att en fördjupad utvärdering av den statliga arbetsgivarpolitiken och lönebildningen i framtiden måste ske – liksom t.ex. Riksrevisionsverkets granskningar – hos de enskilda statliga arbetsgivarna. Moderna instrument som exempelvis självutvärderingssystem kan i detta sammanhang vara ett inslag som är rationellt och värt att pröva. Samtidigt krävs en dialog mellan myndigheten och de som ansvarar för utvärderingen. Att vid en utvärdering använda en metod med en eller flera referensmyndigheter kan vara värdefullt, men måste liksom all annan bench-marking användas med omsorg. Det kan vara lämpligt att analysen görs utifrån olika perspektiv; ekonomiska, arbetsgivarpolitiska, förvaltningspolitiska perspektiv kan kompletteras med t.ex. medborgarperspektivet. En utbyggd behovs- och myndighetsorienterad utvärdering av detta slag kräver bred kompetens hos det utvärderande organet och utveckling av nya metoder och arbetsformer.

Enligt vad utredningen erfarit pågår utvecklingsarbete både inom Regeringskansliet och hos vissa stabsmyndigheter vad gäller

förvaltningspolitiken utifrån ett helhetsperspektiv. Det finns enligt utredningen klara samband mellan uppföljningen av förvaltningspolitiken och utvärderingen av arbetsgivarpolitiken. Regeringen har angett att den arbetsgivarpolitiska uppföljningen behöver utvecklas till att avse hela förvaltningspolitiken.³

De som utvärderar myndigheterna på regeringens uppdrag har en viktig uppgift att ställa samman materialet i en systematiserad och strukturerad rapportform inför regeringens mål- och resultatdialog med myndigheterna.

Den nödvändiga återkopplingen måste enligt utredningen med självklarhet ske från fackdepartementet och inom ramen för en utvecklad mål- och resultatdialog. Utvecklingsinsatser för en bättre mål- och resultatdialog i genomarbetade strukturer pågår för närvarande inom Regeringskansliet.

Däremot är det inte rimligt att lägga själva utförandet av den här typen av mer djupgående utvärderingar inom Regeringskansliet. Enligt utredningen är det naturligt att utvärderingen betraktas som en stabsuppgift. Den bör enligt utredningens mening inte läggas på Arbetsgivarverket, eftersom det skulle innebära en starkare betoning av verkets förvaltningsmyndighetsroll och störa Arbetsgivarverkets roll som en i förhållande till regeringen självständig myndighet som arbetar på myndigheternas uppdrag. Det pågår en översyn av regeringens behov av förstärkt kapacitet inom Regeringskansliet för kontroll och styrning av statliga verksamheter. En naturlig förlängning av denna översyn kan vara en vidare översyn av regeringens stabsfunktioner. Utredningen uttalar därför endast att en djupgående utvärderingsverksamhet av den här typen har en naturligare hemvist hos den myndighet eller de myndigheter som får till uppgift att följa förvaltningspolitikens utveckling utifrån ett helhetsperspektiv.

Det bör tillfogas att det nya statliga revisionsorganet oberoende av hur utvärderingen byggs upp självfallet kommer att göra de granskningar av lönebildningen m.m. inom myndigheterna som det bedömer behövs.

Kopplingen till budgetprocessen

Enligt utredningens uppfattning är det väsentligt att öka den styrande effekten av den årliga uppföljningen och de fördjupade utvärderingarna genom att starkare knyta dessa till budget-

³ Skr. 2000/01:151, s. 7.

processen. Nu lämnas regeringens uppdrag och myndighetsredovisningarna i separata dokument och hanteringen ligger formellt vid sidan av den processen. Knytningen borde kunna göras starkare. Exempelvis borde myndigheternas obligatoriska årliga redovisningar och/eller den information som tas fram i det framtida systemet för fördjupad utvärdering kunna infogas i eller på annat sätt återspeglas i årsredovisningen. Styr signaler av förvaltningspolitiskt eller arbetsgivarpolitiskt slag borde regeringen normalt lämna i regleringsbrev. Det finns inte anledning att här närmare ange formerna för detta. Enligt utredningen är det primärt viktigt att ha en tidsmässig samordning mellan budgetprocessen och uppföljning/utvärdering av arbetsgivarpolitiken.

12 Konsekvenser av utredningens förslag

12.1 Kostnader m.m.

Enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) skall utredningen, för det fall dess förslag påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, redovisa en beräkning av dessa konsekvenser.

Utredningens överväganden och förslag är i flera fall 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 (avsnitt 7.5) kan eventuellt leda till ändrade kostnader för staten i ett kortsiktigt perspektiv vid en jämförelse med hur dessa faktorer för närvarande byggs upp. Skillnaderna torde enligt utredningen vara marginella. Hur förändringarna slår på längre sikt går inte att exakt bedöma. Det beror bl.a. på hur konjunkturen utvecklas, produktivitetsutvecklingen inom tjänstesektorn och strukturella förändringar i näringslivet. Enligt utredningen går det därför inte att nu avgöra om kostnaderna för staten kommer att öka eller minska på lång sikt. Syftet med – och värdet av – det nya systemet ligger enligt utredningen till stor del i att det av myndigheterna och parterna inom det statliga avtalsområdet uppfattas som neutralt i kostnadshänseende, dvs. att systemet som sådant vare sig leder till besparingar eller kostnadsökningar inom den statliga sektorn. Sådana förändringar skall ske genom politiska beslut om verksamheternas inriktning, omfattning och kvalitet.

Utredningens förslag till förändringar av Arbetsgivarverkets ledningsstruktur m.m. (avsnitt 8.7) innebär inga tillkommande kostnader för staten. Utredningen bedömer att förslagen knappast påverkar kostnaderna för Arbetsgivarverket och därmed inte heller myndigheternas avgifter till verket. Förslaget att regeringen formellt skall fastställa arvoden till styrelsens ledamöter innebär inte

att kostnaderna skall bäras av regeringen. De skall stanna inom Arbetsgivarverket även i fortsättningen.

Förslaget till ändrat uppföljningssystem (avsnitt 11.4) medför i den del som avser fångst av statistikuppgifter på maskinell väg vissa utvecklingskostnader av engångskaraktär för Arbetsgivarverket. Enligt utredningen är det fråga om en begränsad kostnad som bör bäras av myndigheterna genom avgiften till Arbetsgivarverket. Den del av det nya systemet som avser fördjupad utvärdering medför att kompetens måste byggas upp. Som utredningen har anfört pågår utvecklingsarbete inom regeringskansliet vad gäller både uppföljning av förvaltningspolitiken och hur stabsfunktionerna skall organiseras i framtiden. Det finns klara samband mellan uppföljningen av förvaltningspolitiken och utvärderingen av arbetsgivarpolitiken. De ökade kostnader som ett uppföljningssystem med stöd från en stabsmyndighet kan komma att medföra kan finansieras genom en omfördelning av kostnaderna för nuvarande stabsstöd till regeringen. Kostnaderna bör sammantaget kunna beräknas i samband med det fortsatta beredningsarbetet inom Regeringskansliet.

12.2 Övriga konsekvenser

Av 15 § kommittéförordningen (1998:1474) följer att om utredningens förslag har betydelse för den kommunala självstyrelsen skall konsekvenserna i det avseendet redovisas i betänkandet. Det samma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Utredningens förslag är inte av den arten att någon särskild redovisning är påkallad i det här hänseendet.

Författningskommentar

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

Förslaget i avsnitt 8.7 till ny ledningsstruktur för Arbetsgivarverket medför att bestämmelser om arbetsgivarkollegiet i förordningen (1994:272) med instruktion för Arbetsgivarverket skall utmönstras. Bestämmelserna i 4–6 §§ om verkets ledning föreslås ändras. I 7–11 §§ föreslår utredningen att bestämmelser om styrelsen, valberedningen och generaldirektören infogas. En bestämmelse om styrelsens sammansättning föreslås intas som 7 a §. Härigenom behövs inga ändringar beträffande de nuvarande 12–15 §§.

4 §

I förordningsförslaget intas den grundläggande bestämmelsen att Arbetsgivarverket skall ledas av styrelsen. I verket skall liksom i dag finnas en generaldirektör. Beträffande generaldirektörens ställning och uppdrag föreslås inga ändringar i sak. Generaldirektören skall således även i fortsättningen i enlighet med styrelsens uppdrag ansvara för den löpande verksamheten och förvaltningen. Bestämmelsen härom i nuvarande 11 § föreslås av systematiska skäl flyttas till 9 §, dvs. i anslutning till de övriga bestämmelserna om styrelsen. Bestämmelsen i 13 § om att generaldirektören anställs av styrelsen behålls oförändrad.

5 §

Avsikten är att generaldirektören liksom hittills skall vara ledamot av styrelsen. Regeringen skall enligt förslaget till 5 § förordna ledamöter i styrelsen efter förslag av valberedningen i Arbetsgivarverket. Regeringen skall vidare, också efter valberedningens förslag, förordna en ledamot att vara ordförande och en att vara

vice ordförande i styrelsen. I en del fall kan förordnandet att vara ordförande tas i samma beslut som förordnandet till ledamot, men det torde inte bli ovanligt att en sittande ledamot föreslås till ordförande. Då får regeringen fatta ett särskilt förordnandebeslut. Vad gäller tiden för ett förordnande som ordförande eller vice ordförande skall det av självklara skäl (annan än en ledamot kan inte ingå i styrelsen) anpassas till den tid som anges i förordnandet att vara ledamot. Någon särskild föreskrift i instruktionen behövs inte för detta. Av den föreslagna paragrafen framgår vidare att den tid som ett förordnande att vara ledamot avser får vara högst tre år. I Arbetsgivarverkets stadgar anges att ledamöterna i styrelsen väljs för två år och av instruktionen framgår att arbetsgivarcollegiet skall välja ordförande och vice ordförande varje år. Enligt utredningens mening är så korta förordnandetider inte lämpliga i den nya konstruktionen med en styrelse med fullt ansvar för verksamheten. Det är f.ö. inget som hindrar att en ledamot, vars förordnande går ut, utses för ytterligare en tidsperiod.

6 §

Som framgår av förslaget till 6 §, undantas jämfört med tidigare även 10 § verksförordningen (1995:1322). Ändringen är en självklar följd av att styrelsen skall leda verksamheten i Arbetsgivarverket.

7 och 7 a §§

Förslaget innebär ingen ändring vad gäller antalet ledamöter eller kravet på beslutförhet i styrelsen. I den nya 7 a § föreslås intas vissa bestämmelser (bestämmelser om förordnandetidens längd föreslås intas i 5 § instruktionen) om styrelsens sammansättning som i dag återfinns i Arbetsgivarverkets stadgar, 7 § andra stycket. Ledamöterna i styrelsen skall, när de förordnas, vara myndighetschefer, varvid bör erinras om att generaldirektören i Arbetsgivarverket givetvis är myndighetschef i nu berört hänseende. Enligt utredningen är det viktigt att slå fast att andra inte kan komma i fråga. Myndighetscheferna har ett ansvar för att samordna och utveckla arbetsgivarpolitiken enligt 8 § verksförordningen (1995:1322) och detta ansvar skulle tunnans ut om andra än myndighetschefer skulle ingå i styrelsen. Enligt utredningen är det uppenbart att inga andra än myndighetschefer kan ges ett ansvar för att t.ex. sluta de centrala statliga kollektivavtalen. Uttrycket "medlemmarna" i 7 § andra stycket Arbetsgivarverkets stadgar bör, som framgår av förslaget till 7 a § andra stycket, ändras till "de statliga myndigheterna". Företrädare för de allmänna försäkringskassorna eller de s.k. icke-

obligatoriska medlemmarna bör – liksom hittills – således inte komma i fråga som ledamöter i styrelsen. Det kan här tilläggas att avtalen på försäkringskasseområdet sluts efter samförhandlingar på arbetsgivarvidan mellan Arbetsgivarverket och Försäkringskasseförbundet. Att styrelsens sammansättning m.m. bör framgå av instruktionen och inte genom interna föreskrifter följer enligt utredningen av att regeringen föreslås utse styrelsen.

10 och 11 §§

I paragrafen lämnas förslag angående valberedningen och dess uppgifter. Valberedningen skall utses av styrelsen. Det är enligt utredningens mening självklart att styrelsen samråder med myndigheterna inför beslut om att utse ledamöter och ordförande i valberedningen. Sektorsråden bör utgöra lämpliga kanaler ut till myndigheterna bl.a. i den processen. En bestämmelse om detta föreslås intas i 11 §. Det får ankomma på Arbetsgivarverket att i övrigt närmare bestämma om valberedningen.

Arbetsgivarverket bör delas in i sektorer med sektorsråd enligt förslaget till 11 §. Regeringen bör säkerställa att antalet sektorer inte blir för litet genom att det intas en bestämmelse om minsta antal. Sektorsråden är rådgivande organ till styrelsen och styrelsen skall samråda med dem bl.a. om inriktningen av förhandlingsarbetet. Styrelsen bestämmer hur många ledamöter som skall finnas i resp. sektorsråd. Detta behöver inte regleras i särskild ordning, utan ingår i styrelsens uppgift att leda verksamheten. Enligt utredningen är det väsentligt att genom en instruktionsbestämmelse markera att myndigheterna är skyldiga att samverka i alla väsentliga arbetsgivarpolitiska frågor. Det kan t.ex. gälla att informera och ha en dialog vad gäller den lokala lönebildningen. Enligt utredningen är sektorsråden lämpliga fora för en sådan dialog.

Förordningen (1992:1299) om ersättning för uppdrag i statliga styrelser, nämnder och råd m.m.

Enligt nuvarande ordning fastställs arvode till ledamöterna i Arbetsgivarverkets styrelse av arbetsgivarcollegiet efter förslag av valberedningen. Styrelsen utses ju inte av regeringen utan av arbetsgivarcollegiet.

Förordningen (1992:1299) om ersättning för uppdrag i statliga styrelser, nämnder och råd m.m. är tillämplig på styrelser, nämnder och råd som utses av regeringen samt för motsvarande uppdrag i de

allmänna försäkringskassorna. Utredningen föreslår att ledamöterna i Arbetsgivarverkets styrelse arvoderas enligt denna förordning. Därvid bör enligt utredningen Arbetsgivarverket hänföras till kategori A, dvs. regeringen beslutar om arvode i varje enskilt fall.

Kommittédirektiv

Samlad utvärdering av den
arbetsgivarpolitiska reformen

Dir.
2001:16

Beslut vid regeringssammanträde den 1 mars 2001.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall utvärdera den arbetsgivarpolitiska reform på det statliga området som genomfördes den 1 juli 1994.

Utredaren skall 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 fördelningen av befogenheter inom det arbetsgivarpolitiska området mellan regeringen, Arbetsgivarverket och myndigheterna och lämna förslag till eventuella åtgärder.

Bakgrund

Den arbetsgivarpolitiska reformen

Sedan 1985 har det skett en omfattande delegering från regeringen till myndigheterna av befogenheter inom det arbetsgivarpolitiska området. Utgångspunkten är att arbetsgivarpolitiken skall anpassas till de olika myndigheternas verksamhet och bidra till en flexibel, rättssäker och effektiv statsförvaltning.

Ombildningen av den statliga arbetsgivarorganisationen den 1 juli 1994 kan ses som en slutpunkt i dessa delegeringssträvanden. I

och med detta blev Arbetsgivarverket en avgiftsfinansierad och medlemsstyrd myndighet. Reformen innebar även att riksdagen inte längre skulle godkänna kollektivavtal om anställningsvillkor för statsanställda. Samtidigt upphävdes den s.k. ställföreträdarelagen. Genom dessa förändringar gavs myndigheterna och Arbetsgivarverket ett huvudansvar för de kostnader som följer av kollektivavtal. Därmed drogs också en tydlig gräns mellan parternas ansvar för en ändamålsenlig lönebildning och statsmakternas ansvar för den totala utgiftsutvecklingen. Det ansvar som riksdag och regering har för utgiftsutvecklingen kommer tydligast till uttryck genom att de via rambudgeteringen anger de finansiella förutsättningarna för myndigheternas arbetsgivarpolitik.

Regeringen tillkallade i januari 1996 en särskild utredare med uppdrag att utvärdera den arbetsgivarpolitiska delegeringen till myndigheterna (dir. 1996:2). Utredaren skulle

- göra en samlad bedömning av effekterna av 1985 års personalpolitiska proposition,
- analysera 1994 års ombildning av arbetsgivarorganisationen för det statliga området,
- lämna förslag om hur den personal- och lönepolitiska utvecklingen vid statliga myndigheter fortlöpande skulle kunna följas av regeringen på ett överblickbart sätt.

I sitt betänkande Arbetsgivarpolitik i staten – För kompetens och resultat (SOU 1997:48) konstaterade utredningen bl.a. att myndigheterna hade fått de nödvändiga verktygen för att bära upp arbetsgivarrollen, men också att det fanns tecken på att de ännu inte hade lärt sig att utnyttja dem fullt ut. Vad gäller Arbetsgivarverkets funktion – att samtidigt vara en från regeringen fristående arbetsgivarorganisation för myndigheterna och en myndighet under regeringen med vissa stabsuppgifter – konstaterade utredningen att denna konstruktion, trots de konfliktrisker som uppmärksammades vid reformens införande, hade fungerat tillfredsställande. Utredningen konstaterade emellertid också att det hade gått alltför kort tid sedan reformen genomfördes för att det skulle vara möjligt att dra mer långtgående slutsatser.

Utredningen föreslog också ett system för regeringens uppföljning av den statliga arbetsgivarpolitiken. En av de grundläggande tankarna bakom detta system var att myndigheterna genom uppföljningen skulle komma att prioritera strategiska arbetsgivarpolitiska frågor i högre grad än tidigare.

Betänkandet remissbehandlades och redovisades för riksdagen i budgetpropositionen för 1998 (prop. 1997/98:1 uo14, s. 78 f).

Regeringen delade utredningens allmänna bedömning att såväl delegeringen i stort som Arbetsgivarverkets unika konstruktion hade fungerat tillfredsställande. Regeringen fann därför inga skäl till att ompröva den arbetsgivarpolitiska reformen.

Med utgångspunkt i utredningens förslag införde också regeringen ett uppföljningssystem för den statliga arbetsgivarpolitiken.

Regeringens arbetsgivarpolitiska uppföljning

Sedan 1997 följer regeringen årligen upp vilka mål myndigheterna har för sin kompetensförsörjning och i vilken mån de har uppnått föregående års mål. Regeringen hämtar också via Arbetsgivarverket in uppgifter om varje myndighets löneutveckling, könsfördelning, åldersstruktur och personalrörlighet. Den arbetsgivarpolitiska uppföljningen ansluter till regeringens övriga uppföljning av verksamhet och resultat inom budgetprocessen.

Den information som erhålls används *dels* till respektive departements löpande uppföljning av de enskilda myndigheterna (bl.a. mål- och resultatdialogen), *dels* till regeringens övergripande bedömningar vad gäller den statliga arbetsgivarpolitikens utveckling. Regeringens övergripande bedömningar redovisas årligen till riksdagen. I de fall respektive departement gör iakttagelser för enskilda myndigheter som är av sådan karaktär att riksdagen bör informeras, så sker detta i budgetpropositionen under respektive utgiftsområde.

Arbetsgivarorganisationen

Arbetsgivarverkets uppgifter och verksamhet regleras i regeringens instruktion (1994:272) och verkets stadgar, som fastställs av verkets högsta beslutande organ, arbetsgivarkollegiet. Under 1999 avslutades ett flerårigt översynsarbete inom Arbetsgivarverket av de frågor om beslutsordning och organisation som regleras i instruktionen och stadgarna.

Sedan reformen genomfördes 1994 har regeringen beslutat om två större ändringar i instruktionen som

- fr.o.m. den 1 januari 1998 innebär bl.a. ett klargörande av sambandet mellan instruktionen och stadgarna samt av ansvarsfördelningen mellan arbetsgivarkollegiet och styrelsen,
- fr.o.m. den 1 januari 2000 innebär att antalet ledamöter i arbetsgivarkollegiet minskades från 120 till 80 och att kollegiet blev

beslutfört med minst 55 (mot tidigare 80) närvarande ledamöter. Ändringen innebar också att ledamöterna utses för en tvåårsperiod (mot tidigare ett år).

Med verkan fr.o.m. den 1 januari 2000 beslutade regeringen om en ändring i 8 § verksförordningen (1995:1322) i syfte att tydliggöra myndighetschefens ansvar för och del i den statliga arbetsgivarpolitikens utveckling.

Utredningsuppdraget

Vad utvärderingen skall omfatta

Den särskilda utredaren skall göra en samlad utvärdering av den arbetsgivarpolitiska reform som genomfördes den 1 juli 1994. Som utgångspunkt för analysen skall utredaren kartlägga den personalpolitiska situationen i statsförvaltningen.

* Utredaren skall analysera och utvärdera 1994 års reform för att bedöma i vad mån syftet med reformen har uppnåtts. Utredaren skall härvid utvärdera hur myndigheterna och Arbetsgivarverket har hanterat det ökade ansvaret för arbetsgivarpolitiken och undersöka vilka problem som kan ha uppstått. Utredaren skall särskilt belysa om arbetsgivarpolitiken har blivit ett mer aktivt medel för att säkerställa och utveckla statsförvaltningens effektivitet.

* Utredaren skall kartlägga 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? Utredaren skall också belysa frågan om hur formerna för den statliga arbetsgivarpolitiken idag överensstämmer med riksdagens intentioner när den fattade beslut om reformen.

Vid utvärderingen skall bl.a. följande områden belysas:

* *Personalförsörjningen* inom statsförvaltningen. En väl fungerande statlig personalförsörjning och lönebildning är av avgörande betydelse för effektiviteten i statsförvaltningen. Klarar staten personalförsörjningen i dag? Hur ser det ut på sikt? Är lönebildningen tillräckligt flexibel för att klara de mest uppenbara personal-

försörjningsproblemen utan att den genomsnittliga löneutvecklingen inom den statliga sektorn blir högre än inom den konkurrensutsatta sektorn?

* Ramanslagssystemets betydelse för lönebildningen och för myndigheternas förutsättningar att uppfylla verksamhetsmålen. Vilka effekter har det fått på myndigheternas verksamhet och på löneutvecklingen? Utredaren skall särskilt 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.

* *Regeringens* ansvar för den statliga arbetsgivarpolitiken. Räcker regeringens nuvarande arbetsgivarpolitiska uppföljning eller behövs ytterligare åtgärder för att regeringen skall kunna ta sitt övergripande ansvar för arbetsgivarpolitiken?

* *Arbetsgivarverkets* ansvar för att utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken. Hur har verket utvecklat sin organisation och verksamhet? Vilka utvecklingsbehov föreligger? Hur samverkar verket med andra arbetsgivarorganisationer?

* *Myndigheternas* agerande som arbetsgivare beaktat ur ett helhetsperspektiv. Hur har myndigheternas sätt att utöva arbetsgivarrollen utvecklats? Vilken avvägning görs mellan behovet av samordning i arbetsgivarpolitiken mellan olika myndigheter och behovet av utrymme för enskilda myndigheter att ta arbetsgivarpolitiska initiativ? Vilka förutsättningar finns för en väl fungerande arbetsgivarverkan inom den statliga sektorn? Finns det några särskilda problem med intern statlig konkurrens om arbetskraften? Hur har systemet med *individuell lönesättning* utvecklats? Har det underlättat myndigheternas personalförsörjning? Hur påverkar den individuella lönesättningen myndigheternas förmåga att befrämja såväl effektivitet som rättsäkerhet, öppenhet och likabehandling i verksamheten? Hur ser utvecklingen t.ex. ut inom kompetensutvecklingsområdet, arbetsmiljöområdet, etnisk och kulturell mångfald och jämställdhet? Vilka åtgärder vidtar myndigheterna för att ta tillvara och utveckla den äldre arbetskraftens kompetens?

Utredaren skall göra jämförelser med andra sektorer på arbetsmarknaden där så är möjligt.

Det står utredaren fritt att behandla ytterligare aspekter inom det arbetsgivarpolitiska området än de ovan nämnda.

Författningsreglering

Utredaren skall lämna förslag till eventuell nödvändig författningsreglering.

Samråd

Utredaren bör under arbetet samråda med Arbetsgivarverket, andra arbetsgivarorganisationer såsom Svenska Arbetsgivareföreningen, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet samt med Ekonomistyrningsverket, Statens pensionsverk och Statskontoret. Utredaren bör också ha kontakt med de centrala arbetstagarorganisationer som har slutit huvudavtal på det statliga området.

Redovisning av uppdraget

Utredarens uppdrag skall redovisas senast den 1 april 2002.

(Justitiedepartementet)

Bilaga 2

Muntliga källor

Ackum Agell, Susanne, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering
Arrbäck, Gunnel, Statens biografbyrå
Arwidsson, Ulf, Riksåklagaren
Bergenstrand, Klas, Riksåklagaren
Birath, Björn, SACO-S
Bodin, Gunilla, Nämnden för internationella adoptionsfrågor
Boman-Pellnäs, Gunilla, Arbetsgivarverket
Borg Wallin, Kerstin, Statens kvalitets- och kompetensråd
Borg, Per, Per Borg Samarbetspartner AB
Borgert, Leif, Högskolan Dalarna
Carling, Jan, Justitiedepartementet
Carnhede, Anette, Statstjänstemannaförbundet
Dahlberg, Lars, Statskontoret
Dahlbom, Monica, Domstolsverket
Eklund, Nils, Riksdagens revisorer
Ekström, Göran, Tullverket
Elfving, Jack, OFR
Eriksson, Bengt, Statens kvalitets- och kompetensråd
Eriksson, Ivar, Rikspolisstyrelsen
Eriksson, Kjell, SACO-S
Flodgren, Boel, Lunds universitet
Fresker, Lars, Officersförbundet
Gräslund, Göran, Riksskatteverket
Götze, John, Statskontoret
Hall, Ulrika, Justitiedepartementet
Hecksher, Sten, Rikspolisstyrelsen
Hederstedt, Johan, Försvarsmakten
Hellman, Sven-Olov, SEKO
Hellström, Sören, SEKO
Hjalmarsson, Åke, Finansdepartementet
Hjertstrand, Anders, Riksrevisionsverket

Holm, Gunnar, SACO-S
Hyltander, Göran, Riksrevisionsverket
Isaksson Pérez, Birgitta, Arbetsgivarverket
Jansson, Kjell, Tullverket
Jönsson, Gert, Riksrevisionsverket
Jönsson, Lena Lotteriinspektionen
Karlsson, Jan, Polisförbundet
Kling, Marianne, Justitiedepartementet
Landahl, Jan, Riksrevisionsverket
Lindström, Eva, Finansdepartementet
Lundin, Staffan, Arbetsgivarverket
Mattsson-Kasserud, Inger, Rikspolisstyrelsen
Myrberg, Dan, Trygghetsstiftelsen
Noaksson, Hans, Riksrevisionsverket
Norbelie, Bertil, Livsmedelsverket
Norby, Marie, Försvarsmakten
Norgren, Claes, Finansinspektionen
Ohlsson, Dan, Försvarsdepartementet
Olby, Stefan, Svenskt Näringsliv
Pfeifer, Karl, Arbetsgivarverket
Rexed, Knut, Statskontoret
Ringqvist, Margareta, Statskontoret
Sandgren, Gösta, Försvarsmakten
Schager, Nils Henrik, Arbetsgivarverket
Sjöstrand, Mats, Riksskatteverket
Spjut, Christer, Polisförbundet
Steen, Anita, Systembolaget
Strömberg, Stefan, Domstolsverket
Svensson, Mari, Justitiedepartementet
Tegle, Stig, Riksdagens revisorer
Tengblad, Johan, Statstjänstemannaförbundet
Törnvall, Peder, Statens löne- och pensionsverk
Uusmann, Inez, Boverket
Öberg, Curt, Riksrevisionsverket
Öberg, Svante, Statistiska centralbyrån

Anm: För deltagare i konsulternas intervjuer hänvisas till bilaga 4:2.

Bilaga 3

LÖNEAVTALEN I STATEN 1966–2001

År	Avtalets längd		Period		Konflikt	Övrigt	
1966	3 år	RÖK	1966-68	L Å G L Ö N E P O L I T I K	Ja, lärare	<i>SAV bildas i juli 1965 AST 1966</i>	
1969	2 år	ALS	1969-70		Ja, SJ och Sjöfartsverket Akademiker- konflikten 71	<i>Lock-out av officerare</i>	
1971	3 år	ALS	1971-73				
1974	1 år	ALS	1974			<i>Haga-överens- kommelsen 1974</i>	
1975	2 år	ALS	1975-76				
1977	1 år	ALS	1977			<i>ALLÅ 77</i>	
1978	2 år	ALS	1978-79			<i>L-ATF 78 AgV 1979</i>	
1980	1 år	ALS	1980			"Storkonflikten"	
1981	2år	ALS	1981-82		I N K O M S T P O L I T I K		
1983	1 år	ALS	1983			Ja, begränsad	
1984	2 år	ALS	1984-85	TCO-konflikt 85		<i>MLT, Tra-S</i>	
1986	2 år	RALS	1986-87	Konflikt i den off.sektorn		<i>Krontalslöner Sektorisering i princip</i>	
1988	1 år	RALS	1988				
1989	2 år	RALS	1989-90			<i>Selektiva pengar</i>	
1991	2 ¼ år	910101-930331 RALS 1991-93		Nej		<i>Rehnberg, PA-91</i>	
1993	2 ¼ år	930401-950630 RALS 1993-95		Ja, begränsad (posten)		<i>Chefslöneavtalet deleg. t. mynd. AgV 1994 – 95</i>	
1995	3 år	950701-980331 RALS 1995-98		Nej		<i>ALFA 1997 Industriavtal -97</i>	
1998	3 år	980401-010331 RALS 98-2001		Nej		<i>Medlingsinstitut Samarbetsavtal</i>	
2001	1 år	RALS 2001		Nej	<i>ALFA 2001 PA -03</i>		

EFFEKTER AV DEN
ARBETSGIVARPOLITISKA
DELEGERINGEN

Hägg Konsult AB
Ulf Wennerberg Konsult AB

Stockholm i december 2001

A. BAKGRUND

1	Uppdraget.....	311
2	Arbetets uppläggnig	312
3	Definitioner och metodfrågor	313

B. REDOVISNING AV INTERVJURESLTAT

4	Allmänt om intervjurestalten	314
5	Staten som arbetsgivare	316
5.1	Utgångspunkter	316
5.2	Statens särart som arbetsgivare	318
5.3	Staten som koncern	319
5.4	Lojalitet och samverkan mellan statliga arbetsgivare	320
5.5	Statsmakternas roll inom arbetsgivarpolitiken	321
5.6	Statsmakternas uppföljning och utvärdering	323
6	Arbetsgivarverket	324
6.1	Utgångspunkter	324
6.2	Uppgifter och roller	326
6.3	Ledningsstruktur och medlemskontakter	328
7	Myndigheterna som arbetsgivare	329
7.1	Utgångspunkter	329
7.2	Allmänt om delegeringens konsekvenser	330
7.3	Delegeringens effekter på personal- och Kompetensförsörjning	333
7.4	Delegeringens effekter på myndigheternas lönepolitik	334
7.5	Etiska frågor	336

C. KONSULTERNAS ANALYS OCH BEDÖMNING

8	En samlad bild av delegeringens effekter	337
9	Jämförelse med den undersökning som gjordes för fem år sedan	341
10	Problem och utvecklingsbehov inom den statliga arbetsgivarpolitiken	343

Bilagor:

1.	Exempel på frågelistor	348
2.	Förteckning över intervjuade	358

A. BAKGRUND

1 Uppdraget

Arbetsgivarpolitikutredningen uppdrog i juni 2001 till Hägg Konsult AB och Ulf Wennerberg Konsult AB att genomföra intervjuer om effekterna av den arbetsgivarpolitiska delegeringen. Intervjuerna skulle också bidra till att belysa de oklarheter som kan finnas i ansvarsfördelningen inom det arbetsgivarpolitiska området mellan regeringen, myndigheterna och Arbetsgivarverket.

Intervjuerna skulle enligt uppdraget inriktas mot tre målgrupper:

Målgrupp 1:

Riksdagen och vissa utskott
Riksdagens revisorer
Regeringskansliet

Målgrupp 2:

Statliga myndigheter
Andra medlemmar i Arbetsgivarverket än myndigheter

Målgrupp 3:

Arbetsgivarverkets ledning och personal
Fackliga organisationer inom det statliga området
Fackliga organisationer inom andra sektorer
Privata arbetsgivarorganisationer

Det bedömdes att 140–150 personer skulle behöva intervjuas för att få en tillräckligt god täckning av målgrupperna. I förutsättningarna låg också att de myndigheter som intervjuades inom ramen för den förra utredningen av den statliga arbetsgivarpolitiken, Arbetsgivarpolitik i staten (SOU 1997:48) skulle intervjuas.

Uppdraget skulle vara slutfört till den 15 december 2001. Avrapporteringen skulle ske genom en skriftlig rapport och genom några seminarier för dem som har intervjuats. Seminarierna hölls i slutet av november. Preliminära resultat från arbetet har dessutom redovisats för utredningen vid flera tillfällen under hösten.

2 Arbetets uppläggning

Intervjuer genomfördes med företrädare för samtliga tre målgrupper. Intervjuerna berörde därför statsmaktsnivån, myndighetsnivån samt Arbetsgivarverket med motparter.

Urvalet av myndigheter gjordes med syftet att få en god täckning av olika typer av myndigheter bland Arbetsgivarverkets medlemmar. De valda myndigheterna representerar därför samtliga sektorer som Arbetsgivarverkets medlemmar har fördelats på med undantag för sektorn nordiska organ. Denna sektor omfattar dock endast något över ett hundra anställda. Inom sektorerna eftersträvades en god spridning på stora och små myndigheter samt myndigheter med och utan regionala organ. Totalt intervjuades företrädare för 23 myndigheter (exklusive Arbetsgivarverket).

Vid myndigheterna intervjuades i regel verkschefen, personalchefen, företrädare för personalorganisationerna samt ibland också någon linjechef och någon företrädare för den regionala organisationen (om en sådan organisation fanns). I något fall intervjuades även en arbetsgrupp. Syftet var att låta olika kategorier av anställda komma till tals. De allra flesta intervjuerna var individuella. I vissa fall genomfördes gruppintervjuer med myndigheternas fackliga representanter.

Inom Regeringskansliet intervjuades huvudmän och budgethandläggare vid de enheter som svarar för de intervjuade myndigheternas verksamhet. Urvalet av myndigheter styrde således urvalet av intervjupersoner inom Regeringskansliet. Regeringskansliet intervjuades dock även i egenskap av myndighet med arbetsgivaransvar för den egna personalen. I den egenskapen intervjuades förvaltningschefen och personalenhetens chef på Regeringskansliets förvaltningsavdelning samt personalcheferna på några olika departement. I riksdagen intervjuades kanslicheferna i Arbetsmarknads-, Finans- och Försvarsutskotten samt i Riksdagens revisorer.

Den tredje målgruppen utgjordes av Arbetsgivarverket med motparter. Vid Arbetsgivarverket intervjuades ledningsgruppen, ett urval av kontaktpersoner samt företrädare för Arbetsgivarverkets styrelse och delegationer. Bland motparterna intervjuades bl.a. förhandlingscheferna vid SACO-S, OFR och SEKO. Dessutom intervjuades en företrädare för Almega.

De frågor som ställdes i intervjuerna syftade till att belysa de intervjuades syn på det statliga arbetsgivaransvaret, rollfördelningen mellan regeringen, myndigheterna och Arbetsgivarverket samt effekterna av den arbetsgivarpolitiska delegeringen på

myndigheternas arbetsgivarpolitik. Vissa frågor berörde även relationerna mellan parterna på den statliga arbetsmarknaden samt avtalskonstruktionerna och förhandlingssystemet.

Praktiskt tillgick intervjuerna på så sätt att en frågelista sändes till den intervjuade efter det att tid hade bokats för intervjun. Vi använde en frågelista per kategori av intervjuade. Frågelistan fungerade sedan som en checklista under själva intervjun. Frågorna anpassades givetvis till den intervjuades erfarenhetsbakgrund och de förutsättningar i övrigt som gällde för intervjun. Förfarings-sättet gav den intervjuade möjlighet att tänka igenom frågorna innan intervjun. Detta ansågs angeläget med tanke på att vissa av de frågor som ställdes berör ämnen som är relativt komplicerade.

Till de myndigheter som även intervjuades i den förra arbetsgivarpolitiska utredningen ställdes vissa kompletterande frågor för att intervjuerna för fem år sedan och de nuvarande intervjuerna skulle bli mer jämförbara.

I *bilaga 1* finns exempel på frågelistor som användes för några olika kategorier av intervjuade. I *bilaga 2* finns en lista över dem som har intervjuats.

3 Definitioner och metodfrågor

Med arbetsgivarpolitik avser vi arbetsgivarpartens samlade agerande när det gäller olika personalfrågor. Personalpolitiken behandlar samma ämnesområde. Med personalpolitik avser vi dock det resultat som uppnåtts då förhandlingar har förts mellan parterna.

Med den arbetsgivarpolitiska delegeringen avses den överföring av besluts- och förhandlingsrätt i arbetsgivarpolitiska frågor som har skett från regeringen till myndigheterna och Arbetsgivarverket. Decentraliseringen och förenklingen av den statliga arbetsgivarpolitiken startades i och med 1984/85 års personalpolitiska proposition. Delegeringen har sedan skett successivt under en följd av år. Ett exempel på en viktig förändring är bildandet av Arbetsgivarverket i dess nuvarande form år 1994.

Vid redovisningen av intervjuresultaten används begrepp som "nästan alla", "många", "de flesta", "en del", "några" och "några få". De tre förstnämnda anger att en majoritet av de intervjuade står bakom svaret. De tre sistnämnda anger att endast en minoritet av de intervjuade gör det. I övrigt kan de angivna begreppen grovt sett sägas motsvara en skala från 90 % eller fler av svaren till 10 % eller färre av svaren.

Med myndighetsföreträdare menas i det följande verkschef eller motsvarande, personalchef, linjechef och regional chef.

Intervjusvaren sammanfattas under vissa rubriker och de frågor som ställdes återges kortfattat i anslutning till respektive textblock. Däremot sker ingen redovisning fråga för fråga. Anledningen är att formuleringen av frågorna har varierat något från målgrupp till målgrupp och mellan olika kategorier av intervjuade. Avsikten har inte heller varit att ordagrant följa frågeformuleringarna i de frågelistor som sändes ut.

Vissa upprepningar har inte kunnat undvikas i redovisningen, eftersom en fråga ibland har behandlats utifrån olika aspekter. Arbetsgivarsamverkan har t.ex. tagits upp både allmänt samt i samband med lönediskussioner och i samband med diskussioner om Arbetsgivarverkets roll.

Statistisk representativitet har inte eftersträvats vid urvalet av myndigheter och intervjupersoner. Detta brukar inte heller göras i denna typ av undersökningar. Det stora antalet intervjuer och spridningen av intervjuerna över olika målgrupper och myndighetstyper medför dock att intervjuerna med stor sannolikhet ger en tillförlitlig bild av uppfattningarna inom den statliga sektorn vad gäller de ämnen som har belysts.

Redovisningen av intervjuerna har anonymiserats i den meningen att ett enskilt svar inte skall gå att koppla till en viss person eller till en viss myndighet. Detta har också varit en uttalad förutsättning vid genomförandet av intervjuerna.

B. REDOVISNING AV INTERVJURESULTAT

4 Allmänt om intervjuresultaten

Ett brett urval av personer med olika bakgrund och förutsättningar har intervjuats under arbetets gång. Allmänt kan konstateras att olika kategorier av intervjuade bedömer den arbetsgivarpolitiska delegeringen på ett förvånansvärt likartat sätt. Mot bakgrund av de olika utgångspunkter som intervjupersonerna har haft för sina ställningstaganden hade man kunnat förvänta sig större skillnader mellan olika kategorier. Enhetligheten i svaren får tolkas som ett uttryck för att den arbetsgivarpolitiska delegeringen är väl förankrad som system och princip bland flertalet aktörer på den statliga arbetsmarknaden. Det är också svårt att finna intervju-

personer som riktar en verkligt grundläggande kritik mot systemet. Den kritik som framförs avser delar av systemet eller vissa inslag i detta – nästan aldrig systemet i dess helhet.

Utifrån denna allmänna bild kan konstateras att det finns skillnader mellan olika kategorier eller grupper av intervjuade som ändå kan vara värda att notera. Självklart finns också skillnader i svarsmönster mellan olika individer inom de olika grupperna av intervjupersoner. Dessa skillnader är generellt sett större än skillnaderna mellan olika kategorier av intervjupersoner.

Vad gäller grupperna som helhet kan konstateras att engagemanget för myndigheternas arbetsgivarfrågor är relativt begränsat inom Regeringskansliet. De huvudmän och myndighetshandläggare som har intervjuats har en mycket begränsad kontakt med myndigheternas arbetsgivarfrågor. Knappast några huvudmän eller myndighetshandläggare har någon direktkontakt med Arbetsgivarverket. Myndigheternas arbetsgivarfrågor kommer i första hand upp till diskussion om något speciellt har inträffat, t.ex. större omstruktureringar eller neddragningar av verksamheten som medför övertalighet eller andra personalproblem.

De arbetsgivarpolitiska frågorna skall också beröras i den mål- och resultatdialog som förs mellan Regeringskansliet och myndigheterna. Detta sker dock med varierande engagemang och intresse beroende på vilken myndighet och vilket departement som berörs. De arbetsgivarpolitiska frågorna ges sällan något större utrymme i budgetdialogen med myndigheterna. Den samlade bilden av Regeringskansliets förhållningssätt till de arbetsgivarpolitiska frågorna är därför att man inom Regeringskansliet uppfattar dessa frågor som något som myndigheterna har det fulla ansvaret för och som av detta skäl inte kräver något djupare engagemang från Regeringskansliets sida. Liknande synpunkter kommer till uttryck i de intervjuer som har genomförts med tjänstemän inom riksdagen.

Det finns vissa skillnader i svarsmönster mellan stora och små myndigheter. Dessa skillnader gäller dock främst behovet av stöd från Arbetsgivarverket. Mindre myndigheter har större behov i detta avseende än stora myndigheter och betonar detta i intervjuerna. I sammanhanget kan också konstateras att fackliga företrädare på småmyndigheter ibland uttrycker osäkerhet inför hur den ökade handlingsfrihet som delegeringen medför bör hanteras. Denna kategori av intervjupersoner har ibland relativt begränsad erfarenhet av fackligt arbete vilket givetvis bidrar till den osäkerhet som de ger uttryck för. I några fall har kunskapsnivån varit så begränsad att den intervjuade har haft svårt att besvara de frågor

som har ställts. Bilden är en helt annan på större myndigheter som i vissa fall har heltidsengagerade fackliga förtroendemän.

Det finns vissa skillnader i synen på den arbetsgivarpolitiska delegeringen mellan OFR och de övriga centrala fackliga organisationerna. OFR framför bl.a. specifik kritik av förutsättningarna för delegeringen – främst vad gäller rambudgeteringen och löneomräkningsystemet. Man anser också att regeringen borde ha en mer aktiv roll vid hanteringen av de arbetsgivarpolitiska frågorna inom statsförvaltningen. Övriga fackliga organisationer accepterar den arbetsgivarpolitiska delegeringen i ungefär samma grad som myndigheterna.

De intervjuade bland Arbetsgivarverkets ledning och personal framför i viss utsträckning synpunkter på den egna myndighetens roll och uppgifter som avviker från de synpunkter som framförs av myndighetsföreträdarna. Arbetsgivarverkets roll som medlemsstyrt organ betonas mycket starkt. Vissa intervjuade har av detta skäl starka principiella invändningar mot Arbetsgivarverkets stabsmyndighetsroll. Farhågor uttrycks för att denna uppgift kan rubba myndigheternas förtroende för Arbetsgivarverket som medlemsstyrt organ. Motsvarande farhågor finns inte bland de myndighetsföreträdare som har intervjuats.

Utöver vad som har framförts i detta avsnitt är det svårt att uppfatta några systematiska skillnader mellan de svar som har lämnats av intervjuade som tillhör olika målgrupper eller kategorier. Som tidigare har nämnts är det dominerande intrycket istället att materialet är påfallande homogent och att knappast några intervjuade ifrågasätter grundvalarna för den arbetsgivarpolitiska delegeringen.

5 Staten som arbetsgivare

5.1 *Utgångspunkter*

Vi ställde ett antal frågor om staten och de statliga myndigheterna som arbetsgivare. Frågorna gällde bl.a. om och på vilket sätt som staten har och/eller bör ha en särart som arbetsgivare och om statliga arbetsgivare bör fungera som förebilder på arbetsmarknaden. Vi frågade också om det finns anledning att betrakta staten som en koncern med krav på myndigheterna om ett gemensamt uppträdande i vissa arbetsgivarpolitiska frågor. Vidare ställdes ett antal frågor om vilka beteenden från en statlig arbetsgivares sida som

kunde uppfattas som illojala mot andra myndigheter och vilka åtgärder som borde vidtas mot arbetsgivare som inte uppträder lojalt.

Ytterligare en uppsättning av frågor gällde statsmakternas roll i den statliga arbetsgivarpolitiken. Dessa frågor tog upp en rad aspekter på rollfördelningen mellan riksdagen, regeringen, myndigheterna och Arbetsgivarverket i arbetsgivarpolitiska frågor. Bl.a. försökte vi få intervjupersonerna att precisera vilken roll som de anser att riksdagen och regeringen bör ha i den statliga arbetsgivarpolitiken. Ett antal frågor ställdes också om formerna för statsmakternas uppföljning och utvärdering av den statliga arbetsgivarpolitiken. Vi tog också upp revisionens roll vid granskningen av den statliga arbetsgivarpolitiken.

Dessa frågor ställdes på litet olika sätt till samtliga grupper av intervjuade. De intervjuades förutsättningar för att besvara frågorna har dock varierat. De utförligaste och mest genomtänkta svaren har lämnats av myndighetsledningarna, företrädare för centrala fackliga organisationer samt av vissa företrädare för riksdagen och Regeringskansliet. Olika uppfattningar mellan de intervjuade har framförallt kommit till uttryck när det gäller synen på regeringens roll inom den statliga arbetsgivarpolitiken.

De intervjuade har också olika uppfattning om kraven på staten som arbetsgivare. En del anser att man inte bör ställa högre krav på staten som arbetsgivare än vad som ställs på en privat arbetsgivare. Fackliga företrädare har dock en tendens att framhålla att staten bör fungera som ett föredöme för samtliga arbetsgivare.

Ytterligare en fråga där det finns en skillnad i svaren från olika intervjuade är synen på arbetsgivarsamverkan. Här varierar uppfattningarna från att varje myndighet måste tänka på sitt till krav på omfattande konsultationer och samråd innan lokala avtal sluts. De som uppfattar bristen på arbetsgivarsamverkan som ett problem är i många fall också osäkra på vad som behöver göras för att komma till rätta med problemen.

De åsiktsskillnader som kommer till uttryck i intervju svaren går sällan att koppla till en viss myndighet eller en viss sektor. Det är inte ovanligt att personer inom en och samma myndighet har olika uppfattningar även om de företräder samma partsintresse. Som tidigare har nämnts är det emellertid svårt att identifiera svarsmonster som tydligt går att koppla till en viss kategori av intervju personer eller vissa grupper av myndigheter eller sektorer.

5.2 Statens särart som arbetsgivare

Staten har i vissa avseenden en särart som arbetsgivare

Flertalet intervjuade anser att statsverksamheten har särdrag som påverkar arbetsgivarrollen i olika avseenden. De intervjuade har pekat på många omständigheter som gör statsverksamheten speciell. Följande omständigheter nämns oftast:

Huvudmannskapet för den statliga verksamheten utövas av politiska organ som förfogar över lagstiftningsmakt. Dessa organ hålls i regel också ansvariga av media för missförhållanden som uppstår på grund av åtgärder som myndigheterna vidtar eller låter bli att vidta. Det är viktigt att myndigheterna tar hänsyn till detta i sitt handlande.

Myndigheterna måste följa regler som syftar till att ge medborgarna insyn i statsverksamheten och till att ge dem likabehandling och rättstrygghet. Detta påverkar även det arbetsgivarpolitiska området. De offentliga lönerna är ett exempel på detta. På den privata sektorn har arbetsgivaren ingen skyldighet att offentliggöra vilka löner som de anställda har.

Statsverksamheten finansieras till stor del genom skatter. Många myndigheter anser att detta ställer speciella krav på myndigheternas medelshantering. Man upplever sig företräda skattebetalarna vilket medför förpliktelser i form av krav på sparsamhet och effektivitet.

Statliga arbetsgivare skall noga följa alla bestämmelser

Flertalet intervjuade anser att det är viktigt att myndigheterna är noga med att följa de regler och bestämmelser som finns för verksamheten, både generellt och inom det arbetsgivarpolitiska området. De flesta anser också att en statlig myndighet inte får tillåta sig att nagga regelverket i kanten. Kraven är höga på att man lojalt skall följa intentionerna bakom de bestämmelser som finns.

Såväl myndighetsföreträdare som fackliga företrädare anser att det är väsentligt att myndigheterna är goda arbetsgivare. Från arbetsgivarhåll pekar en del på att staten fortfarande har svårt att lönemässigt konkurrera med den privata sektorn vad gäller vissa typer av arbetskraft. Detta skärper kraven på att man i övrigt är en god arbetsgivare.

Som nämnts finns det olika uppfattningar i frågan om staten skall ha ambitionen att fungera som ett föredöme på arbetsmarknaden. Flertalet myndighetsföreträdare anser att staten inte skall ha denna ambition om det inte är motiverat av rekryterings-skäl. En del fackliga företrädare anser dock att staten bör vara ett

föredöme för arbetsmarknaden som helhet. Samtidigt bör betonas att det finns fackliga företrädare som anser att eventuella ambitioner från myndigheternas sida att fungera som förebilder inte får inkräkta på tillgängligt löneutrymme. Ambitionerna att fungera som förebild bör därför inte ha några konsekvenser kostnads- mässigt.

5.3 *Staten som koncern*

Statliga myndigheter är tveksamma till om de tillhör en koncern

Många intervjuade ifrågasätter om statsverksamheten kan betraktas som en koncern. Olikheterna anses vara alltför stora mellan myndigheterna för att detta skulle vara möjligt. En del påpekar också att koncerner inom näringslivet i regel har en tydlig affärsidé och en relativt homogen struktur. Detta är inte fallet beträffande statsförvaltningen. Trots dessa markeringar kan man spåra en viss samhörighetskänsla mellan myndigheter som tillhör samma sektor. Också inom sektorerna finns dock skiljelinjer bl.a. mellan stora och små myndigheter.

Identifieringen med sektorn är särskilt stark inom högskole- och kultursektorerna. Samtidigt uttrycker många företrädare för dessa sektorer en svag samhörighetskänsla med statsverksamheten som helhet. Få företrädare för dessa sektorer vill betrakta de egna verksamheterna som myndigheter. Myndigheter som bedriver affärs- eller uppdragsverksamhet betonar också att de är speciella och att de har behov av särskilda förutsättningar för sin arbetsgivarpolitik.

Vissa regler bör gälla för alla statsanställda

Många intervjuade anser att statsverksamheten bör hållas ihop så tillvida att samma eller liknande villkor bör gälla för alla statsanställda i vissa situationer. De frågor som nämns är i första hand pensioner och trygghetssystem – i det senare fallet bl.a. vid avveckling eller neddragning av verksamheter. Det finns dock en tendens att dessa ståndpunkter motiveras olika beroende på om de framförs av en arbetsgivarföreträdare eller en facklig företrädare. Arbetsgivarföreträdarna motiverar i många fall behovet av enhetlighet med praktiska skäl. Det vore helt enkelt opraktiskt och tungrott om varje myndighet skulle ha sitt eget pensionssystem. De fackliga företrädarna tenderar istället att betona rättviseskäl.

Att fredsplikten skall hanteras centralt verkar vara så självklart att det inte nämns. När myndighetsföreträdarna skulle uppge vilka frågor de ansåg skulle hanteras koncerngemensamt svarade nästan inga fredsplikten, men de som fick en direkt fråga om fredsplikten ansåg att den självklart skulle hanteras centralt.

5.4 Lojalitet och samverkan mellan statliga arbetsgivare

Arbetsgiversamverkan bör utvecklas

Myndighetsföreträdarna har en kluven attityd till frågan om lojalitet och samverkan mellan de statliga arbetsgivarna.

Å ena sidan anser så gott som alla att man påverkas i större eller mindre utsträckning av de avtal som andra statliga arbetsgivare sluter. Exempel som ofta framhålls är avtalen om domar- och åklagarlönerna som har fått följd effekter på lönesättningen för jurister inom hela statsförvaltningen. Många myndighetsföreträdare anser också att arbetsgiversamverkan har brister och behöver utvecklas.

Å andra sidan är flertalet myndighetsföreträdare mycket försiktiga med att fördöma andra arbetsgivares agerande som illojalt. En del vill överhuvudtaget inte använda detta uttryck för att beteckna myndigheters uppträdande i arbetsgivarpolitiska sammanhang. Man hänvisar till att myndigheten måste se till det verksamhetsintresse som den har att företräda. Det förutsätter att den kan rekrytera kompetent personal till sin verksamhet. En vanlig synpunkt är också att alla verksamheter är speciella och att var och en måste ta ansvar för sitt uppträdande och utgå från de förutsättningar som gäller i det enskilda fallet. Attityden mot andra arbetsgivares uppträdande är således från många håll mycket förlåtande också i de fall då den egna myndigheten drabbas av ökade lönekostnader till följd av ett oskickligt beteende från en annan statlig arbetsgivares sida.

Nya sanktionsmöjligheter behövs inte

I intervjuerna tog vi också upp frågan om vad regeringen borde göra i situationer då man ställs inför illojala eller oskickliga arbetsgivarbeteenden från de statliga myndigheternas sida. Vissa myndighetsföreträdare försökte undvika att besvara frågan genom att hänvisa till att man inte kan tala om illojala arbetsgivarbeteenden (jämför ovan). De som erkänner att det faktiskt förekommer illojala och/eller oskickliga arbetsgivarbeteenden från

statliga myndigheters sida avvisar genomgående tanken på särskilda sanktioner från regeringens sida, t.ex. i form av återtagen delegation för berörda myndigheter. Istället hänvisar många myndighetsföreträdarna till att problem med illojalitet bör lösas genom bättre information och arbetsgivarsamverkan. Många anser t.ex. att andra myndigheter som blev direkt påverkade av domar- och åklagarlöner borde ha informerats i förväg. Bra argument borde också ha presenterats. Många menar att sådan information ligger inom ramen för arbetsgivarsamverkan.

En del myndighetsföreträdare påpekar att regeringen redan i dag har möjlighet att påverka myndigheter man inte är nöjd med genom diskussioner i mål- och resultatdialogerna och genom makten att utnämna och avsätta chefer. En del myndighetsföreträdare efterlyser fler lönediskussioner och även tillrättavisanden i samband med mål- och resultatdialogerna. Några verkschefer jämför GD:ars ställning med VD:ars och anser att generaldirektörer som uppträder oskickligt borde avsättas av sina ägarföreträdare på motsvarande sätt som verkställande direktörer avsätts.

Några myndighetsföreträdare vill också att Arbetsgivarverket tar på sig en kontrollerande roll för att främja arbetsgivarsamverkan om detta sker på myndigheternas och styrelsens initiativ. De menar att Arbetsgivarverket bör ta fram statistik som legitimerar löneökning i vissa fall och i andra fall visar att löneökning inte är legitim. De menar att det bör föras öppnare diskussioner om detta och att Arbetsgivarverket öppet och tydligt bör visa när en myndighet givit för höga löneökningar och därmed inte skött sig.

5.5 Statsmakternas roll inom arbetsgivarpolitiken

Riksdagen utformar regler för hela arbetsmarknaden

Arbetsgivarverkets och myndigheternas befogenheter i arbetsgivarpolitiska frågor bygger på delegation från regeringen. Vi upplevde det därför som intressant att belysa vilken uppfattning som de intervjuade har om statsmakternas roll inom arbetsgivarpolitiken. Frågor som syftade till att belysa detta ställdes därför i intervjuerna.

De flesta intervjuade inom Regeringskansliet och på myndigheterna anser att riksdagen i dag inte har eller bör ha någon särskild roll inom den statliga arbetsgivarpolitiken. Riksdagens roll bör istället vara att utforma regler för arbetsmarknaden som helhet. De

tjänstemän inom riksdagsförvaltningen som har intervjuats delar i huvudsak denna uppfattning men betonar att detta gäller så länge som nuvarande ordning fungerar tillfredställande. Om allvarliga missförhållanden skulle uppstå kan riksdagen behöva ingripa. Man konstaterar också att riksdagen faktiskt ibland kommer in på arbetsgivarpolitiska frågor i samband med att olika verksamhetsanknutna frågor berörs. Ett exempel på detta är de statliga chefslöner som har tagits upp i riksdagen vid flera tillfällen. Riksdagens revisorer har också i flera granskningar tagit upp den statliga personal- och arbetsgivarpolitiken. Å andra sidan har dessa initiativ sällan lett till några tillkännagivanden från riksdagens sida.

Regeringens roll är oklar

Av intervjuerna framgår också att det råder en betydande osäkerhet om vad som avses med statlig arbetsgivarpolitik. En tolkning är att detta begrepp står för regeringens uppfattning i de arbetsgivarpolitiska frågorna. En annan tolkning är att statlig arbetsgivarpolitik är summan av Arbetsgivarverkets och myndigheternas uppfattningar och handlingar i arbetsgivarpolitiska frågor. Dessa tolkningar uttrycker olika synsätt på arbetsgivarpolitiken och är sinsemellan oförenliga.

Många myndighetsföreträdare ställer sig bakom den sistnämnda tolkningen. I likhet med de flesta andra intervjuade har myndighetsföreträdarna också svårt att ange om regeringen har någon politik inom det arbetsgivarpolitiska området och i så fall vilket innehåll som denna politik skulle ha. Vissa hänvisar till principiella resonemang i den förvaltningspolitiska propositionen och till allmänt accepterade uppfattningar om att staten inte får vara löneledande på arbetsmarknaden. Härutöver anses regeringen ha ett ansvar för att följa upp myndigheternas sätt att sköta de arbetsgivarpolitiska frågorna. Detta ansvar anses dock inte skilja sig från det ansvar som regeringen har att följa upp hur myndigheterna sköter andra delar av sin verksamhet, t.ex. ekonomiadministrationen.

I sammanhanget bör nämnas att nästan alla myndighetsföreträdare ser med misstro på försök från politiskt håll att använda statsförvaltningen som försöksfält för arbetsgivarpolitiska reformer som avser arbetsmarknaden som helhet. Man ser sådana försök som ett avsteg från principen att samma regler bör gälla för statliga arbetsgivare som för privata arbetsgivare. Samtidigt befarar man att den statliga sektorn kan behöva ta på sig betydande merkostnader i

beredningsarbetet inför sådana reformer och att reformerna i slutändan endast införs på den statliga arbetsmarknaden.

Den uppfattning som myndighetsföreträdarna har om regeringens roll inom den statliga arbetsgivarpolitiken delas i princip av de företrädare för Regeringskansliet som vi har intervjuat. Enkelt uttryckt anser Regeringskansliets företrädare att de arbetsgivarpolitiska frågorna är myndigheternas sak. Man får också ett tydligt intryck under intervjuerna att myndigheternas arbetsgivarfrågor uppfattas som relativt perifera inom flertalet departement. Intresset fokuseras istället mot verksamhetsfrågorna om det inte har inträffat något speciellt som lyfter fram de arbetsgivarpolitiska frågorna. Nedläggning eller avveckling av myndigheter är ett exempel på situationer då detta kan inträffa.

Som nämnts går uppfattningarna isär på den fackliga sidan vad gäller regeringens roll inom den statliga arbetsgivarpolitiken. Vissa fackliga företrädare – främst inom OFR – vill se en mer aktiv roll från regeringens sida. Andra har ungefär samma uppfattning som myndighetsföreträdarna om regeringens roll. OFR har också framfört kritiska synpunkter på rambudgeteringen och löneomräkningssystemet.

Kritiken mot löneomräkningssystemet är relativt utbredd bland de intervjuade. Många intervjuade – såväl myndighetsföreträdare som fackliga företrädare – uppfattar systemet som ett förtäckt sätt att genomföra besparingar inom statsförvaltningen. Många uppfattar också systemet som svårförståeligt rent tekniskt och riktar kritik mot de index som ligger till grund för beräkningarna. Det är framförallt valet av indexserier som kritiseras.

5.6 *Statsmakternas uppföljning och utvärdering av arbetsgivarpolitiken*

Uppföljning och utvärdering har ansetts vara ett väsentligt inslag i statsmakternas övervakning av hur den arbetsgivarpolitiska delegeringen fungerar. Den tidigare utredningen om den arbetsgivarpolitiska delegeringen lade också tonvikten i sina förslag vid att uppföljningen och utvärderingen av arbetsgivarpolitiken borde förbättras.

Mot denna bakgrund ställde vi ett antal frågor om uppföljning och utvärdering av den statliga arbetsgivarpolitiken. En av dessa frågor gällde mål- och resultatdialogen och de arbetsgivarpolitiska frågornas roll i detta sammanhang. Denna fråga ställdes främst till

verkscheferna och till huvudmän inom Regeringskansliet då det i första hand är dessa kategorier som kan uttala sig i frågan.

Vårt intryck av svaren på denna fråga är att de arbetsgivarpolitiska frågorna i många fall tas upp i mål- och resultatdialogen men att de oftast får ett mycket begränsat utrymme. De verksamhetsrelaterade frågorna drar till sig huvuddelen av intresset. Att de arbetsgivarpolitiska frågorna överhuvudtaget tas upp beror nog i många fall på det cirkulär som Justitiedepartementet har utarbetat och som tillhandahåller underlag för dialogen vad gäller de arbetsgivarpolitiska frågorna.

Den löpande uppföljningen av de arbetsgivarpolitiska frågorna sker bl.a. genom analys av de nyckeltal och annan statistik som myndigheterna levererar till Regeringskansliet. Många myndighetsföreträdare ifrågasätter dock om detta material används. Man uppger sig i varje fall inte få någon respons på det material som har inlämnats. De arbetsgivarpolitiska frågorna uppges inte heller diskuteras särskilt ingående i anslutning till myndigheternas budgetdialog med Regeringskansliet.

Några intervjuade har tagit upp revisionens roll vid granskningen av den statliga arbetsgivarpolitiken. Dessa personer anser att Riksrevisionsverket och Riksdagens revisorer inte bör ha synpunkter på innehållet i de avtal som sluts utan endast värdera systemet som sådant.

Några intervjuade har också påpekat att uppföljnings- och utvärderingsverksamheten försvaras av att målen för den statliga arbetsgivarpolitiken är otydliga. Otydliga mål medför att det är svårt att värdera de uppgifter som samlas in och att avgöra om en viss utveckling är positiv eller negativ.

6 Arbetsgivarverket

6.1 *Utgångspunkter*

De frågor vi ställt om Arbetsgivarverket har handlat om verkets roller som förhandlare och samordningsorgan, serviceorgan åt myndigheterna och stabsmyndighet åt regeringen. Vi har bl.a. frågat om vikten av de olika rollerna, om eventuella rollkonflikter uppstått och om någon roll/uppgift behöver utvecklas eller förtydligas. Vi har också frågat om erfarenheter av Arbetsgivarverkets organisations- och ledningsformer och om de behöver ändras. Vidare har relationerna mellan Arbetsgivarverket och

Regeringskansliet, mellan Arbetsgivarverket och myndigheterna samt relationerna mellan Arbetsgivarverket och de fackliga organisationerna behandlats.

De flesta synpunkter på Arbetsgivarverkets uppgifter och roller kommer från myndigheternas personalchefer, Arbetsgivarverkets ledning och medarbetare samt företrädare för centrala fack. Verkscheferna har många gånger synpunkter på en mer övergripande nivå på Arbetsgivarverkets uppgifter och roller. Även enskilda företrädare för de andra grupperna har spridda synpunkter på Arbetsgivarverket. När företrädare för Regeringskansliet har uttryckt synpunkter på Arbetsgivarverket har de handlat om verkets nytta för myndigheterna tillhörande det aktuella departementets verksamhetsområde.

De flesta synpunkter på Arbetsgivarverkets organisation har kommit från verks- och personalchefer samt från Arbetsgivarverkets ledning och medarbetare.

Den bild som framträder är enhetlig mellan de olika grupperna. Myndigheterna har dock högre ambitioner än Arbetsgivarverkets ledning och medarbetare när det gäller att utveckla verksamheten. Myndigheternas verkschefer och personalchefer efterfrågar i flera fall ett mer drivande och aktivt Arbetsgivarverk. Arbetsgivarverkets inställning tycks vara att man vidtar åtgärder främst på medlemmarnas initiativ och att verket inte skall ha en särskilt aktiv och drivande roll.

Alla myndighetsföreträdare som har haft erfarenhet av Arbetsgivarverkets kollegiet har varit kritiska och ansett att kollegiet inte fungerar. Det finns dock företrädare för Arbetsgivarverket som inte delar denna syn.

Myndigheterna och Arbetsgivarverket har olika syn på verkets stabsroll. På Arbetsgivarverket finns en stor oro över att stabsrollen kan komma i konflikt i med servicerollen. Myndighetsföreträdarna delar dock inte Arbetsgivarverkets oro.

En samfäll inställning från alla som haft kontakt med både gamla Statens arbetsgivarverk och nya Arbetsgivarverket är att det har blivit en stor kulturskillnad till det bättre. Nu uppfattas Arbetsgivarverket som ett kompetent organ som stöder medlemmarna i arbetsgivarpolitiska frågor. Den allmänna uppfattningen är att Statens arbetsgivarverk och dess företrädare var en myndighet som försökte få alla statliga myndigheter att anpassa verksamheten till gällande regler, medan nuvarande Arbetsgivarverket är ett medlemsorgan som stödjer sina medlemmar och förhandlar fram avtal som medger en hög grad av verksamhetsanpassning.

6.2 Uppgifter och roller

Arbetsgivarverket bör sprida goda exempel, initiera diskussioner och arbeta med omvärldsbevakning

Många myndighetsföreträdare från myndigheter av olika storlek poängterar behovet av ett mer aktivt och drivande verk. De anser att Arbetsgivarverket bör vara mer aktiv med att sprida goda exempel och initiera diskussioner. En del verks- och personalchefer, speciellt från mindre myndigheter, efterlyser även fler förslag till lösningar samt fler mallar och standardavtal. Många myndighetsföreträdare önskar också mer omvärldsbevakning och analyser av framtidsbudsor.

Såväl många verkschefer som många personalchefer från både små och stora myndigheter säger att de skulle behöva analyser av olika yrkesgruppers/tjänsters löneintervall samt tillgång och efterfrågan på både den privata och offentliga arbetsmarknaden. Man efterlyser även analyser av framtidsbudsor. Vilka yrkesgrupper kan antas bli särskilt svåra att rekrytera under de närmaste åren? Vilka konsekvenser får detta för staten som arbetsgivare och för enskilda myndigheter? Bevakningen kan också handla om nya regler och om vad de får för konsekvenser för de statliga arbetsgivarna. Den här sortens omvärldsbevakning vill man att Arbetsgivarverket arbetar mer med och sprider till medlemmarna.

De som vill ha mer omvärldsbevakning och mer kunskap om löneläget även utanför staten efterlyser också diskussioner om ovanstående förhållanden. Man säger sig inte nöja sig med devisen att staten inte skall vara löneledande utan vill ha en mer problematiserande diskussion. Många verks- och personalchefer säger sig vilja diskutera bl.a. behovet av rätt lönesättning för konkurrensutsatta i relation till antal personer och hur detta skall hanteras i förhållande till andra grupper. De anser sig behöva nya argument och insikter.

En del personalchefer uppger också att de vill ha mer och bättre lönestatistik för de statliga myndigheterna. Några personalchefer menar att eftersom inte myndigheterna är konsekventa i klassificeringen av tjänster kan inte statistiken bli bra, men det är inget som Arbetsgivarverket skall lastas för.

Några personalchefer och linjechefer diskuterar fördelarna med att vara statligt anställd. De talat om den stora tryggheten när det gäller t.ex. löneutfyllnad vid sjukdom, föräldraförmåner, bra pensioner för högavlönade och trygghetsavtal. De menar att

statliga arbetsgivare är dåliga på att saluföra detta och visa vad det är värt. De anser att detta är en uppgift för Arbetsgivarverket.

Arbetsgivarverkets information är bra men kan bli mer omfattande och snabb

De flesta anser att Arbetsgivarverkets information och utbildning är bra. Några personalchefer ger exempel på ett utvecklings/utbildningsmaterial om arbetsgivarrollen för linjechefer som Arbetsgivarverket utvecklat och man säger sig vilja ha mer sådant.

En del myndighetsföreträdare önskar mer och snabbare information. Några personal- och verkschefer har uppgivit att de fått information om den statliga avtalspensionen genom en facklig medlemstidning innan de fått information från Arbetsgivarverket.

Arbetsgivarverket fungerar bra som förhandlingsorgan

Nästan alla intervjuade anser att Arbetsgivarverket fungerar bra som förhandlingsorgan. Såväl berörda på Arbetsgivarverket som berörda företrädare för centrala fackliga organisationer anser att relationerna mellan verket och de centrala fackliga organisationerna numera karakteriseras av både hårdare tag och mer professionalism.

Enligt några representanter för de centrala fackliga organisationerna skiljer sig relationerna med Arbetsgivarverket från relationerna med andra arbetsgivarorganisationer på så sätt att Arbetsgivarverket och de fackliga organisationerna alltid har ett antal frågor som de tillsammans arbetar med medan kontakterna mellan de centrala fackliga organisationerna och andra arbetsgivarorganisationer i stort sett enbart infaller under lönerörelsen.

Arbetsgivarsamverkan behöver utvecklas och Arbetsgivarverket bör vara pådrivare

Arbetsgivarsamverkan diskuteras mycket i samband med löner. De flesta myndighetsföreträdare anser att arbetsgivarsamverkan behöver utvecklas och att Arbetsgivarverket har en viktig roll i detta sammanhang när det gäller att initiera diskussioner och informationsutbyte i olika fora. Se avsnitt 5.4.

De flesta intervjuade anser att sektorer, delegationer och andra nätverk som Arbetsgivarverket har tagit initiativ till fungerar bra. Några från både Arbetsgivarverket och myndigheter menar att sektorsarbetet, småmyndighetssamverkan samt vissa tvärsnätverk

(t.ex. för myndigheter med utlandsverksamhet eller med schemalagd verksamhet) bör utvecklas vidare.

Arbetsgivarverket är en kvalificerad rådgivare

De flesta myndighetsföreträdare anser att Arbetsgivarverket är en kvalificerad rådgivare och diskussionspartner i arbetsgivarpolitiska frågor. Som ovan nämnts efterlyser dock en del myndighetsföreträdare fler förslag till lösningar samt mallar och standardavtal.

Arbetsgivarverket är rädd för att stabsrollen vållar konflikter, men myndigheterna ser inte konflikter

Många av de intervjuade på Arbetsgivarverket är rädda för att stabsrollen skall vålla konflikter med rollen som företrädare för medlemmarna. Myndigheterna har dock inte märkt att det finns några rollkonflikter så som verksamheten praktiskt fungerar. Myndighetsföreträdarna ser därför inte detta som något problem.

6.3 Ledningsstruktur och medlemskontakter

Föreningsmodellen är en märklig konstruktion som trots allt fungerar

De flesta av de intervjuade anser att föreningsmodellen är en märklig konstruktion som dock fungerar i praktiken. Denna uppfattning delas av företrädare för de olika grupperna.

Arbetsgivarkollegiet fungerar inte alls

Alla verkschefer eller motsvarande som har erfarenhet av Arbetsgivarkollegiet är kritiska och anser att kollegiet inte fungerar. Det finns dock företrädare för Arbetsgivarverket som inte delar denna syn.

Det finns inte så många förslag på förändringar, men några idéer har framförts. Kollegiemötena skulle kunna ersättas med ett årsmöte, dit myndigheterna får skicka representanter. Ett annat alternativ är att ha lägre krav på närvaro. (Någon påpekar att SAF inte hade så höga ambitioner som Arbetsgivarverket har när det gällde hur många som skulle närvara vid beslut.)

Många företrädare för både myndigheterna och för Arbetsgivarverket har goda erfarenheter av de arbetsgivar dagar, som tidigare fanns och diskuterade i intervjuerna om idéer från dessa

arbetsgivar dagar kunde användas för att vitalisera kollegiemötena och göra dem mer meningsfulla.

Sektorerna och delegationerna fungerar bra

Många myndighetsföreträdare och de intervjuade från Arbetsgivarverket har uppfattningen att sektorerna och sektorsmötena fungerar bra i dag.

Många anser också att delegationerna fungerar bra. Några personalchefer anser dock att de är för heterogent sammansatta. Någon anser att det blir en skevhet i diskussionerna när både stora och små myndigheter är i samma delegation och diskuterar tillsammans och någon annan anser att de ingående myndigheterna har för olika verksamhet. I Centrogruppen, som består av nio centrala myndigheter med regional organisation, t.ex. Riksskatteverket, Domstolsverket och Försvarsmakten, har dock större myndigheter samlats ihop i en grupp, vilket ses som något positivt av berörda myndigheters personalchefer.

Några personalchefer anser att myndigheter som inte är företrädare i delegationerna får för lite information.

Kontaktpersonssystemet fungerar bra

Nästan alla intervjuade anser att kontaktpersonssystemet fungerar bra. Samtidigt anser en del från Arbetsgivarverket att kontaktpersonssystemet kan och bör utvecklas.

7 Myndigheterna som arbetsgivare

7.1 Utgångspunkter

Vi har bl.a. ställt allmänna frågor om vilka förändringar av det arbetsgivarpolitiska regelsystemet som har varit viktigast för myndigheterna och vilka konsekvenser dessa förändringar har haft. Vi har också frågat om myndigheterna har tillräcklig kompetens för att hantera alla de frågor som omfattas av den arbetsgivarpolitiska delegeringen och om vilka stödinsatser de behöver utifrån. Dessutom har myndigheterna svarat på frågor om samverkan med andra arbetsgivare och om kontakterna med Regeringskansliet när det gäller arbetsgivarpolitiska frågor.

Samtliga tillfrågade grupper har haft synpunkter på myndigheterna som arbetsgivare. Även inom detta område är svaren

enhetliga. Nästan alla intervjuade menar att delegeringen inte är något man tänker på – den är självklar i den moderna förvaltningen. Så gott som alla intervjuade anser också att delegeringen är av godo. Genom individuella krontalslöner, möjligheter att sluta lokal avtal, möjligheter att själv bestämma den interna organisationen och själv tillsätta chefer har en myndighet nu möjligheter att använda arbetsgivarpolitiken till sin hjälp när man vill skapa en effektiv myndighet.

Vi ser vissa gradskillnader t.ex. när det gäller bedömningen av linjecheferna som den svaga länken i kedjan. Flera personalchefer och flera företrädare för lokala fackliga organisationer anser att det många gånger är problem när linjecheferna nu behöver ta ett större arbetsgivaransvar. De linjechefer vi har intervjuat ser dock inte själva med samma oro på sin egen och linjechefskollegernas möjligheter att axla sitt ansvar.

7.2 Allmänt om delegeringens konsekvenser

Delegeringen är självklar i den moderna förvaltningen

Nästan alla intervjuade menar att delegeringen inte är något man tänker på – den är självklar i den moderna förvaltningen. Den hör ihop med målstyrningen, som behövs i en modern organisation.

Intervjupersoner som arbetat inom staten i början av 1980-talet och tidigare, då arbetsgivarpolitiken ännu inte delegerats, anser att skillnaden är mycket stor. Nästan alla intervjupersoner, oavsett grupp, som har denna möjlighet att jämföra anser att delegeringen har gjort att en verksamhetsanpassning har kunnat ske. Den statliga arbetsgivarpolitiken med ett detaljerat regelsystem var förut till hinder för verksamheten. Nu är regelverket ett stöd. Avtalen är nu formulerade så att lokala avvikelser kan göras och personal- och kompetensförsörjning kan skötas på ett bättre sätt genom bl.a. friare lönesättning, visstidsanställningar och en arbetsorganisation som passar den enskilda myndigheten.

En del intervjuade, som är jämnt fördelade mellan de olika grupperna, tycker sig märka att engagemanget bland linjechefer och medarbetare på myndigheterna har ökat genom delegeringen, eftersom besluten nu fattas närmare verkligheten. Såväl ledningar som fackliga företrädare från några myndigheter som har arbetat med samverkansavtal, anser att dessa ytterligare utvecklar delegeringen och engagemanget.

De individuella krontalslönerna, möjligheten att sluta lokala avtal samt organisationsfriheten är viktigast

Många menar att de viktigaste förändringarna är de individuella krontalslönerna, möjligheten att sluta lokala avtal samt myndighetens frihet att bestämma intern organisation. Det är ingen skillnad mellan grupperna. Andra saker som tas upp som viktiga av intervjuade i olika grupper är att myndigheten nu själv utser chefer samt avreglering av arbetstider och fler lokala avtal. En del av de intervjuade, främst fackliga företrädare på olika nivåer, menar att samverkansavtalen är en viktig följd av delegeringen.

Några verkschefer menar också att den arbetsgivarpolitiska delegeringen och ombildningen av Statens arbetsgivarverk till Arbetsgivarverket är en del av det nuvarande systemet med mål- och resultatstyrning och delegering till myndigheterna. Andra delar av detta nya system är ramanslag samt Byggnadsstyrelsens avskaffande och myndigheternas eget lokalansvar. Sammantaget innebär allt detta att myndigheterna nu har ett tydligt helhetsansvar och kan verksamhetsanpassa personalförsörjning, kompetensförsörjning, organisation, lokalförsörjning m.m. Nu går det att driva en modern organisation, menar de.

Verkscheferna diskuterar sällan arbetsgivarfrågor med regeringen

Verkschefer och företrädare för Regeringskansliet uppger att de sällan diskuterar arbetsgivarfrågor med varandra. Dessa frågor kommer främst upp då det är något större problem eller vid större organisationsförändringar.

Även om berörda enhetschefer och handläggare på fackdepartementen tagit del av cirkulär från Justitiedepartementet, som säger att arbetsgivarpolitiska frågor skall tas upp i mål- och resultatdialogen, verkar det vara en allmän syn att myndigheternas arbetsgivarpolitik inte är någon direkt angelägenhet för fackdepartementen, såvitt inte något mer spektakulärt händer.

Myndigheter som har minst en heltidsanställd personalhandläggare har tillräcklig arbetsgivarcompetens i normalläget

De flesta intervjuade anser att myndigheter som är tillräckligt stora för att ha minst en heltidsanställd personalhandläggare har tillräcklig arbetsgivarcompetens i normalläget. Mindre myndigheter saknar däremot ofta tillräcklig kompetens. Arbetsgivarverket

stödjer de små myndigheterna bl.a. genom en småmyndighetsgrupp samt genom skriftlig och muntlig information, utbildningsverksamhet och hemsida. Företrädare för Arbetsgivarverket poängterar att Arbetsgivarverket inte kan vara personaladministration eller personalchef att hyra för småmyndigheter. Sådana tjänster kan dock upphandlas på marknaden.

Många personalchefer på de myndigheter som har tillräcklig kompetens för normalläget uppger att det är viktigt att kunna diskutera arbetsgivarpolitiska frågor, speciellt arbetsrättsliga, med kvalificerade samtalspartners. Där har Arbetsgivarverket en viktig uppgift att fylla – något som verket brukar lyckas bra med, enligt många intervjuade.

En del personalchefer och fackliga företrädare anser att det kan vara problem med arbetsgivarkompetensen på regional och lokal nivå i stora myndigheter

Linjecheferna – kedjans svaga länk

Stora myndigheter brukar ha tillräcklig kompetens för att hantera de frågor som omfattas av den arbetsgivarpolitiska delegeringen. Det är nästan alla överens om. Däremot kan det, som ovan nämnades, vara problem på regional och lokal nivå. Det kan också vara problem med linjecheferna. Den arbetsgivarpolitiska delegeringen kräver mer av linjecheferna. Många personalchefer och fackliga företrädare uppfattar dem som en svag länk i kedjan.

Trots att det från alla grupper sägs att ledaregenskaper varit betydligt viktigare under de senaste årens tillsättning av chefer finns det fortfarande "expertchefer" utan tillräckliga ledaregenskaper. Många intervjuade fackliga företrädare och personalchefer ger exempel på de operativa chefernas svårigheter att föra lönesamtal. En del av de myndigheter vi har intervjuat har haft medarbetarenkäter och enkäter till berörda chefer om bl.a. lönesamtal. I dessa enkäter har cheferna ansett att de haft lönesamtal med sina medarbetare, medan endast en mindre del av berörda medarbetare uppfattat samtalen de haft med sin chef som lönesamtal.

Många personalchefer som vi har intervjuat uppger att deras myndigheter arbetar med kompetensutveckling och attitydförändring när det gäller den nya linjechefsrollen. Också några av de intervjuade verkscheferna tar upp denna kompetensutveckling och attitydförändring som viktiga förutsättningar för att myndigheternas verksamhet skall fungera på ett tillräckligt bra sätt.

7.3 Delegeringens effekter på myndigheternas personal- och kompetensförsörjning

Bra ingångslöner men dålig löneutveckling

De flesta intervjuade anser att delegeringens största betydelse för personal- och kompetensförsörjningen är att myndigheterna nu kan erbjuda mer marknadsanpassade löner. Några personalchefer menar att med det gamla systemet hade man inte haft några anställda i dag.

Samtidigt som många från samtliga grupper säger att nyrekryterade får marknadsanpassade löner, anser många att myndigheten 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.

Personalomsättningen beror inte enbart på lönen. Några linje- och personalchefer tar upp att ungdomar inte längre ser sin arbetsplats som en livstidsarbetsplats, de rör på sig efter några år. På några myndigheter arbetar man särskilt med att behålla dem som arbetat på myndigheten några år genom bl.a. karriärutvecklingsprogram.

Genom delegeringen kan arbetsplatsen bli mer attraktiv

Många personalchefer anger att det genom delegeringen ges möjligheter att göra arbetsplatsen mer attraktiv, t.ex. genom att satsa på karriärutvecklingsprogram och låta medarbetare distansarbета. Man kan också organisera arbetet på andra sätt.

Många personalchefer uppger att man satsar mer på personalförsörjning nu och att myndigheten 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. Man behöver nu satsa mer på arbetsgivarpolitiska frågor. Detta görs bl.a. genom en kombination av utveckling och utbildningsinsatser samt en aktiv rekrytering.

Ledaregenskaper har på senare år blivit viktigare vid chefstillsättningar

Många myndighetsledningar och lokala fack uppger att ledaregenskaper på senare tid har prioriterats högre än tidigare vid chefstillsättningar. Som ovan sagts finns dock fortfarande många chefer av den gamla skolan kvar.

7.4 Delegeringens effekter på myndigheternas lönepolitik

Myndigheterna har ett marknadsorienterat synsätt

Vi ställde ett antal frågor för att fånga upp intervjupersonernas bedömningar av den arbetsgivarpolitiska delegeringens effekter på myndigheternas lönepolitik. Svaren på de frågor som berörde lojalitet och samverkan mellan de statliga arbetsgivarna har redovisats i avsnitt 5.4 och tas inte upp på nytt i detta avsnitt.

Ett generellt intryck från de svar som har lämnats är att myndigheterna numera har ett marknadsorienterat synsätt på lönesättningen. Man betalar vad man måste och har råd till för att rekrytera den personal som man behöver för sin verksamhet. 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 chefslöner är låga i statsförvaltningen och att detta har en tendens att trycka ihop lönestrukturen på myndigheten. De flesta anser dock att statsförvaltningens möjligheter att lönekonkurrera med näringslivet har förbättrats under 1990-talet 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.

Individuell lönesättning har slagit igenom

Många myndighetsföreträdare anser att den individuella lönesättningen har slagit igenom på myndigheterna. Å andra sidan pekar många myndighetsföreträdare på att det finns hinder för ett fullständigt genomslag för den individuella lönesättningen. De hinder som framförallt 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 har slagit igenom 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 på detta sätt gjort det lättare för statsförvaltningen att konkurrera om marknadsutsatta personalkategorier.

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 de icke-lönerelaterade fördelarna med en statlig anställning. Man tänker då på sådant som varierade och intressanta arbetsuppgifter, goda utbildnings- och utvecklingsmöjligheter, större möjligheter till tjänstledighet för olika ändamål, etc.

7.5 *Etiska frågor (jämsällldhet, etnisk mångfald, arbetshandikappade och arbetsmiljö)*

Etiska frågor är inte direkt kopplade till delegeringen

Många inom samtliga grupper av intervjuade anser att hur myndigheterna arbetar med jämsällldhet, etnisk mångfald, arbetshandikappade och arbetsmiljö är inte direkt kopplat till delegeringen. Mycket är f.ö. reglerat i lagstiftning som gäller för alla arbetsgivare.

Några påpekar dock att arbetet med de etiska frågorna har blivit mer beroende av verkschefens och personalchefens personliga engagemang än tidigare. Myndigheter med verkschefer och/eller personalchefer som är mycket engagerade i t.ex. jämsällldhetsfrågor har nu möjlighet att arbeta med sådana frågor på ett mer aktivt sätt än tidigare. Genom delegeringen finns också möjligheter att organisera arbetet på ett passande sätt och låta medarbetare distansarbeta om de p.g.a. fysiska eller geografiska handikapp har svårt att ta sig till arbetsplatsen.

Jämsällldhet, etnisk mångfald och bra arbetsmiljö kan vara en konkurrensfördel

Många menar att det kan vara en fördel i konkurrensen om arbetskraften att satsa på jämsällldhet, etnisk mångfald och arbetsmiljö. Några personalchefer och linjechefer menar att deras myndigheter försöker konkurrera med bra arbetsmiljö och goda utvecklingsmöjligheter istället för hög lön. Andra personalchefer säger att deras myndigheter tror att det blir en bättre, mer effektiv verksamhet med blandning av män och kvinnor och med mer etnisk mångfald, därför satsar man på dessa frågor. Myndigheter som har mycket direkta kontakter med allmänheten uppger också att de behöver etnisk mångfald för att kunna klara av verksamheten på ett bra sätt.

Nästan alla anser att arbetshandikappade håller på att försvinna från myndigheterna. Många från de olika grupperna menar att myndigheterna tänker mer på pengar nu. De menar att förr ansåg statliga myndigheter ofta att de skulle ta ett särskilt ansvar för äldre och arbetshandikappade. Detta gäller inte längre. Den vanliga uppfattningen inom samtliga grupper av intervjuade är man inte längre har utrymme för arbetshandikappade. Detta beror på att arbetstakten nu är högre och att det bara finns plats för sådana som kan arbeta för fullt. Detta faktum i kombination med att myndigheternas ersättning för de arbetshandikappade har sänkts har

gjort att de flesta myndigheter har försökt göra sig av med de arbetshandikappade under senare år.

De flesta intervjuade anser att ansvarsfördelningen inom det etiska området är tydlig. Några intervjuade från Arbetsgivarverket påpekar dock att det råder viss osäkerhet om vem som företräder staten som arbetsgivare när det gäller arbetsmiljön. Är det Regeringskansliet eller Arbetsgivarverket? Dialoger om arbetsmiljön förs mellan OFR, Regeringskansliet och Arbetsgivarverket.

Riksdagen stiftar lagar. Regeringen ställer krav, framför allt på jämställdhet och etnisk mångfald, genom regleringsbrev och på annat sätt. Myndigheterna skall rätta sig efter regelverket, som Arbetsgivarverket hjälper till att föra ut och att tolka. Denna uppfattning har alla intervjuade. Några verkschefer och personalchefer anser dock att Arbetsgivarverket borde vara mer drivande i dessa frågor. De menar att Arbetsgivarverket borde klargöra, diskutera och driva på myndigheterna när det gäller etiska frågor

C. KONSULTERNAS ANALYS OCH BEDÖMNING

8 En samlad bild av delegeringens effekter

I detta kapitel gör vi en samlad bedömning av de effekter som den arbetsgivarpolitiska delegeringen kan ha haft på myndigheternas verksamhet. Bedömningen bygger på de intryck som vi har fått under intervjuerna och vilar därför ytterst på de uppfattningar som våra intervjupersoner har beträffande delegeringens effekter. Det bör betonas att det ofta är svårt att särskilja effekten av den arbetsgivarpolitiska delegeringen från effekten av andra förändringar som har skett parallellt med den arbetsgivarpolitiska delegeringen. Det utdragna tidsförloppet har också försvarat bedömningen. Den arbetsgivarpolitiska delegering som man kan se idag är resultatet av en förändringsprocess som tog sin början i och med den personalpolitiska propositionen i mitten på 1980-talet. Effekterna består dessutom av attityd- och beteendeförändringar som behöver relativt lång tid för att tränga igenom på alla nivåer inom statsförvaltningen.

Med dessa reservationer anser vi att man kan dra nedanstående slutsatser om delegeringen och dess effekter på myndigheternas verksamhet.

Delegeringen är väl förankrad hos alla berörda

Delegeringen som princip och arbetsmetod är väl förankrad bland myndigheterna och hos tjänstemän inom Regeringskansliet. Den betraktas av de flesta som en nödvändig förutsättning för att myndigheterna ska kunna verksamhetsanpassa sin arbetsgivarpolitik. Den arbetsgivarpolitiska delegeringen bör enligt vår uppfattning ses mot bakgrund av den utveckling som har skett inom andra områden som berör myndigheternas resurshantering. Mål- och resultatstyrningen bygger på att regeringen styr genom att ange mål för verksamheterna och genom att följa upp de verksamhetsresultat som uppnås. I ett sådant system är det naturligt att myndigheterna ges frihet att själva ta ställning till vilken lönesättning som bäst gynnar verksamheten och hur man i övrigt bör uppträda som arbetsgivare för att uppnå bästa möjliga resultat i verksamheten. En liknande utveckling har skett inom andra områden, t.ex. lokalförsörjningen. I slutet av 1980-talet hade Byggnadsstyrelsen en myndighetsfunktion inom detta område som liknar den som det dåvarande Statens avtalsverk hade. Man kan därför se den arbetsgivarpolitiska delegeringen som en konsekvens av en i grunden förändrad relation mellan regeringen och myndigheterna.

Delegeringen stimulerar myndighetsledningarna att ta ett helhetsansvar för verksamheten

Delegeringen betonar myndighetsledningarnas helhetsansvar för den egna verksamheten. Det är inte längre möjligt att hänvisa till formella hinder eller olämpligt utformade avtal om man inte förmår att lösa myndighetens personal- och kompetensförsörjning på ett bra sätt. Mål- och resultatstyrningen ger också myndighetsledningen möjlighet att göra de avvägningar mellan olika kostnadslag som den anser bäst gagnar verksamheten. En myndighetsledning som anser att myndigheten behöver höja kvalifikationsnivån bland personalen kan göra detta utan hinder av att personalkostnaderna ökar i förhållande till andra kostnader om detta bidrar till ett bättre totalresultat och myndigheten håller sig inom tilldelade budgetramar. Effekten av detta bör bli en ökad ekonomisk medvetenhet på myndigheterna. Våra intervjuer bekräftar också att denna typ av tänkande har fått ett ökat genomslag på myndigheterna. Däremot är det givetvis omöjligt att kvantifiera effekten av denna ökade medvetenhet. Det är dock sannolikt att den har haft positiva effekter på effektiviteten i statsförvaltningen.

Delegeringen har skapat osäkerhet om regeringens roll inom arbetsgivarpolitiken

Det finns en osäkerhet bland myndigheterna om regeringens roll inom den statliga arbetsgivarpolitiken. Denna osäkerhet kommer bl.a. till uttryck i de svar som vi har fått i våra intervjuer då vi har frågat om det finns en statlig arbetsgivarpolitik. Som framgått av redovisningen i kapitel 5 finns det olika tolkningar av vad som menas med statlig arbetsgivarpolitik. Dessa tolkningar utgår från olika synsätt på regeringens roll inom arbetsgivarpolitiken. Ut-talanden och utspel från vissa statsråd har bidragit till att förstärka osäkerheten om regeringens inställning och roll.

De svar som vi har fått på frågor om vad regeringen bör göra om den ställs inför illojala eller oskickliga arbetsgivarbeteenden från myndigheternas sida visar att flertalet myndighetsföreträdare motsätter sig ingripanden från regeringen i myndigheternas sätt att sköta arbetsgivarpolitiken. Myndigheterna vill hantera sin arbetsgivarpolitik med stöd av Arbetsgivarverket och utan regeringens inblandning.

Samtidigt som myndigheterna är osäkra på regeringens inställning och roll inom den statliga arbetsgivarpolitiken finns det farhågor att den politiska nivån – trots de ställningstaganden som har gjorts inom förvaltningspolitiken – inte fullt ut har accepterat delegeringen. Detta kan vara en förklaring till att myndigheterna vill undvika regeringsinblandning i arbetsgivarpolitiken så mycket som möjligt. De relativt omfattande kraven på att myndigheterna skall redovisa resultatet av sina arbetsgivarpolitiska åtgärder till regeringen har bidragit till spekulationer om regeringens dolda agenda för den statliga arbetsgivarpolitiken.

Delegeringen har gjort det lättare för myndigheterna att rekrytera kvalificerad personal

Delegeringen har lett till en friare och mer marknadsanpassad lönesättning inom statsförvaltningen. Denna förändring 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 påtaglig 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 idag. 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 fungerar bäst på stora myndigheter med en stark arbetsgivarfunktion

Delegeringen kräver en större arbetsgivarpolitisk kompetens hos myndigheterna än det tidigare systemet. Därför fungerar den ännu så länge bäst på större myndigheter som har en väl utvecklad personalfunktion och som har satsat på att höja den arbetsgivarpolitiska kompetensen hos chefer på olika nivåer i organisationen. Däremot har delegeringen medfört att många företrädare för småmyndigheter känner osäkerhet i sin arbetsgivarroll. Denna osäkerhet finns för övrigt också på den fackliga sidan på dessa myndigheter. Vi noterar att en hel del arbete har lagts ned från Arbetsgivarverkets sida på att stödja småmyndigheterna. Det är också möjligt att det tar längre tid för delegeringen att etablera sig som företeelse på små myndigheter än på stora myndigheter. Trots detta måste vi dra slutsatsen att delegeringen inte fungerar lika bra på småmyndigheterna som på de större myndigheterna.

Delegeringen ökar riskerna för löneglidning och kostsamma förhandlingsuppgörelser

Delegeringen förutsätter att den statliga arbetsgivarparten 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. Vi anser att det på sina håll inom statsförvaltningen finns 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.

9 Jämförelse med den undersökning som genomfördes för fem år sedan

År 1996 gjordes en intervjuomgång inom ramen för Kommittén angående den arbetsgivarpolitiska delegeringen (SOU 1997:48 Arbetsgivarpolitik i staten). Denna utrednings intervjuundersökning var inte så omfattande som den genomgång som ligger till grund för den här rapporten. Då som nu intervjuades dock företrädare för Regeringskansliet, myndighetsföreträdare samt företrädare för centrala fackliga organisationer om staten som arbetsgivare, myndigheten som arbetsgivare m.m. Företrädare för tio myndigheter intervjuades. På fem av dessa myndigheter intervjuades myndighetschefen, personalchefen, lokala fackliga representanter samt en arbetsgrupp på myndigheten. Även linjechefer och regionala företrädare intervjuades. Företrädare för dessa fem myndigheter och även några av de övriga har intervjuats på nytt i denna intervjuomgång för att få en grund för jämförelser mellan då och nu.

För fem år sedan konstaterades att kraven på vad myndigheterna skulle åstadkomma och därmed på personalen hade ökat. Företrädare för olika grupper ansåg att kraven på serviceinriktning och samarbetsförmåga både internt och i förhållande till andra organisationer hade ökat. Den allmänna uppfattningen var då att den beskrivna utvecklingen var av godo. En del fackliga representanter från myndigheterna samt arbetsgrupper konstaterade dock att många anställda inte klarade förändringarna och frågade sig om det i framtiden skulle finnas plats för sådana personer inom staten.

Nu fem år senare har kraven accentuerats ytterligare. Nu är det mer markerat att människor som inte klarar förändringar eller på andra sätt inte kan motsvara dagens krav i arbetslivet inte har en plats i statliga myndigheter. Kraven har också gått så långt så att många intervjuade nu tar upp frågan om utbrändhet och långtids-sjukskrivningar. Då som nu var den vanligaste uppfattningen att staten inte skulle vara bättre än andra arbetsgivare, men noga följa de arbetsrättsliga regler som fanns.

Inställningen till det koncerngemensamma skiljer sig inte åt mellan år 1996 och år 2001. Arbetsgivarföreträdarna ansåg då som nu att en gemensam lönepolitik i staten var en viktig arbetsgivarpolitisk fråga. Uppfattningen att den delegerade arbetsgivarpolitiken, som bl.a. möjliggjorde avvägning mellan resurser mot varandra, var en viktig förutsättning för att myndigheterna skulle

klara av sin verksamhet på ett bra sätt var densamma för fem år sedan som i dag.

Då som nu fanns en oro över att staten har svårt att behålla den marknadsutsatta kompetensen med den löneutveckling som statliga myndigheter kan erbjuda. För fem år sedan var man också medveten om åldersproblematiken på myndigheterna. Oron finns fortfarande kvar och ännu verkar inte några större insatser göras för att komma till rätta med problemen.

När det gäller chefsförsörjningen finns en skillnad. För fem år sedan hade både arbetsgivar- och arbetstagarrepresentanterna bilden att sakkompetensen hade alltför stor betydelse vid tillsättning av chefer. Intervjuade arbetsgrupper och lokala fackliga representanter menade då att flera chefer var duktiga inom sitt sakområde, men att de hade stora brister när det gällde kompetensen gällande verksamhetsplanering och ekonomi samt förståelsen för sina medarbetare. Den allmänna bilden vid denna tid var att samtliga grupper ansåg att ledaregenskaper borde tillmätas större betydelse vid chefstillsättningar. I den nu aktuella intervjuomgången säger de intervjuade att ledaregenskaper i praktiken spelar större roll än tidigare vid chefstillsättningar.

I de nu genomförda intervjuerna poängteras mer än för fem år sedan linjechefernas betydelse för den statliga arbetsgivarpolitiken. Vikten av att myndigheterna satsar på kompetensutveckling och attitydförändring för att linjecheferna skall kunna axla sitt nya ansvar poängteras också i dag, framförallt av personalcheferna.

Då som nu var flertalet positiva till den individuella lönesättningen. Arbetsgivarsamverkan ansågs 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 olika arbetsgivare. Samtidigt säger en del myndighetsföreträdare att samverkan faktiskt har blivit bättre jämfört med tidigare. Av detta kan man dra slutsatsen att arbetsgivarsamverkan utvecklas kontinuerligt, men det tar tid och en hel del återstår att göra för att den skall fungera så bra som myndigheterna önskar.

Då som nu konstaterades att Regeringskansliets intresse för myndigheternas arbetsgivarpolitik är begränsat.

En slutsats av de intervjuer som genomfördes för fem år sedan var att myndigheterna inte lärt sig att fullt ut utnyttja de förutsätt-

ningar som den arbetsgivarpolitiska delegeringen och rambudgetsystemet har skapat. Många intervjuade anser att detta gäller fortfarande. De flesta menar dock att alla berörda medverkar till att utveckla systemet, men att en genomgripande förändring kräver tid för att slå igenom fullt ut.

10 Problem och utvecklingsbehov inom den statliga arbetsgivarpolitiken

De intervjuer som vi har genomfört visar att den arbetsgivarpolitiska delegeringen i många avseenden fungerar väl. Man kan till och med hävda att delegeringen fungerar förvånansvärt väl med tanke på omfattningen av den förändring som har skett under de senaste 15 åren. Trots detta finns vissa inslag i utvecklingen som enligt vår mening är problematiska och som bör korrigeras i det fortsatta arbetet. I det följande redovisar vi några sådana områden.

Regeringens ansvar behöver tydliggöras

Många intervjuade uppfattar regeringens roll i den statliga arbetsgivarpolitiken som oklar. Detta har framkommit i anslutning till flera av de frågor som har ställts under intervjuerna. Resultatet har blivit en osäkerhet om regeringens roll bland många myndighetsföreträdare. Det är sannolikt att denna osäkerhet kan ha negativa återverkningar på effektiviteten i den statliga arbetsgivarfunktionen.

Ett exempel på denna osäkerhet är reaktionerna inför det relativt omfattande underlag om arbetsgivarpolitiken som myndigheterna skall redovisa till Regeringskansliet. Det rör sig om nyckeltal, statistik och annat material. Många myndighetsföreträdare upplever att detta material inte används inom Regeringskansliet. Man frågar sig då varför materialet samlas in. Avsaknaden av tydliga mål från regeringens sida för arbetsgivarpolitiken medför också att det saknas grunder för att bedöma när regeringen anser att myndigheterna har varit framgångsrika respektive mindre framgångsrika i sin arbetsgivarpolitik.

Vår bedömning är att det är viktigt att systemet för uppföljning och utvärdering inom arbetsgivarpolitiken anpassas till den roll som man anser att regeringen bör ha i den statliga arbetsgivarpolitiken. Höga ambitioner och tydliga mål från regeringens sida inom detta område bör motsvaras av en ambitiös uppföljnings- och

utvärderingsverksamhet. Ett mindre omfattande engagemang från regeringen sida förutsätter en annorlunda och mindre detaljerad uppföljnings- och utvärderingsverksamhet. Idag saknas denna koppling mellan å ena sidan mål och ambitioner och å andra sidan uppföljnings- och utvärderingsverksamheten.

Det behöver också klargöras hur stabsmyndighetsfunktionen bör utövas inom arbetsgivarpolitiken och var den skall placeras. Detta blir särskilt viktigt om regeringens engagemang i den statliga arbetsgivarpolitiken ökar. Då ökar behovet av uppföljnings-, utvärderings- och utredningsinsatser som utgår från de behov som regeringen ser inom det arbetsgivarpolitiska området. Regeringen kan då förväntas behöva mer hjälp från en stabsmyndighet. Detta kan i sin tur göra det svårt för en medlemsstyrd organisation som Arbetsgivarverket att härbärgera en stabsmyndighetsfunktion.

Allmänt sett ser vi ett behov av att regeringen tydliggör vad som förväntas av en statlig arbetsgivare och om dessa förväntningar skiljer sig från de krav som ställs på en icke-statlig arbetsgivare. Det bör också klargöras om det finns behov av en av regeringen definierad statlig arbetsgivarpolitik. Om det finns behov av en sådan arbetsgivarpolitik bör den skrivas ned och kommuniceras till myndigheterna på ett tydligt sätt.

Vi anser också att man bör överväga om mål- och resultatdialogen mellan regeringen och myndigheterna ger regeringen tillräckliga möjligheter att påverka myndighetsledningar som har tappat kontrollen över löneutvecklingen på sina myndigheter. Generella styrmedel som omplacering av verkschefer som inte har klarat sina uppgifter kan vara svåra att tillgripa annat än i mycket exceptionella situationer. Det finns därför anledning att överväga andra åtgärder, t.ex. särskilda tak för lönekostnaderna för sådana myndigheter.

Arbetsgivarsamverkan behöver stärkas

Det finns tecken på att vissa myndighetsledningar inte har accepterat eller förstått sin arbetsgivarroll fullt ut. Tendenser finns dessutom att sektors- eller kärntressen i vissa fall överflyglar arbetsgivarintresset. Dessa omständigheter försvårar arbetsgivarsamverkan och ökar risken för att myndigheterna träffar för staten ogynnsamma förhandlingsuppgörelser.

Det finns brister i arbetsgivarsamverkan inom statsförvaltningen. Dessa brister kan delvis hänföras till en alltför svag identifiering på sina håll med arbetsgivarrollen. När det gäller löneområdet finns

det en tendens att bortse från de smittoeffekter som de egna avtalen kan ge upphov till. Samtidigt saknas det möjligheter till effektiv påverkan såväl från regeringens sida som från andra myndigheters sida på arbetsgivare som accepterar för stora löneökningar.

Det finns inga enkla lösningar på dessa problem. Ett bättre informationsutbyte mellan myndigheterna inför och under förhandlingarna kan dock 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.

Det finns också ett behov av fler nätverk för verks- och personalchefer för kvalificerade diskussioner och överläggningar i arbetsgivarpolitiska frågor. Sådana nätverk kan också användas för att samordna förhandlingsarbetet mellan grupper av myndigheter på en ort eller inom ett sak- eller verksamhetsområde. Enligt vår uppfattning borde Arbetsgivarverket kunna göra mer för att underlätta framväxten av och funktionen hos sådana nätverk. Arbetsgivarverket borde också satsa mer på att ta fram olika typer av analysmaterial vad gäller utvecklingstendenser inom det arbetsgivarpolitiska området. Ett sådant underlag kan användas för att stimulera till diskussioner om dessa frågor bland myndigheterna.

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

Arbetsgivarverkets roller och uppgifter behöver utvecklas

Arbetsgivarverket fungerar väl i många avseenden och har accepterats som en medlemsstyrd organisation. Det finns dock vissa inslag i verksamheten som behöver utvecklas.

Ett sådant område är ökade insatser för att främja arbetsgivarverkan. Verket bör också satsa mer på omvärldsbevakning och analyser av framtidstendenser som har betydelse för myndigheternas personal- och kompetensförsörjning.

Ett annat område som behöver utvecklas är lönestatistiken. Det finns vissa problem vad gäller jämförbarheten hos statistiken. Det

har också framkommit att många myndigheter behöver bättre lönestatistik från olika delar av arbetsmarknaden. Många gånger efterfrågas inte detaljerad statistik utan snarare grova uppskattningar av olika yrkesgruppers löneintervall inom skilda delar av arbetsmarknaden. Framtagande av sådana uppgifter har karaktären av omvärldsbevakning.

Tillräcklig arbetsgivarkompetens saknas ofta hos små myndigheter. Brister finns också hos vissa linjechefer på större myndigheter och på regional och lokal nivå inom en del myndigheter. Inom detta område krävs ökade stödinsatser.

Arbetsgivarverkets organisation och ledningsformer fungerar i stort sett väl. Ett undantag är dock Arbetsgivarkollegiet. Så gott som samtliga intervjuade verkschefer anser att Arbetsgivarkollegiet inte fungerar. Många historier cirkulerar om de problem som finns med att få ihop tillräckligt många ledamöter för att organet skall bli beslutsmässigt.

Arbetsgivarverkets stabsmyndighetsuppgifter uppfattas i praktiken inte som problematiska. Detta beror sannolikt på att dessa uppgifter idag är mycket begränsade. Ett annat läge kan uppstå om regeringen skulle behöva få tillgång till ett mer omfattande utvärderings- och utredningsstöd inom arbetsgivarpolitikens område. Om stabsmyndighetsuppgiften då ligger kvar på Arbetsgivarverket kan konflikter uppstå mellan stabsmyndighetsrollen och de övriga roller och uppgifter som Arbetsgivarverket har. Det finns då anledning att överväga om stabsmyndighetsuppgiften bör flyttas till en annan myndighet.

Övriga utvecklingsbehov

Det har närmast blivit ett axiom inom statsförvaltningen att individuell lönesättning är något som främjar verksamhetens effektivitet och fungerar som ett viktigt incitament för de enskilda medarbetarna. Vi har tidigare pekat på situationer då detta inte är fallet. Det finns därför anledning att närmare analysera vilka förutsättningar som krävs för att den individuella lönesättningen skall fungera väl. Detsamma gäller för övrigt systemet med lokal-lokal förhandlingsrätt inom stora myndigheter med självständiga regionala organ. De lönedifferenser som genom denna förhandlingsrätt kan uppstå mellan grupper av anställda med likartade arbetsuppgifter kan framstå som omotiverade och ge upphov till kompensationskrav från fackligt håll.

I intervjuerna har vi inte gått in närmare på den tekniska konstruktionen av löneomräkningssystemet. Däremot har många intervjuade kommenterat detta system. Kritik har framförts från såväl myndighetshåll som fackligt håll. Enligt vår uppfattning är det väsentligt att löneomräkningssystemet utformas på ett sådant sätt att det uppfattas som lättförståeligt, rättvist och legitimt av myndigheterna. Detta är definitivt inte fallet idag. Det finns därför ett behov av att förändra systemet och att ta hänsyn till myndigheternas synpunkter vid utformningen av det nya systemet.

Exempel på frågelistor

1. Regeringskansliet
2. Personalchefer på myndigheter
3. Arbetsgivarverkets ledning och personal

Frågor till enhetschefer och kontaktpersoner i RK i samband med den samlade utvärderingen av den arbetsgivarpolitiska reformen

I det följande redovisas exempel på frågor som kan komma att tas upp under intervjun. Vissa frågor kan komma att uteslutas, andra kan komma att tillfogas beroende på vilken erfarenhetsbakgrund som den intervjuade har. Syftet med sammanställningen är att ge den intervjuade möjlighet att tänka igenom frågorna på förhand.

Staten som arbetsgivare

Har staten som arbetsgivare en särart? På vilket sätt avviker staten från andra arbetsgivare?

Vilka arbetsgivarpolitiska frågor bör hanteras koncerngemensamt?
Vilka arbetsgivarpolitiska frågor bör hanteras av AgV respektive myndigheterna själva?

På vilket sätt och på vilka grunder bör regeringen ingripa om myndigheterna inte agerar på ett ansvarsfullt sätt i arbetsgivarfrågor?

Statsmakternas roll

Vilken roll bör riksdagen ha i den statliga arbetsgivarpolitiken?

Vilka krav ställer regeringen på myndigheternas arbetsgivarpolitik i egenskap av huvudman för statsförvaltningen?

Vilka arbetsgivarpolitiska frågor följs upp av regeringen? Hur sker återkopplingen till myndighetscheferna?

AgV:s roll

Hur fungerar AgV som arbetsgivarorganisation? Hur klarar myndigheten att balansera de olika roller som myndigheten har?

Hur fungerar AgV:s organisations- och ledningsformer (föreningsmodellen)? Behöver något ändras?

Har AgV och myndigheterna tillräcklig kontroll över löneutvecklingen i den meningen att man inom kostnadsramarna

förmår att genomföra särskilda satsningar på prioriterade myndigheter och/eller grupper?

Myndigheterna som arbetsgivare

Har ni diskuterat arbetsgivarpolitiska frågor, t.ex. i samband med budgetprocessen, med myndigheterna under det senaste året?

Har myndigheterna tillräcklig kompetens för att kunna hantera alla de frågor som omfattas av den arbetsgivarpolitiska delegeringen?

Har myndigheterna förmått att bära det ökade ansvar som följer av den arbetsgivarpolitiska delegeringen?

Myndigheternas personal- och kompetensförsörjning

Vilka effekter har den arbetsgivarpolitiska delegeringen haft på myndigheternas personal- och kompetensförsörjning?

Har myndigheterna fått det lättare att rekrytera eller behålla specialister och andra kategorier som kan vara eftertraktade på arbetsmarknaden?

Finns problem med oklarheter vad gäller de regler och bestämmelser som styr myndigheternas personalförsörjning?

Myndigheternas chefsförsörjning

Har den arbetsgivarpolitiska delegeringen påverkat regeringens chefsförsörjningspolitik?

Hur har den arbetsgivarpolitiska delegeringen påverkat den chefsförsörjning som myndigheterna själva svarar för?

Myndigheternas lönepolitik

Hur har myndigheterna hanterat det ökade ansvaret vad gäller lönebildningen och lönekostnadsutvecklingen i staten? Har det uppstått nya problem med lönebildningen genom delegeringen?

Har långt bör man gå i samordningen av den statliga lönepolitiken?
Bör det finnas sanktioner mot illojala myndigheter när det gäller lönebildningen?

Funktions- och områdesvisa effekter av den arbetsgivarpolitiska delegeringen

Kan man se några effekter av den arbetsgivarpolitiska delegeringen på myndigheternas arbete inom nedanstående områden? Vilka effekter har i så fall uppstått och är de positiva eller negativa?

- jämställdhet
- etnisk mångfald
- arbetshandikappade
- arbetsmiljöfrågor

Funktions- och områdesvisa synpunkter på fördelningen av ansvar och befogenheter inom arbetsgivarpolitiken

Finns problem med oklarheter i ansvarsfördelningen mellan regeringen, AgV och myndigheterna inom nedanstående områden?
I så fall: vilka oklarheter finns och hur bör de åtgärdas?

- jämställdhet
- etnisk mångfald
- arbetshandikappade
- arbetsmiljöfrågor

Frågor till personalchefer i samband med den samlade utvärderingen av den arbetsgivarpolitiska reformen

I det följande redovisas exempel på frågor som kan komma att tas upp under intervjun. Vissa frågor kan komma att uteslutas, andra kan komma att tillfogas beroende på vilken erfarenhetsbakgrund som den intervjuade har. Syftet med sammanställningen är att ge den intervjuade möjlighet att tänka igenom frågorna på förhand.

Staten som arbetsgivare

Har staten som arbetsgivare en särart? Vilka frågor bör hanteras koncerngemensamt? Hur långt bör samordningen drivas inom det arbetsgivarpolitiska området?

AgV:s roll

Hur fungerar AgV som arbetsgivarorganisation? Hur klarar myndigheten att balansera de olika roller som myndigheten har?

Hur fungerar AgV:s organisations- och ledningsformer (föreningsmodellen)? Behöver något ändras?

Tillhandahåller AgV det stöd som myndigheten behöver i arbetsgivarpolitiska frågor? Hur fungerar samarbetet generellt med AgV?

Myndigheten som arbetsgivare

Vilka förändringar av det arbetsgivarpolitiska regelsystemet under de senaste åren har varit viktigast för Din myndighet? Vilka konsekvenser har dessa förändringar haft?

Har myndigheten tillräcklig kompetens för att hantera alla de frågor som omfattas av den arbetsgivarpolitiska delegeringen? Om inte: inom vilka områden krävs stödinsatser utifrån?

Samarbetar myndigheten med andra statliga arbetsgivare på annat sätt än via AgV? I så fall: vilket innehåll har detta samarbete?

Är statsmakternas riktlinjer för arbetsgivarpolitiken tydliga? Om inte: inom vilka områden krävs förtydliganden eller förändringar?

Hur har relationerna mellan de fackliga organisationerna och AgV påverkats av den arbetsgivarpolitiska delegeringen? Krävs nya förhandlings- och avtalsformer för att utveckla delegeringen?

Myndighetens personal- och kompetensförsörjning

Vilka effekter har den arbetsgivarpolitiska delegeringen haft på myndighetens personal- och kompetensförsörjning? Har det blivit lättare att rekrytera eller behålla specialister och andra kategorier som kan vara eftertraktade på arbetsmarknaden?

Myndighetens chefsförsörjning

Har den arbetsgivarpolitiska delegeringen påverkat regeringens chefsförsörjningspolitik? Har den arbetsgivarpolitiska delegeringen påverkat den del av chefsförsörjningen som myndigheten själv svarar för?

Myndighetens lönepolitik

Hur har myndigheten använt det ökade ansvaret vad gäller lönebildningen och lönekostnadsutvecklingen i staten? Har myndigheten en egen lönepolitik? Har den individuella lönesättningen slagit igenom?

Finns problem vad gäller myndighetens lönesättning och lönestruktur som kan hänföras till den arbetsgivarpolitiska delegeringen?

Hur långt bör man gå i samordningen av den statliga lönepolitiken? Vilka beteenden från en myndighet bör uppfattas som illojala? Bör det finnas sanktioner mot illojala myndigheter när det gäller lönebildningen?

Funktions- och områdesvisa effekter av den arbetsgivarpolitiska delegeringen

Kan man se några effekter av den arbetsgivarpolitiska delegeringen på myndighetens arbete inom nedanstående områden? Vilka effekter har i så fall uppstått och är de positiva eller negativa?

- jämställdhet
- etnisk mångfald

- arbetshandikappade
- arbetsmiljöfrågor

Funktions- och områdesvisa synpunkter på fördelningen av ansvar och befogenheter inom arbetsgivarpolitiken

Finns problem med oklarheter i ansvarsfördelningen mellan regeringen, AgV och myndigheten inom nedanstående områden? I så fall: vilka oklarheter finns och hur bör de åtgärdas?

- jämställdhet
- etnisk mångfald
- arbetshandikappade
- arbetsmiljöfrågor

Frågor till AgV i samband med den samlade utvärderingen av den arbetsgivarpolitiska reformen

I det följande redovisas exempel på frågor som kan komma att tas upp under intervjun. Vissa frågor kan komma att uteslutas, andra kan komma att tillfogas beroende på vilken erfarenhetsbakgrund som den intervjuade har. Syftet med sammanställningen är att ge den intervjuade möjlighet att tänka igenom frågorna på förhand.

Staten som arbetsgivare

1a) Har staten som arbetsgivare en särart? 1b) På vilket sätt avviker staten från andra arbetsgivare?

2a) Vilka arbetsgivarpolitiska frågor bör hanteras koncerngemensamt? 2b) Vilka arbetsgivarpolitiska frågor bör hanteras av AgV respektive myndigheterna själva?

3) På vilket sätt och på vilka grunder bör regeringen ingripa om myndigheterna inte agerar på ett ansvarsfullt sätt i arbetsgivarfrågor?

Statsmakternas roll

4) Vilken roll bör riksdagen ha i den statliga arbetsgivarpolitiken?

5a) Är statsmakternas riktlinjer för den statliga arbetsgivarpolitiken tydliga? 5b) Om inte: inom vilka områden krävs förtydliganden eller förändringar?

6a) Vilka krav bör regeringen ställa på myndigheternas arbetsgivarpolitik i egenskap av huvudman för statsförvaltningen?

6b) Vilka arbetsgivarpolitiska frågor bör följas upp av regeringen?

AgV:s roll

7) Vilka inslag är viktigast i myndighetens roller som förhandlare och samordningsorgan, serviceorgan åt myndigheterna och stabsmyndighet åt regeringen?

8a) Hur prioriterar myndigheten mellan dessa roller? 8b) Har det uppstått konflikter mellan rollerna? 8c) Finns det behov av förtydliganden?

9a) Vilka erfarenheter finns av AgV:s organisations- och ledningsformer (styrelse, arbetsgivarkollegium och delegationer) 9b) Behöver något ändras?

10a) Vilken betydelse har kontaktmannasystemet för samarbetet med medlemmarna? 10b) Finns det behov av förändringar i detta system?

11a) Finns behov eller områden i samarbetet med medlemmarna som behöver utvecklas? 11b) I så fall: vilka? 11c) Hur hanteras myndigheter med speciella behov, t ex småmyndigheter?

12a) Vilka kontakter har AgV med regeringskansliet i detta organs egenskap som huvudman för den statliga verksamheten? 12b) Vilken betydelse har dessa kontakter för inriktningen av AgV:s verksamhet?

13a) Hur har relationerna mellan de fackliga organisationerna och AgV påverkats av den arbetsgivarpolitiska delegeringen? 13b) Krävs nya förhandlings- och avtalsformer för att utveckla delegeringen?

Myndigheterna som arbetsgivare

14a) Vilka förändringar av det arbetsgivarpolitiska regelsystemet under de senaste åren har varit viktigast för den statliga arbetsgivarpolitiken? 14b) Vilka konsekvenser har dessa förändringar haft för AgV:s roll och uppgifter ?

15a) Har alla myndigheter tillräcklig kompetens för att hantera de frågor som omfattas av den arbetsgivarpolitiska delegeringen? 15b) Vilka myndigheter har svårast att hantera detta ansvar? 15c) Vad görs för att stödja dessa myndigheter?

16a) Har myndigheterna generellt sett förmått att bära det ökade ansvar som följer av den arbetsgivarpolitiska delegeringen? 16b) Finns det problem vad gäller myndighetens lönesättning och

lönestruktur som kan hänföras till den arbetsgivarpolitiska delegeringen?

17a) Hur långt bör man gå i samordningen av den statliga lönepolitiken? 17b) Vilka beteenden från en myndighet bör uppfattas som illojala? 17c) Bör det finnas sanktioner mot myndigheter som uppträder illojalt vad det gäller lönebildningen?

Andra intressenters roller

18a) Vilket samarbete förekommer med andra arbetsgivarorganisationer på den svenska arbetsmarknaden? 18b) Förekommer någon typ av samordning av arbetsgivarnas uppträdande?

19a) Hur har de fackliga organisationernas roller och ansvar förändrats genom den arbetsgivarpolitiska delegeringen? 19b) Finns problem i relationerna mellan centrala och lokala förhandlingsparter på den fackliga sidan?

Funktions- och områdesvisa synpunkter på fördelningen av ansvar och befogenheter inom arbetsgivarpolitiken

20a) Finns det problem med oklarheter i ansvarsfördelningen mellan regeringen, AgV och myndigheten inom nedanstående områden? 20b) I så fall: vilka oklarheter finns och hur bör de åtgärdas?

- jämställdhet
- etnisk mångfald
- arbetshandikappade
- arbetsmiljöfrågor

Förteckning över intervjuade

Grupp 1***Riksdagen***

Ingemar Wahlberg, Försvarsutskottet
Ove Nilsson, Finansutskottet
Gunilla Upmark, Arbetsmarknadsutskottet
Åke Dahlberg, Riksdagens revisorer

Regeringskansliet som ägarrepresentant

Ulf Lundin, Näringsdepartementet
Bengt Johansson, UD
Karin Nordström, UD
Per-Magnus Nilsson, Kulturdepartementet
Ann Aurén, Kulturdepartementet
Marie Jönsson, Finansdepartementet
Dan Ohlsson, Försvarsdepartementet
Anders Lönnblad, Jordbruksdepartementet
Ulrika Boström, Jordbruksdepartementet
Anders Blanck, Socialdepartementet
Yogesh Kumar, Miljödepartementet
Karin Röding, Utbildningsdepartementet
Nils Cederstierna, Justitiedepartementet
Anna-Lena Sand Svensson, Justitiedepartementet

Grupp 2**Myndigheten Regeringskansliet**

Gunilla Olofsson, Förvaltningsavdelningen
 Jan Wallin, Förvaltningsavdelningen
 Evy Lind, Socialdepartementet
 Thomas Westin, Näringsdepartementet
 Hans Björk, Finansdepartementet
 Ann-Marie Nilsson, DT

Skolverket

Mats Ekholm
 Anne-Marie Rosenlund
 Bo-Åke Julin, Lärarförbundet
 Olle Norgren, SACO

Länsstyrelsen i D-län

Anders Granat
 Catarina Andersson
 Greger Nordlöf
 Christina Petersson, ST
 Inger Carnelius, ST
 Lars Juhlin, SACO
 Anders Jansson, SACO

Boverket

Ines Uusman
 Peter Thorsson
 Gunnevi Pettersson
 Anders Larsson
 Mats Botvid
 Stellan Svedström
 Hans Erik Roman, ST
 Ann Pettersson, SACO

Sjöfartsverket

Jan-Olof Selén
 Jan-Peter Elf
 Johan Fransson
 Lennart Johansson, SEKO
 Magnus Hovberg, SACO
 Uno Pålsson, LF (SACO)
 Tapani Hoffrén, ST-Sjöfart

Vägverket

Ingemar Skogö
 Teddy Glans
 Mats Forsgren
 Lars Bergfalk
 Clas-Göran Rydén, SACO
 Tommy Aldwin, ST
 Jan Widegren, ST
 Ingvar Ritzén, SEKO

Riksarkivet

Erik Norberg
 Olle Forslund
 Martin Bjersby, SACO
 Tina Olsson, ST

Kammarkollegiet

Anders Eriksson
 Eivor Karlsson

KTH

Anders Flodström
 Jaak Berendtsson

FMV

Birgitta Böhlin
 Magnus Dalsvall
 Kent Montan
 Lennart Pettersson, SACO
 Bertil Wilhelmsson, FCTF

Kommerskollegium

Peter Kleen
 Maria Linna Angestav
 Anita du Pau
 Ingrid von Scheele
 Gunilla Niska, ST
 Helene Charpentier,

RSV

Mats Sjöstrand
Göran Gräslund
Katrín Westling Palm
Sten Johansson
Lars Olof Nilsson, ST-Skatt
Rolf H. Larsson, JUSEK

Kriminalvårdsstyrelsen

Bertel Österdahl
Britt-Marie Jonsson
Inga Mellgren

Livsmedelsverket

Bertil Norbelie
Gunilla Markgren

Socialstyrelsen

Kerstin Wigzell
Birgitta Hederstedt

Statens institutionsstyrelse

Sture Korpi
Mikael Färdig

Lantmäteriverket

Britt-Marie Andersson
Stig Jönsson
Eva Davidsson, TCO-OF
Torbjörn Håkanson, SACO-S/CF

Datainspektionen

Ulf Widebäck
Gunilla Simonsson

Lotteriinspektionen

Lena Jönsson
Marie Seiboldt
Sverker Lindström
Lena Pettersson, OFR/S
Lars Lundholm, SACO

Dramatiska institutet

Per Lysander
Thomas Mirstam, SACO
Olga Belonoschkin, ST

Kustbevakningen

Marie Hafström

Karolinska institutet

Ylva Lindberg

Uppsala universitet

Mats Ola Ottosson
Caroline Sjöberg
Bo Wärme
Anders Grundström, SACO
Carin Söderhäll, OFR/S
Lars-Olof Boivie, SEKO

Grupp 3

Arbetsgivarverket

Birgitta Isaksson Pérez

Anders Andersson

Mats Engelbretsson

Margareta Sjöberg

Gunilla Boman-Pellnäs

Nils-Henrik Schager

Marie Högström

Karl Pfeifer

Kent Johansson

Christer Hedvall

Alice Wickström

Staffan Lundin

Inga-Lill Engström,

Crister Haglund, SCB

(delegationsordförande)

Lena Jansson, Skansen

(delegationsordförande)

Margareta Sandebo-Eriksson, länsstyrelsen i AB-län

(delegationsordförande)

Källförteckning

- Arbetsgivarpolitik i staten. För kompetens och resultat (SOU 1997:48)
- Arbetsgivarverket: Studier av lönebildning på det statliga området. Baserad på uppsatser av Andersson, P/Isaksson, A. Arbetsgivarverket 1997
- Arbetsgivarverket: Årsredovisningar bå 1992/93 t.o.m. 2001 samt Verksamhetsberättelser 1997 t.o.m. 2001
- Arbetsgivarverket: Samarbetsavtal för det statliga förhandlingsområdet med förhandlingsprotokoll. Arbetsgivarverket cirkulär 2000:A4
- Arbetsgivarverket: Den arbetsgivarpolitiska delegeringen inom staten. Arbetsgivarverket 2001
- Arbetsgivarverket: Arbetsgivarsamverkan för arbetsgivarpolitisk utveckling. Arbetsgivarverket 2001
- Arbetsgivarverket: Staten och inget annat än staten. Årlig broschyr från Arbetsgivarverket
- Arbetsrättsliga utredningar. Bakgrundsmaterial utarbetat av sekretariatet vid 1992 års arbetsrättskommitté (SOU 1994:141)
- Avtalsrörelsen och lönebildningen 2001. Medlingsinstitutets årsrapport. Medlingsinstitutet 2002
- Budgetpropositionerna för 1997, 1998, 1999, 2000, 2001 och 2002
- Civil services in the Europe of fifteen: Current situation and prospects. (Auer, Demmke, Polet). EIPA 1997
- Den statliga personalpolitiken. Prop. 1984/85:219
- Ekonomisk politik vid full sysselsättning. (Rehn) Tiden 1948

- Elvander, Nils: Regeringen och avtalsrörelserna under 1990-talet. Arbetsmarknad och arbetsliv, årg 3, nr 4, 1997
- En förvaltning i medborgarnas tjänst. Prop. 1997/98:136
- En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram. Justitiedepartementet 2000
- En ombildning av arbetsgivarorganisationen för det statliga området. Prop. 1993/94:77
- En åldrande befolkning. – konsekvenser för svensk ekonomi. LU 1999/2000, bil. 9
- Finansutskottets offentliga utfrågning om lönebildningen. (2000/01:FiU 20, Bil. 19)
- Gustafsson, Lennart: Från patriark till part – spelregler för staten som arbetsgivare. Rapport till ESO (Ds 1988:4)
- Gustafsson, Lennart: Statens politik som arbetsgivare. Statens dubbla roll. Skrift från OFR 2001
- Gustafsson, L/Svensson, A: Public sector reform in Sweden. Liber 1999
- Hadenius, Axel: Förändringar i statstjänstemännens förhandlingsrätt. Staten som arbetsgivare – principförslag till organisation och arbetsformer (Ds B 1977:9, bilaga 2)
- Handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet. (SOU 2002:5)
- I rikets tjänst – en ESO-rapport om statliga kårer. (Ds 2001:45)
- I takt med Europa. Samhällsekonomiska aspekter på lönebildningen. LO 1995
- Kompetensförsörjningen i staten. (Danielsen). KKR (A-219-00)
- Konjunkturinstitutet: Samhällsekonomiska förutsättningar för lönebildningen i Sverige. KI-dokument Nr. 9, oktober 2001
- Långsiktig verksamhetsutveckling ur ett arbetsmiljöperspektiv (Ds 2001:28)
- Ledning av den statliga förvaltningen. Prop. 1986/87:99
- Lön för mödan. Lönesättning i offentlig sektor. (Sjölund, Wise, Perry, Sjöström). Arbetsgivarverket, Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet. Kommentus förlag 1997

- Lönebildning och samhällsekonomi. (Edgren, Faxén, Odhner).
R & S 1969
- Lönebildning för full sysselsättning. Prop. 1999/2000:32
- Lönepolitikens dilemma vid full sysselsättning. (Meidner). Tiden
1948
- Medling och lönebildning (SOU 1998:141)
- Myndigheternas förvaltningskostnader – budgetering av pris- och
löneförändringar (SOU 1992:102)
- Personal för ett nytt försvar (SOU 2001:23)
- Ramanslagssystemet – en kritisk granskning. OFR 1999
- Regeringens chefspolicy. – kvalitet i den statliga chefsförsörj-
ningen. Justitiedepartementet 2000
- Regeringens förvaltningspolitik (Skr. 2000/01:151)
- Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning (SOU
1986:40)
- Riksdagens revisorer: Riksdagens revisorers förslag angående
myndigheternas lönekostnader. 1998/99:RR 10
- Riksdagens revisorer: Arbetsgivarverket och det delegerade arbets-
givaransvaret. Förstudie 1999/2000:21
- Riksdagens revisorer: Statstjänstens förnyelse. Förstudie
2000/01:10
- Riksdagens revisorer: Domarlöner. Informationsrapport 2001/02:1
- Riksdagens revisorer: Statens personalpolitik. En uppföljning av
1985 års personalpolitiska beslut. Rapport 2001/02:12
- Riksrevisionsverket: Att verksamhetsanpassa lönepolitiken. RRV
Rapport 1998:22
- Riksrevisionsverket: Formerna för lönebildning med mera inom
Försvarsmakten. RRV Rapport 1998:20
- Riksrevisionsverket: Årlig rapport till regeringen. RRV 2000:16
- Ryman, Sven-Hugo: Staten som arbetsgivare. Lag och Avtals
skriftserie 1995

Ryman, Sven-Hugo: Statens dubbla roller i avtalsförhandlingarna i den offentliga sektorn. Statens dubbla roll. Skrift från OFR 2001

Stabiliseringsavtal 1991–1993. Rapport av FHG (Ds 1993:25)

Staten i omvandling 2000. Statskontoret 2000:15

Staten i omvandling 2001. Statskontoret 2001:15

Staten och arbetsgivarorganisationerna (SOU 1992:100)

Staten som arbetsgivare – principförslag till organisation och arbetsformer (Ds B 1977:9)

Så mår ST-medlemmen. Rapporter från Statstjänstemannaförbundet 1999 samt 2001

Åldrande förvaltning. RSV Rapport 1998:10

Årsredovisning för staten för 1999, 2000 och 2001