

Utlandstjänstens villkor

*Arbetsvillkor, ersättningsystem och skatteregler för statligt
anställda under utlandsstationering*

Betänkande av Utlandsvillkorsutredningen

Stockholm 2004



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2004:24

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 1993.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Information Rosenbad
Regeringskansliet
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 42 95
Telefon: 08-405 47 29
www.regeringen.se/propositioner/sou/pdf/remiss.pdf

Omslagsfoto baksidan: Taimi Köster
Vapenplåt från Sveriges ambassad i Beirut, 1980-talet

Tryckt av Elanders Gotab AB
Stockholm 2004

ISBN 91-38-22095-4
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Utrikesdepartementet

Regeringen beslutade den 14 november 2002 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en samlad översyn av arbetsvillkor och ersättningssystem under utlandsstationering för arbetstagare inom utrikesförvaltningen och i biståndsverksamheten inom Sida samt för vissa attachéer.

Den 21 november 2002 förordnade statsrådet Jan O Karlsson, Utrikesdepartementet, förre generaldirektören Peder Törnvall som särskild utredare.

Chefen för Utrikesdepartementet förordnade den 9 december 2002 kanslirådet Rolf Bohlin, departementsrådet Inger Höjer och ämnesrådet Lena Westin att vara sakkunniga i utredningen. Som experter förordnades samma dag kanslirådet Per Augustsson, departementssekreteraren Mattias Forsberg och bitr. avdelningschefen Agneta Helleday. Den 13 januari 2003 förordnades förhandlingsdirektören Christer Hedvall och skattejuristen Mikael Sindahl som experter.

Kanslirådet Eva Dieden anställdes som biträdande sekreterare i utredningen den 15 november 2002. Den 22 november 2002 anställdes skattedirektören Per Stenbeck som sekreterare.

Utredningen, som har antagit namnet Utlandsvillkorsutredningen, överlämnar betänkandet Utlandstjänstens villkor – arbetsvillkor, ersättningssystem och skatteregler för statligt anställda under utlandsstationering (SOU 2004:24).

Särskilt yttrande har lämnats av Rolf Bohlin.

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i februari 2004

Peder Törnvall

*/Per Stenbeck
Eva Dieden*

Innehåll

Sammanfattning	17
Summary	29
Författningsförslag	43
1 Inledning	53
1.1 Uppdraget.....	53
1.2 Utredningsarbetet.....	54
1.3 Guide för läsaren.....	56
Avdelning I	
2 Utlandsvillkorssystemet – en introduktion	59
2.1 Allmänt om utlandstjänstens villkor.....	59
2.2 De utsända.....	60
2.3 Grunderna för U-ALFA.....	61
2.4 Utlandstillägg och andra förmåner	61
2.5 Skattefrihet för merkostnaderna.....	64
2.6 URA.....	64
2.7 Ett kollektivavtalsbaserat system.....	65
2.8 Utlandslönenämnden.....	65

3	Tillbakablick	67
3.1	1963 års utlandslönereform	67
3.2	Kollektivavtalen växer fram	70
3.3	Kort om skattefrågan	72
4	Utgångspunkter för en reform	73
4.1	Inledning.....	73
4.2	Statsmakternas och parternas ansvar.....	73
4.3	Verksamhetens krav	75
4.4	Medföljande vuxna och barn	76
4.5	Skattefrihet för ersättningar och förmåner.....	78
4.6	Hemmalön och utlandsförmåner	80
5	Ett modernt utlandsvillkorssystem i staten	81
5.1	Inledning.....	81
5.2	Allmänt om utlandsvillkorssystemet	82
5.3	Grunder för ett nytt utlandsvillkorssystem.....	87
5.3.1	1963 års principer	87
5.3.2	Parternas intentioner enligt U-ALFA	88
5.3.3	2004 års synsätt	88
5.4	En enda skatteregel	90
5.5	Ett enda kollektivavtal	91
5.6	Utlandskontrakt	91
5.7	Utredningens ställningstaganden om utlandsvillkoren enligt U-ALFA.....	93
5.7.1	Inledning.....	93
5.7.2	Grundtillägget	93
5.7.3	Medföljare.....	97
5.7.4	Hardshipkompensation	99
5.7.5	Barnförmåner	100

5.7.6	Bostadsförmåner.....	101
5.7.7	Reseförmåner.....	103
5.7.8	Flyttningkostnader	104
5.7.9	Några övriga frågor.....	105
5.8	Innehållet i ett nytt utlandsvillkorspaket	107
5.9	Ikraftträdande och genomförande	109

Avdelning II

6 Skatterättsliga förutsättningar..... 113

6.1	Inledning.....	113
6.2	Avdrag för ökade levnadskostnader m.m. vid inkomstbeskattningen	114
6.2.1	Grundläggande principer.....	114
6.2.2	En kort historik	115
6.2.3	Tjänsteresor.....	116
6.2.4	Skatteavdrag, arbetsgivaravgifter och kontrolluppgift vid tjänsteresa.....	119
6.2.5	Tillfälligt arbete.....	120
6.2.6	Dubbel bosättning	121
6.2.7	Hemresor	121
6.2.8	Skatteavdrag, arbetsgivaravgifter och kontrolluppgift vid tillfälligt arbete, dubbel bosättning och hemresa.....	122
6.3	Normalbelopp vid tjänsteresa utomlands.....	122
6.4	Skatteregler vid inkomstbeskattning av den som av svensk arbetsgivare stationerats utomlands	123
6.4.1	Inledning	123
6.4.2	Allmänt om skattskyldighet i Sverige.....	124
6.4.3	Beskattning av statligt anställda som stationeras utomlands.....	124
6.5	Lönstillägg och arbetsgivaravgifter	127
6.5.1	Allmänna regler.....	127
6.5.2	Arbetsgivaravgifter för utsänd arbetskraft.....	129
6.5.3	Nationella experter	130

7	Grundtillägget	131
7.1	Utredningens förslag.....	131
7.2	Utredningens överväganden	131
7.2.1	Den övergripande bedömningen.....	131
7.2.2	Bedömningen av grundtilläggets komponenter	133
7.3	Konsekvenser.....	136
7.3.1	Konsekvenser i mkg 1.....	136
7.3.2	Konsekvenser i mkg 2.....	138
7.3.3	Konsekvenser i mkg 3.....	140
7.3.4	Konsekvenser i mkg 4 och mkg 5	141
7.3.5	Konsekvenser i mkg 6.....	143
7.3.6	Den skattemässiga begränsningen av grundtillägget	144
7.4	Grundtilläggets delar.....	145
7.5	Kostnadsundersökningar	147
7.5.1	Utredningens bedömning.....	149
7.6	Merkostnadsgrupper	149
7.6.1	Utredningens bedömning.....	154
7.7	Den statliga genomsnittslönen som omräkningsfaktor.....	155
7.7.1	Bakgrunden	155
7.7.2	Utredningens bedömning.....	157
7.8	Livsmedelsposten	157
7.8.1	Bakgrunden	157
7.8.2	Utredningens bedömning.....	159
7.9	Transportposten	159
7.9.1	Bakgrunden	159
7.9.2	Utredningens bedömning.....	161
7.10	Hushållshjälpstjänsten	162
7.10.1	Bakgrunden	162
7.10.2	Utredningens bedömning.....	163
7.11	Delposten speciella merkostnader.....	165
7.11.1	Allmänt om delposten speciella merkostnader	166
7.11.2	Merkostnader p.g.a. avståndet till Sverige – faktorn avstånd.....	168

7.11.3	Merkostnader för service, rekreation och kontakter i verksamhetslandet (exkl. representation i tjänsten) – faktorn service	168
7.11.4	Merkostnader för uppehållet under kortare rekreativresor – faktorn hardship inom grundtillägget	169
7.11.5	Merkostnader för kläder och utrustning – faktorerna kläder resp. utrustning och indirekta representationskostnader	169
7.11.6	Merkostnader p.g.a. varubrist (gäller enbart för orter med varubrist) – faktorn varubrist	171
7.11.7	Övriga merkostnader som inte ersätts på annat sätt – faktorn övrigt	171
7.11.8	Utredningens bedömning	172
8	Medföljare	177
8.1	Utredningens förslag	177
8.2	Utredningens överväganden.....	178
8.2.1	Inledning	178
8.2.2	Ändrad familjebild och nya livsmönster	179
8.2.3	Ett grundskydd för medföljarna.....	180
8.2.4	Medföljartillägget.....	181
8.2.5	Pensionskompensation för medföljare.....	182
8.2.6	Överhoppningsbar tid i A-kassan och skydd för sjukpenninggrundande inkomst (SGI-skydd)	184
8.2.7	Andra medföljarfrågor.....	185
8.3	Konsekvenser	186
8.4	Medföljarfrågan i riksdagen.....	187
8.5	Bakgrunden	193
8.5.1	Begreppet medföljare.....	193
8.5.2	Antalet medföljare	194
8.5.3	Dagens familjesituation och levnadsmönster	195
8.5.4	Medföljandetillägget enligt U-ALFA.....	195
8.5.5	Medföljandetillägget enligt URA	198
8.5.6	Pensionskompensation till medföljare	199
8.5.7	Tjänstledighet och arbete för medföljare	201
8.5.8	Folkbokföringsfrågor	202
8.5.9	Socialförsäkringslagen	202

8.5.10 Sjukpenninggrundande inkomst för medföljare	204
8.5.11 Arbetslöshetsförsäkringen	205
9 Hardshipkompensation.....	207
9.1 Utredningens förslag.....	207
9.2 Utredningens överväganden	207
9.2.1 Inledning.....	207
9.2.2 Hardship – merkostnad eller olägenhet?	208
9.2.3 Ett beskattat hardshiptillägg	209
9.2.4 Om hardshiptillägg för medföljande vuxna och barn	210
9.2.5 Några övriga frågor.....	211
9.3 Bakgrunden.....	211
9.3.1 Begreppet hardship	211
9.3.2 Hardshipkompensation i U-ALFA	212
10 Barnförmåner	217
10.1 Utredningens förslag.....	217
10.2 Utredningens överväganden	217
10.2.1 Inledning.....	217
10.2.2 Barntillägget	218
10.2.3 Förskolekostnaderna	220
10.2.4 Utbildningsersättning och barnreseersättning.....	223
10.2.5 Överväganden angående föräldraledighet.....	223
10.3 Konsekvenser.....	224
10.4 Bakgrunden.....	224
10.4.1 Barntillägg.....	225
10.4.2 Maxtaxa och allmän förskola.....	228
10.4.3 Ersättning för kostnader för barns utbildning	229
10.4.4 Ersättning för kostnader för barns resor	232
10.4.5 Rätt till utbildning i Sverige för barn till beskickningspersonal	234
10.4.6 Föräldraledighet	235

11 Bostadsförmåner	237
11.1 Utredningens förslag	237
11.2 Utredningens överväganden.....	237
11.2.1 Inledning	237
11.2.2 Bostadens betydelse och roll.....	238
11.2.3 Bör bostadsförmånen vara skattefri?	239
11.2.4 Självkostnadsavdrag.....	240
11.2.5 Budget- och normstyrning av bostadskostnaderna	242
11.2.6 Några övriga frågor.....	242
11.3 Konsekvenser	244
11.4 Bakgrunden	245
11.4.1 Bestämmelserna om bostadsförmåner i U-ALFA....	245
11.4.2 Fri bostad	245
11.4.3 Bostadsnormerna	247
11.4.4 Ersättning för bostadskostnader	250
11.4.5 Bostadsförmåner enligt URA	251
12 Reseförmåner	253
12.1 Utredningens förslag	253
12.2 Utredningens överväganden.....	253
12.2.1 Resornas betydelse och roll	253
12.2.2 Reseförmåner enligt U-ALFA.....	254
12.2.3 Vad kostar resandet?	255
12.2.4 Bör resorna vara skattefria?.....	257
12.2.5 Om avtalstekniken och behovet av flexibilitet	257
12.2.6 Resa för ensamstående	258
12.3 Konsekvenser	258
12.4 Bakgrunden	259
12.4.1 Inledning	259
12.4.2 Tjänsteresor och resor föranledda av stationering utomlands.....	260
12.4.3 Ersättning för semesterresa.....	260
12.4.4 Ersättning för makebesöksresa.....	263
12.4.5 Ersättning för resa för ensamstående	263
12.4.6 Ersättning för s.k. 60-dagarsresa.....	264

12.4.7 Ersättning för annan resa.....	265
12.4.8 Avsteg från praxis	266
12.4.9 Förskott.....	266
12.5 Flyttresor, hardshipresor, barnresor och resor m.a.a. sjukvård och tandvård	266
12.5.1 Flyttresor.....	266
12.5.2 Hardshipresor	266
12.5.3 Barnreseersättning	267
12.5.4 Resor m.a.a. sjukvård och tandvård	267
12.6 Resekostnadsersättningar enligt URA.....	267
13 Ersättning för flyttningskostnader	271
13.1 Utredningens förslag.....	271
13.2 Utredningens överväganden	271
13.2.1 Inledning.....	271
13.2.2 Flyttningsersättningar i andra utlandsvillkorssystem	272
13.2.3 Den särskilda flyttersättningen	273
13.2.4 Kostnader för den särskilda flyttersättningen.....	273
13.2.5 Vissa inslag i grundtillägget bör infogas i den särskilda flyttersättningen.	274
13.2.6 Bör flyttningsersättningen vara skattefri?	275
13.2.7 En ny avtalskonstruktion	276
13.3 Konsekvenser.....	276
13.4 Bakgrunden.....	276
13.4.1 Inledning.....	276
13.4.2 Flyttersättning.....	277
13.4.3 Särskild flyttersättning.....	280
13.4.4 Andra flyttningskostnader	282
13.4.5 Kompletterande UD-bestämmelser.....	282
13.4.6 Personalförflyttningar och kostnader i nuvarande system	283
13.4.7 Flyttningskostnader enligt URA	284

Avdelning III

14	Vissa samordningsfrågor.....	287
14.1	Utredningens överväganden.....	287
14.1.1	Inledning	287
14.1.2	Utredningens bedömning	290
14.2	Konsekvenser	292
14.3	Bakgrunden	292
14.3.1	Normalbelopp och traktamenten	292
14.3.2	Utlandstillägg enligt U-ALFA	293
14.3.3	Utlandstillägg enligt URA	294
14.3.4	Normalbeloppen vid utrikes tjänsteresa	294
14.3.5	Prisinsamlingar.....	296
14.3.6	Olika prisnivåer i olika delar av ett land.....	296
15	Utlandslönenämnden.....	299
15.1	Utredningens förslag	299
15.2	Utredningens överväganden.....	299
15.3	Konsekvenser	300
15.4	Bakgrunden	300
16	Ersättning för sjukdom eller skada som uppstått utomlands	303
16.1	Utredningens förslag	303
16.2	Utredningens överväganden.....	303
16.3	Konsekvenser	306
16.4	Bakgrunden	306
16.4.1	Personskadeskyddet vid utlandsstationering.....	306
16.4.2	Förordningen 1986:259	309

17 Övriga frågor	311
17.1 Skattefrihet för förmån av tandvård slopad	311
17.2 Folkbokföring av svenskar anställda av EU:s institutioner	312
17.3 Uppskov med reavinstbeskattning vid försäljning av bostad	312
18 Utlandsvillkor i vissa andra länder och internationella organisationer m.m.	313
18.1 Inledning	313
18.1.1 Allmänt om utlandsvillkorssystemens uppbyggnad	313
18.1.2 Synen på utlandsvillkoren inom andra utrikesförvaltningar	314
18.2 Villkorsöversikt	315
18.2.1 Merkostnadsprincipen och utlandstilläggen m.m.	317
18.2.2 Förflyttningsplikt	318
18.2.3 Hardshiptillägg	319
18.2.4 Medföljartillägg	322
18.2.5 Pensionskompensation för medföljare	325
18.2.6 Barntillägg m.m.	326
18.2.7 Indirekta representationskostnader	329
18.2.8 Kostnader för kläder	331
18.2.9 Fri/delvis fri bostad	332
18.2.10 Start- eller flyttningsbidrag	336
18.2.11 Utlandslönenämnden	338
18.2.12 Ericssons utlandsvillkorssystem	339
19 Konsekvenser av utredningens förslag	343
19.1 Kostnader och intäkter	343
19.2 Övriga konsekvenser	345
Författningskommentar	347
Särskilt yttrande	355

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv.....	361
Bilaga 2	Allmänt om URA.....	373
Bilaga 3	Utvärdering av utlandsvillkorssystemet	385
Bilaga 4	Sammanfattning av intervjuer med utsända och medföljare	401
Bilaga 5	Utlandsvillkorssystemets målgrupper	429
Bilaga 6	Genomsnittslönen som omräkningsfaktor i utlandsvillkorssystemet	445
Bilaga 7	Medföljare som förvärvsarbetar – immunitet och privilegier	451
Bilaga 8	Hardshipporterna 2003-07-01–2004-06-30	455

Sammanfattning

Alltså have vi . . . efter moget överläggande, vad var orts kostsambhet att leva uppå erfordrar, i nåder funnit gott ett visst kvantum att determinera, vad våre publike ministrer utomlands var efter sin karaktär skall bliva bestått, på det de därefter måge veta sin stat att formera, eftersom över samma kvantum ingen någon tillökning skall hava att förvänta.

Karl XI

Inledning

I föreliggande betänkande redovisar utredningen i enlighet med sina direktiv en samlad översyn av arbetsvillkor, ersättningssystem och skatteregler under utlandsstationering för arbetstagare inom utrikesförvaltningen och i biståndsverksamheten inom Sida samt för vissa attachéer.

Bakgrund

Anställda inom utrikesförvaltningen, biståndsverksamheten inom Sida och attachéer som stationeras utomlands omfattas av ett särskilt kollektivavtal, U-ALFA. De ersättningar och förmåner som utgår enligt avtalet är skattefria. Statligt anställda i allmänhet som stationeras utomlands omfattas sedan 2002 av ett annat kollektivavtal, URA. Samtidigt som URA trädde i kraft infördes nya regler om beskattning av ersättningar och förmåner till statligt anställda som är stationerade utomlands. Bestämmelserna innebär att ersättningar och förmåner som avser utgifter för bl.a. bostad, vissa resor och skolavgifter samt grundtillägg och medföljande-tillägg inte skall tas upp till beskattning. De nya reglerna gäller dock inte dem som omfattas av U-ALFA. Regeringen uttalade i propositionen (prop. 2001/02:18) att en rimlig utgångspunkt vid införandet av nya regler på detta område var att samma regler skall gälla för alla statligt anställda som utlandsstationeras. Regeringen angav att frågan krävde ytterligare överväganden och att man avsåg att snarast utreda arbetsvillkor och ersättningssystem för de personal-kategorier som i dag omfattas av U-ALFA.

Uppdraget

Utredningens uppdrag har varit att

- göra en förutsättningslös och samlad översyn av arbetsvillkor och ersättningssystem under utlandsstationering för utsända från utrikesförvaltningen, biståndsverksamheten inom Sida samt för vissa attachéer,
- se över den särskilda skatteregeln för dessa kategorier och – i den mån det behövs en fortsatt särskild reglering – lämna förslag till regler som mer precist anger vilka kostnadsersättningar och förmåner som inte skall tas upp till beskattning och vilka beloppsmässiga ramar som skall gälla för skattefriheten,
- undersöka möjligheterna att samordna de regelverk som ligger till grund för beräkning av utlandstillägg resp. normalbelopp för ökade levnadskostnader vid tjänsteresa i utlandet, och att
- beskriva hur ett mer modernt och lättbegripligt utlandsvillkorssystem skulle kunna se ut.

Utredningsarbetets inriktning

Utredningen har inriktat sitt arbete på att föreslå en enhetlig reglering av frågorna om beskattning av ersättningar och förmåner under utlandsstationering för alla statligt anställda. Detta ger förutsättningar för parterna att ta fram ett enda utlandsvillkorsavtal på statens område. Utredningen har i vissa fall lämnat rekommendationer till parterna som rör innehållet i ett eventuellt sådant avtal. Utredningen har inte funnit anledning att föreslå ändringar i den nuvarande systematiken med författnings- resp. avtalsreglering.

Överväganden och förslag

Allmänna överväganden och utgångspunkter

Sverige skall även i framtiden kunna företrädas av utsända som är minst lika skickliga som andra jämförbara länders. Ett nytt samlat utlandsvillkorssystem för alla statsanställda bör utformas med hänsyn till de särskilda kraven på de berörda personalkategorierna inom utrikesförvaltningen och biståndsverksamheten. Dessa består i de påfrestningar och högre merkostnader som de upprepade utlandsstationeringarna – som normalt är fleråriga – medför för de

utsända men också för familjerna. Merkostnaderna och olägenheterna för dem som sänds ut vid enstaka tillfällen är inte lika stora.

Utlandsvillkoren måste i framtiden bygga på en ökad andel lön i den samlade kompensationen till de utsända. Det är värdefullt för de utsända mot bakgrund av att det nya pensionssystemet baseras på livsinkomstprincipen och att det statliga pensionsavtalet bygger på avgifter och förmåner som baseras på lönen.

I dag är det inte längre självklart att en utsänd blir åtföljd av sin make eller sambo på en utlandsstationering. Den ev. medföljaren står ofta inför både karriäravbräck och inkomstbortfall samtidigt som det egna pensionsunderlaget minskar. Om det i framtiden skall vara möjligt att personalförsörja verksamheten med utsända som har familj och barn är det nödvändigt att kunna ge medföljarna ett grundskydd som i någon mån kan kompensera för detta.

Det fordras i större utsträckning än i dag individuella lösningar. Detta kräver en övergång till en kontraktsmodell, där arbetsgivaren och den anställde kommer överens om de villkor som skall gälla för utlandsuppdraget och där ersättningar till den utsände själv och för medföljande familjemedlemmar preciseras.

Beskattningsfrågan

Reglerna om skattefrihet för kostnadsersättningar och förmåner till utlandsstationerade anställda i utrikesförvaltningen och Sida har varit uppe till diskussion vid flera tillfällen under senare år. Det är nu dags att sätta punkt för dessa diskussioner genom regler om beskattning och skattefrihet som ligger i linje med de allmänna principer som bildar grunden för vårt skattesystem. Utrikesförvaltningen, Sida och de utsända själva är enligt utredningens mening betjänta av regler om beskattning av utlandsersättningarna som inte med jämna mellanrum blir ifrågasatta.

De skattefria delarna av villkorspaketet skall kompensera de utsända för merkostnader på grund av verksamheten och livet utomlands. Men man måste enligt utredningens mening vid den skattemässiga bedömningen acceptera att kompensationen inte i alla delar kan spegla varje enskild individs konsumtionsmönster. Utlandsvillkoren skall ge en skälig kompensation för normala merkostnader som baseras på utlandsstationeringens krav. Att i detalj reglera hur folk använder dessa pengar är inte möjligt och inte heller önskvärt.

Systemet måste således till en del bygga på schabloner. Ett system där varje merutgift som en utsänd har skulle ersättas mot kvitto eller betalas direkt av utlandsmyndigheten skulle bli alldeles för tungt att administrera. Men samtidigt kan det finnas skäl för att vissa ersättningar som i dag ligger inbäddade i ett schabloniserat utlandstillägg i stället bör betalas direkt av arbetsgivaren.

Innehållet i ett nytt utlandsvillkorspaket

Det kan finnas anledning att samlat redogöra för vilka ersättningar och förmåner som med hänsyn till utredningens överväganden och förslag kan komma att ingå i ett nytt utlandsvillkorspaket. Vad tillkommer utöver hemmalönen när man blir utsänd?

Beskattat:

- Ett eventuellt uppdragstillägg.
- Hardshiptillägg (på hardshipporter).
- Ett eventuellt tillägg för familjeförhållanden (undantagsvis).

Skattefritt:

- Betald flyttning.
- Betald bostad av allmänt sett god standard.
- Reseförmåner, som arbetsgivaren betalar.
- Kontant merkostnadstillägg, som skall täcka de ökade levnads-kostnaderna på stationeringsorten.
- Kontant medföljartillägg, om medföljaren saknar eller har låg inkomst på stationeringsorten.
- Pensionskompensation till medföljaren, om medföljaren saknar eller har låg inkomst på stationeringsorten.
- Betalda avgifter för att ha barn på dagis, i skola eller gymnasieskola – i den mån avgifterna överstiger dem i Sverige.
- Ett heltäckande personskadeskydd för hela familjen, bekostat av arbetsgivaren.

Utredningen anser att det skisserade utlandsvillkorssystemet ger en god kompensation för de ökade kostnaderna för att leva och arbeta utomlands. Samtidigt är det uppenbart att arbetsgivaren har bety-

dande kostnader för de utlandsanställda och deras familjer. Detta kan konstateras utan att man går in på ersättningsnivåer m.m.

Det kan vara viktigt att lyfta fram att de förändringar som sammantaget bör göras av utlandsvillkoren kommer att medföra förändringar för enskilda arbetstagare i fråga om löner, ersättningar och förmåner. Det kommer att finnas grupper som får en lägre nivå än de har i dag medan andra kommer att få en högre. En viktig aspekt på förslagen kan i det hänseendet fångas i uttrycket rätt riktning på pengarna.

Utredningens ställningstaganden om utlandsvillkoren

Grundtillägget

Grundtillägget är mycket komplext, svårt att överblicka och att beräkna. I vilken utsträckning ersättningarna motsvarar faktiska utgifter är en fråga som knappast kan besvaras. Det bör sägas att komplexa och svåra frågor, som de ersättningar som grundtillägget hanterar ändå är, inte alltid kan ges enkla lösningar. Det finns dock möjligheter att förenkla konstruktionen av ett tillägg för merkostnader och att göra ersättningsprinciperna mer begripliga.

Enligt utredningens mening skall grundtillägget vara skattefritt. Vissa förändringar krävs för att sätta gränserna för det skattefria området. Det är dock inte lämpligt och inte heller i praktiken möjligt att lägga in beloppsmässiga begränsningar av grundtilläggets olika delar direkt i lagtext. Då skulle i vissa fall över hundra belopp behöva anges. Utredningen anger i vilken omfattning som en fortsatt skattefrihet kan tillåtas genom en anvisning till arbetsgivarna, t.ex. att en faktor i fortsättningen kan anses skattefri om den motsvarar högst nuvarande belopp i merkostnadsgrupp 4. De begränsningsregler som utredningen rekommenderar arbetsgivarna att tillämpa leder till att skillnaderna i ersättningsnivåer mellan olika grupper av utsända minskar. Enligt utredningen är en sådan effekt rimlig ur ett merkostnadsperspektiv.

Utredningen bedömer att *indelningen i merkostnadsgrupper* bör ses över. De sex merkostnadsgrupperna bör minskas till fyra:

1. Beskickningscheferna
2. Ministrar och ambassadråd
3. Handläggare som i dag ligger i mkg 3
4. Handläggare och assistenter som i dag ligger i mkg 2 resp. 1

Utredningens förslag innebär ingen förändring beträffande delposterna *livsmedel* och *transporter* i grundtillägget. De skall även i fortsättningen anses som skattefria delar av grundtillägget.

I dag dras den normala livsmedelskostnaden och den normala transportkostnaden i Sverige av vid beräkning av grundtillägget. Denna självkostnad schablonberäknas till en kvotdel av den statliga genomsnittslönen och uppgår till ca 4 000 kr. Utredningen anser att ett självkostnadsavdrag bör göras med 4 000 kr när ett nytt avtal konstrueras. Beloppet bör dock knytas till prisbasbeloppet.

Den nuvarande delposten *hushållshjälp* föreslås utmönstras. I lagtexten görs därför inget undantag från beskattning för denna delpost. Däremot bör ett skattefritt element för merkostnader för hushållshjälp – dock endast på vissa orter och beträffande vissa kategorier anställda – kunna ingå i delposten särskilda merkostnader i grundtillägget. En utgångspunkt är att arbetsgivaren (inom ramen för en avtalsreglering) prövar på vilka stationeringsorter som det finns ett reellt behov av hushållshjälp och i vilken omfattning. I övrigt får ersättning för hushållshjälp endast utgå på ambassadrådsnivån. De kategorier som i dag har direktreglerad hushållshjälp (ambassadörer m.fl.) bör ha det även fortsättningsvis.

När det gäller *speciella merkostnader* inom nuvarande grundtillägg bör ingående delbelopp begränsas enligt följande:

- Delfaktorn avstånd. Tre nivåer, 500 kr, 1 000 kr och 1 500 kr i månaden rekommenderas.
- Delfaktorn service. Högsta möjliga belopp bör stanna vid de nivåer som gäller för nuvarande merkostnadsgrupp 4.
- Delfaktorn kläder. Skall i skattehänseende betraktas som lön och bör helt utmönstras ur grundtillägget.
- Delfaktorn utrustning. Högsta möjliga belopp bör stanna vid den nivå som gäller för nuvarande merkostnadsgrupp 4.
- Delfaktorn övrigt. Beloppet får uppgå till högst 15 % av livsmedels- och transportposterna på resp. stationeringsort.

Den genomsnittliga skattemässiga begränsningen av grundtillägget – per månad – för de olika *nuvarande* merkostnadsgrupperna kan beräknas till avrundat 200 kr i mkg 1, 2 100 kr i mkg 2, 1 900 kr i mkg 3, 1 800 kr i mkg 4, 5 600 kr i mkg 5 och till 7 100 kr i mkg 6 (dvs. på ambassadörsnivån).

Medföljare

Utlandsvillkorssystemet bör innehålla en medföljarkompensation i form av ett grundskydd. Skyddet bör utgå för de medföljare som saknar eller har låg inkomst på stationeringsorten oavsett medföljarens inkomstförhållanden i Sverige före utresan.

Utredningen föreslår att medföljandetillägg för make eller sambo får utges med ett skattefritt belopp högst motsvarande två tolfte-dels prisbasbelopp per utlandsmånad (6 550 kr i 2004 års prislivå). Det skattefria utrymmet bör regleras i IL.

Utredningen anser att medföljartillägget bör utgå lika för alla medföljare, oavsett den utsändes inplacering i merkostnadsgrupp.

Utredningen rekommenderar berörda arbetsgivare att vidareutveckla den pensionslösning som finns i nuvarande system och som har redovisats för riksdagen. Utan en undantagsregel i IL skulle emellertid premiebetalingarna utgöra en skattepliktig förmån för den utsände arbetstagaren. Skattefriheten bör begränsas till ett tolfte-dels prisbasbelopp per utlandsmånad, vilket motsvarar 3 275 kr i 2004 års prislivå.

Utredningen föreslår att den s.k. överhoppningsbara tiden när det gäller ersättning från arbetslöshetskassan skall ökas från nuvarande 7 år till 12 år för medföljare till statsanställda som stationeras utomlands. Medföljarna bör också omfattas av s.k. SGI-skydd, vilket innebär att den sjukpenninggrundande inkomst som gällde för medföljaren omedelbart före utresan från Sverige skall gälla vid återkomsten.

Hardshiptillägget

Enligt utredningens mening måste hardshiptillägget i stor utsträckning betraktas som en schablonmässig kompensation för olägenheter av olika slag och endast till en mindre del som en ersättning för faktiska merutgifter. Utredningen anser att ett hardshiptillägg bör finnas men att det bör beskattas. Av personalförsörjningskäl är det lämpligt att kunna betala ut ett hardshiptillägg genom ett tidsbegränsat påslag på lönen. Det är rimligt att en ersättning av det här slaget blir pensionsgrundande. Att hela tillägget beskattas förenklar dessutom administrationen och ger en större transparens i ett framtida utlandsvillkorssystem.

Barnförmåner

Det är av grundläggande betydelse för utlandsvillkorssystemet att de utsända under en utlandsstationering skall kunna erbjudas samma villkor som i Sverige för barnens skolgång liksom för förskoleverksamhet och barntillsyn. Denna princip har vad gäller skolkostnaderna – skolavgifterna m.m. – gällt sedan länge. Principen bör enligt utredningen även gälla avgifter för förskola el. dyl. samt för ev. skolbarnomsorg på aktuella orter i utlandet.

Enligt utredningens uppfattning bör de utsända få ersättning för avgifter i förskoleverksamhet på stationeringsorten för sina barn fr.o.m. att dessa uppnått fyra års ålder inom samma ramar som gäller för barn bosatta i Sverige i allmänhet.

Utredningen anser vidare att de utsända skall få ersättning för avgifter för små barn i åldern 1–4 år för barntillsyn i former som motsvarar svenska familjedaghem/öppen förskola (i dagligt tal dagis), fritidshem eller i de andra former som kan vara aktuella på stationeringsorten.

Kostnaderna för avgifterna i fråga bör – i den mån de överstiger de normala avgifterna i Sverige, dvs. maxtaxan – betalas direkt av arbetsgivaren. Avgifterna skall inte tas upp till beskattning.

Utredningen har inte funnit tillräckliga skäl för att föreslå att barntillägget – helt eller delvis – skall skattebefrias. Detta innebär att barntillägg som utbetalas enligt U-ALFA blir skattepliktiga.

Genom utredningens ställningstagande renodlas merkostnadsprincipen och utlandsvillkorssystemet vinner i tydlighet.

Bostadsförmåner

En lösning av bostadsfrågan för den utsändes och dennes familj är av självklara skäl en av grundförutsättningarna för att han/hon skall kunna och vilja ta på sig ett utlandsuppdrag.

Utredningen föreslår att ersättning för bostadskostnader eller förmån av fri bostad på stationeringsorten som en statlig myndighet tillhandahåller åt en utsänd arbetstagare även i fortsättningen skall vara skattefri.

Det är viktigt att arbetsgivarens kostnader för bostäderna på stationeringsorterna hålls på en rimlig nivå. Arbetsgivarna bör utveckla budgetstyrningen och löpande anpassa bostadsnormerna till verksamhetsmässiga och ekonomiska realiteter.

Reseförmåner

De av arbetsgivaren betalda resorna är av stor betydelse för att den utsände skall kunna hålla kontakt med hemlandet men också för att familjen skall kunna hållas samman.

Utredningen föreslår att förmåner i form av fria resor som en statlig arbetsgivare tillhandahåller åt en utsänd arbetstagare eller dennes familjemedlemmar skall vara skattefria i den mån resorna föranleds av stationeringen utomlands.

Utredningen rekommenderar parterna att minska kvalifikations-tiden för s.k. ensamståenderesa från 18 till 12 månader.

Flyttningsersättning

Utredningen föreslår att flyttningsersättning till en anställd vid en statlig myndighet som lämnas i samband med förflyttning till eller från en stationeringsort utomlands eller mellan orter i utlandet inte skall tas upp till beskattning i den mån ersättningen inte överstiger tre fjärdedels prisbasbelopp vad avser den förflyttade, ett fjärdedels prisbasbelopp för en medföljande make eller sambo samt ett tiondels prisbasbelopp för varje medföljande barn.

Några övriga frågor

Samordning av normalbelopp och grundtillägg

Enligt utredningens mening avser normalbelopp/traktamente och grundtillägg så pass olika slag av merkostnader att det inte är möjligt att finna en enkel formel för att samordna beräkningen av dem. Utredningen kan inte se förutsättningar för ökad kostnadseffektivitet eller fördelar från praktisk synpunkt med att försöka samordna beräkningarna av normalbelopp och grundtillägg. Det finns inte heller något sakligt behov av att RSV¹ skall fastställa normalbelopp eller andra ramar för grundtilläggen.

Mot den bakgrunden lämnar utredningen inte något förslag till hur en samordning skulle kunna genomföras.

¹ Riksskatteverket (RSV) och de regionala skattemyndigheterna bildar sedan den 1 januari 2004 en gemensam myndighet, Skatteverket. I betänkandet anges genomgående RSV. Det torde framgå av sammanhanget när Skatteverket avses. Det gäller tid efter den 1 januari 2004.

Uppföljning m.m.

Regeringen följer årligen upp den statliga arbetsgivarpolitiken och redovisar sina iakttagelser till riksdagen. I det sammanhanget har regeringen möjlighet att följa upp hur kollektivavtalen utformas och tillämpas samt vilka arbetsgivarpolities som utvecklas. Utredningen ser inte att ett genomförande av utredningens förslag skapar något behov av särskilda årliga uppföljningsinsatser utöver detta. Krävs en djupare utvärdering vid sidan av regeringens uppföljning kan granskningen göras av befintliga organ.

Det är naturligt att Regeringskansliet i samband med översynen av utlandsvillkoren undersöker förutsättningarna att skapa ett gemensamt regelverk och gemensamma riktlinjer för alla de berörda personalkategorierna inom Regeringskansliet. Möjligheterna till administrativa förenklingar bör uppmärksammas.

Utlandslönenämnden

Utlandslönenämnden är ett partsammansatt arbetsgivarorgan. Det är en av de allra sista kvarvarande myndigheterna av det slaget.

Utredningen föreslår att Utlandslönenämnden skall upphöra med sin verksamhet vid utgången av 2004.

Försäkringskydd för de utsända och deras familjer

Det finns vissa brister i försäkringskyddet för dem som är utlandsstationerade enligt U-ALFA samt vid utrikes tjänsteresa. Utredningen förordar en lösning genom en utveckling av den s.k. URA-försäkringen. Kammarkollegiet bör få i uppdrag att utveckla en försäkringslösning som ger ett heltäckande personskadeskydd.

Ikraftträdande, genomförande och kostnader

De nya skattebestämmelserna skall tillämpas första gången vid 2007 års taxering. För de som sänts ut före den 1 januari 2006 skall äldre bestämmelser i vissa fall tillämpas vid 2008 års taxering. Härigenom ges de berörda skäligen råd och möjligheter att anpassa sitt konsumtionsmönster till de ersättningsnivåer och beskattningsregler som kommer att gälla.

Enligt utredningens mening ges parterna med denna tidsram tid att genomföra förhandlingar om ett nytt kollektivavtal. Förhandlingarna kan lämpligen börja efter en eventuell proposition under hösten 2004.

För utrikesförvaltningens och Sidas del ökar kostnaderna för avgifter enligt ett överslag med uppemot 30 miljoner kr per år om U-ALFA inte ändras. Kostnaderna för utredningens förbättringsförslag uppgår till omkring 12 miljoner kr per år.

Såväl arbetsgivarna som de fackliga organisationerna har anledning att räkna på effekterna av skattereglerna och på olika alternativ till lösningar vad gäller avtalsfrågorna. Kostnaderna kommer som alltid att styra vad som är möjligt att uppnå.

Summary

I have always had a weakness for foreign affairs.

Mae West

Introduction

In accordance with its terms of reference the Commission on Overseas Allowances presents a comprehensive review of the conditions of employment, pay and allowance arrangements as well as tax rules that are applicable to employees in the Swedish Foreign Service and the development cooperation activities for which the Swedish International Development Cooperation Agency (Sida) is responsible, as well as some attachés, who are posted abroad.

Background

The conditions of employment for employees in the Swedish Foreign Service and Sida's development cooperation activities and attachés who are posted abroad are the subject of a separate collective bargaining agreement (U-ALFA). The allowances that are payable under this agreement are tax-exempt. In 2002, another collective bargaining agreement (URA) was concluded for all other government employees who are posted abroad. At the same time as this agreement entered into force, new rules relating to taxation of allowances payable to government employees serving abroad were introduced. Under these rules, allowances relating to expenses for housing, certain kinds of travel and school fees, as well as basic and accompanying person allowances, are exempt from tax. The new rules are not, however, applicable to employees who are covered by the U-ALFA Agreement. In Bill 2001/02:18 the Government declared that the most rational approach when introducing new rules in this area would be to make the same rules applicable to all government employees serving abroad. The Government stated that this matter called for further analysis and that it intended without delay to study the conditions of employment and pay and allowance arrangements for the staff categories that are currently covered by the U-ALFA Agreement.

The assignment

The Commission was assigned the following tasks:

- to carry out a comprehensive review of the conditions of employment, pay and allowance arrangements and tax rules that are applicable to employees in the Swedish Foreign Service and Sida's development cooperation activities, as well as some attachés, who are posted abroad.
- to review the special tax rules that apply to these staff categories and – to the extent that special rules are still necessary – to propose rules that define more precisely which allowances and benefits are tax-exempt and set cash limits on the amounts that are tax-exempt; and
- to examine the possibility of coordinating the rules relating to the calculation of overseas allowances and of standard amounts for cost of living increases, for example in connection with official travel abroad.

Focus of the Commission's work

The Commission has concentrated on proposing uniform rules on the taxation of allowances that are payable to all government employees who are posted abroad. This should, in the Commission's view, make it possible for the parties to adopt a single agreement on conditions for overseas service for government employees. In certain cases the Commission has submitted recommendations to the parties concerning the content of such an agreement. The Commission has not considered it necessary to propose any changes in the present mix of statutory and contractual provisions in this area.

Comments and recommendations

General observations and assumptions

The staff assigned to represent Sweden abroad in future should continue to be as well-qualified as the representatives of comparable countries. A new package of conditions for overseas service that are applicable to all government employees should be prepared with reference to the specific demands made on the relevant staff

categories in the Swedish Foreign Service and development cooperation activities. These consist in the strain and higher additional expenses experienced by overseas staff, and their families, in connection with repeated postings abroad, which normally last for several years. The additional expenses and inconvenience are not as great in the case of staff who are only occasionally posted abroad.

The conditions for overseas service must in future allow for a higher salary component in the overall compensation payable to overseas staff. This is important in view of the fact that the new pension system is based on the principle of lifelong earnings and that, under the government sector collective agreement on pensions, contributions and benefits are linked to pay.

It can no longer be taken for granted that overseas staff will be accompanied by their spouses or partners. An overseas posting may well be detrimental to the spouse's/partner's career and involve loss of income, as well as loss of pensionable income. To make it possible in future to recruit overseas staff who have families and children it will be necessary to provide basic protection for accompanying family members that makes up for this to some extent.

There is a need for more individual solutions than is the case today. This will require a transition to a contract model under which the employer and the employee agree on terms and conditions for each posting as regards pay etc. and in which the allowances payable to the posted employee him-/herself and to accompanying family members should be specified in detail.

Taxation

The rules concerning tax exemption for allowances payable to Ministry for Foreign Affairs and Sida employees who are posted abroad have been discussed on several occasions in the last few years. It is now time to bring these discussions to an end by adopting rules relating to taxation and tax exemption that are consistent with the general principles on which the Swedish tax system is based. In the Commission's view, the foreign service and Sida need rules on the taxation of overseas allowances that are not continually questioned.

The tax-exempt components of the package of conditions for overseas service should compensate overseas staff for additional expenses incurred as a result of working and living abroad. How-

ever, the Commission considers it necessary, when assessing the tax aspects, to accept that compensation will have to be fixed without taking into account each individual's consumption patterns. The conditions for overseas service must ensure reasonable compensation for normal additional expenses incurred in connection with an overseas posting. Stipulating in detail how this money is to be used is neither possible nor desirable.

To some extent, therefore, the system must be based on flat-rate payments. A system whereby every additional expense item paid for by overseas staff is reimbursed against receipt or paid by the diplomatic mission itself would involve too much administrative work. Nevertheless, direct payment by the employer of items that are currently included in flat-rate overseas allowances may be advisable in certain cases.

Elements of a new package of conditions for overseas service

It may be appropriate at this juncture to list the allowances and benefits that according to the Commission's recommendations should be included in a new package of conditions for overseas service. What allowances over and above their home salary are paid to overseas staff?

Taxable allowances and benefits:

- Special service allowances, where applicable
- Hardship allowances (in hardship posts)
- Family allowances (in exceptional cases).

Tax-exempt allowances and benefits:

- Reimbursement of removal expenses
- Free housing of a good general standard
- Rather generous travel concessions paid by the employer
- Additional expense allowances payable in cash to cover the increased cost of living at the post of assignment
- Comprehensive personal injury insurance for all family members, paid by the employer
- An accompanying person allowance payable in cash, where the accompanying person has little or no income at the current post

- Pension compensation to the accompanying person, where the accompanying person has little or no income at the current post
- Reimbursement of day nursery, primary/secondary or upper secondary school fees – where such fees are higher than those in Sweden.

The Commission considers that the proposed conditions for overseas service provide adequate compensation for the increased cost of working and living abroad. It is quite clear, even without specifying compensation and allowance levels, that the employer's costs for overseas staff and their families are substantial.

It should perhaps be mentioned that the recommended changes in conditions for overseas service will affect the salaries and allowances of individual employees. In some cases levels will be lower, while they will rise in others. One important aspect of our proposals is the focus on improved cost-effectiveness.

The Commission's recommendations concerning conditions for overseas service

The basic allowance

The basic allowance is extremely complex and difficult to calculate. It is virtually impossible to say to what extent the compensation amounts correspond to actual expenses. It must, however, be said that simple solutions cannot always be found for complex issues such as those addressed by the basic allowance. It is, however, possible to simplify the concept of additional expense allowances and to make the compensation approach easier to understand.

In the Commission's opinion, the basic allowance should be tax-exempt. Some changes will have to be made in order to determine the scope of tax exemption. It is not, however, either appropriate or feasible to quantify the various components of the basic allowance in the legislative text. That would in certain cases mean specifying more than 100 amounts. The Commission has indicated the extent to which tax exemption can be retained by means of recommendations to the parties, for example that an item can continue to be tax-exempt if it does not exceed the present amount specified in additional expense category 4. Application by the

employers of the rules defining the extent of tax exemption that are recommended by the Commission will reduce the differences in compensation levels between different groups of overseas staff. The Commission considers this a beneficial effect in this context.

In the Commission's view, *the system of additional expense categories* should be revised. The six categories should be reduced to four:

1. Heads of missions
2. Ministers and counsellors
3. Administrative officers currently assigned to additional expense category 3
4. Administrative officers and clerical officers currently assigned to additional expense categories 2 and 1

The Commission does not propose any alterations with regard to the items *food* and *transport* in the basic allowance. They should continue to be tax-exempt elements of the basic allowance.

We propose that the item *domestic help* be abolished. Consequently, the draft Act does not contain any exemption from taxation for this item. However, a tax-exempt element for additional expenses for domestic help – but only in certain postings and with regard to certain staff categories – should be included under the heading Special additional expenses in the basic allowance. It will be up to the employer (in connection with the collective bargaining process) to ascertain which postings are really in need of domestic help and how great the need is. Otherwise, domestic help should only be provided at counsellor level. The staff categories that are currently entitled to domestic help allocated directly by the Ministry (Heads of mission etc.) should continue to be so entitled in future.

As regards *special additional expenses* included in the present basic allowance, the following ceilings should be placed on the constituent components:

- Distance from Sweden: three levels, i.e. SEK 500, SEK 1,000 and SEK 1,500 per month.
- Service: the maximum amounts should be the levels set for the present additional expense category 4.
- Clothing: should for tax purposes be treated as pay and excluded from the basic allowance.

- Equipment: the maximum amounts should be the levels set for the present additional expense category 4.
- Miscellaneous: the maximum amounts should be 15 % of the items *food* and *transport* at each post.

The average tax exemption ceilings on basic allowances – per month – for the various *current* additional expense categories can be estimated at approximately SEK 200 in category 1, SEK 2,100 in category 2, SEK 1,900 in category 3, SEK 1,800 in category 4, SEK 5,600 in category 5 and SEK 7,100 in category 6 (i.e. at Heads of mission level).

Accompanying persons/spouses

With a view to meeting future staffing needs, the conditions for overseas service should include compensation for accompanying spouses in the form of basic protection. This protection is appropriate in view of all the additional expenses that can occur where accompanying persons are involved.

Basic protection should be paid to accompanying spouses who have little or no income at the current post regardless of their income in Sweden prior to their departure. This protection should not be regarded as unemployment benefit or social assistance.

The Commission considers that accompanying spouses allowances should be the same for all accompanying persons, regardless of the additional expense category to which the employee is assigned. In the Commission's view, it is reasonable to adjust the allowance to the cost of living level at the post in question.

In view of the need to keep additional expenses under control there is, in the Commission's opinion, limited scope for exempting accompanying person allowances from tax. Apart from this, the Income Tax Act contains provisions restricting the extent of tax exemption for overseas staff who are covered by an URA Agreement.

The Commission proposes that the maximum tax-exempt component of accompanying person allowances for spouses or partners should correspond to 1/6 of a price base amount for each month spent abroad (SEK 6,550 in 2004 prices). Any higher amounts that are paid out by the employer should be treated as pay.

The Commission recommends that the employer concerned expand the pension solution provided by the present system, which has been presented to Parliament. However, an exemption rule should be introduced, since otherwise the premiums would constitute a taxable allowance for the posted employee. The maximum tax exempt amount should be 1/12 of a price base amount for each month spent abroad, which is the equivalent of SEK 3,275 in 2004 prices.

The Commission proposes that the period during which previous gainful employment qualifies unemployed persons for payment of unemployment benefit should be increased from 7 years, as is the case at present, to 12 years for persons accompanying government employees posted abroad. Accompanying persons should enjoy protection of their entitlement to sickness benefit, which means that the rate of sickness benefit to which they were entitled prior to their departure from Sweden should be the same after their return.

Hardship allowances

In the Commission's view, a hardship allowance should primarily be regarded as flat-rate compensation for various kinds of inconvenience and only to a lesser extent as reimbursement of actual additional expenses. There is thus not sufficient justification for a flat-rate tax-exempt allowance. This view is confirmed by the fact that hardship allowances are not tax-exempt under the tax rules that apply to the URA Agreement.

The Commission is in favour of hardship allowances, but considers that they should be taxable. With a view to meeting future staffing needs it is appropriate to pay hardship allowances in the form of salary supplements. Such supplements should confer pension entitlement. Furthermore, taxing the allowance as a whole would simplify administration and make the future conditions for overseas service more transparent.

Child benefits

Offering overseas staff the same conditions as in Sweden when it comes to their children's schooling and pre-school and childcare facilities is an essential feature of the overseas service conditions. As regards school expenses – school fees etc. – this principle has been in force for a long time. It should, in the Commission's opinion, also apply to pre-school fees etc. in overseas postings. This issue is also about providing a secure upbringing for the children.

In the Commission's view, overseas staff should be entitled to an allowance for pre-school fees for their children at the post of assignment from the age of 4 where this is necessary to ensure that their childcare expenses are not higher than in Sweden.

Overseas staff should also be entitled to an allowance for childcare fees for small children aged 1–4 in facilities corresponding to Swedish family day nurseries/open pre-schools, after-school care centres or other such facilities that exist at the post.

Such fees should – to the extent that they exceed normal fees in Sweden – be paid directly by the employer. These fees should be tax-exempt for overseas staff.

In the Commission's opinion, the arguments for tax-exempt, flat-rate child allowances whose purpose is to pay for various additional expenses for children – apart from pre-school and school fees – are untenable from a tax point of view since expenses for children are by definition living costs. Since families stationed abroad continue to receive Swedish child benefit, the additional expense of a cash child allowance is not justified.

Overseas staff who are covered by an URA Agreement do not receive tax-exempt child allowances.

The Commission has not found sufficiently good reasons for proposing that child allowances should be tax-exempt, either wholly or in part. This means that child allowances paid out under the U-ALFA Agreement will be taxable.

The Commission's position fully recognizes the marginal additional expense principle and promotes the transparency of the conditions for overseas service.

Housing benefits

Obviously, residential accommodation must be provided for overseas staff and their families if they are to consider an overseas posting.

With special reference to accompanying persons, the Commission regards the provision of free housing in future conditions for overseas service as a significant factor when it comes to meeting staffing needs, both today and in the future. This is a core benefit for overseas staff and their families, and the state's ability to offer them good-quality housing at their posts facilitates recruitment to overseas service.

The housing benefits and housing cost allowances that are payable under the U-ALFA and URA Agreements are tax-exempt.

The Commission proposes that housing cost allowances or free housing at the current post that are provided by a government agency for posted employees should continue to be tax-exempt.

It is important that the employer's costs for accommodation at the posts are kept at a reasonable level. This could be done by improving budget management and continuously adjusting housing standards to actual operational needs and economic realities.

Travel concessions

The travel paid for by the employer is very important to enable overseas staff to keep in touch with their home country and to keep families together.

In the future, when more families will probably be two-career families than is the case today, generous travel concessions will play an important part in employees' decisions whether or not to accept overseas postings. In the Commission's view, this is likely to lead to more commuting and/or telework in connection with postings abroad.

The Commission proposes that concessions in the form of free travel offered by a government employer to posted employees or members of their families should be tax-exempt where such travel is related to postings abroad.

The Commission recommends that the parties reduce the qualification period for single employee travel from 18 to 12 months.

Removal expenses

The Commission proposes that removal allowances granted to employees of government agencies in connection with transfers to, from or between overseas posts should be tax-exempt where the allowance does not exceed a total amount corresponding to 0.75 of a price base amount (SEK 39,300 [2004]) in respect of the transferred employee plus 0.25 of a price base amount for an accompanying spouse or partner plus 0.10 of a price base amount for each accompanying child.

Removal allowances also cover initial additional expenses for purchases of equipment and clothing that are suitable for localities with a different climate.

Other matters*Coordination of standard amounts and basic allowances*

In the Commission's opinion, the additional expenses covered by standard amounts/subsistence allowances and those covered by basic allowances are so different that it is impossible to find a simple formula for coordinating their calculation. The Commission cannot see any gains in cost-effectiveness or any other practical advantage in trying to coordinate the calculation of standard amounts and basic allowances. Besides, there is no objective reason why the National Tax Board should fix standard amounts or other cash limits for basic allowances.

Consequently, the Commission has not presented any proposals as to coordination of these amounts and allowances.

Reviews etc.

The Government annually reviews government employer policy and presents its conclusions to Parliament. This exercise gives the Government the opportunity to study the formulation and application of collective bargaining agreements and examine the employer policies that are developed. The Commission does not consider that implementation of its proposals would call for any further review and evaluation efforts. If a more comprehensive

evaluation is considered necessary in addition to the Government's review, it could be carried out by the existing bodies.

In connection with the annual review of the conditions for overseas service the Government Offices naturally examine the possibility of establishing a common regulatory framework and common policies for all the relevant staff categories in the Government Offices. Attention should also be paid to the possibility of administrative simplification.

The Swedish Board for Overseas Allowances

The Swedish Board for Overseas Allowances is an employer's organization consisting of representatives of the employers and the employees. It is one of the last remaining agencies of this kind.

The Commission proposes that the Board should cease its activities at the end of 2004.

Insurance cover for overseas staff and their families

In its terms of reference the Commission was instructed to propose any amendments to the Compensation for Sickness or Injury Ordinance (1986:259) that it might consider necessary.

The Ordinance is obsolete and should be repealed.

Insurance cover is inadequate in certain respects in the case of overseas staff who are covered by the U-ALFA Agreement and in connection with official travel abroad. The Commission recommends adopting a more comprehensive version of the insurance scheme provided under the URA Agreement. The Legal, Financial and Administrative Services Agency should be instructed to design a comprehensive insurance solution for government employees.

Entry into force, implementation and cost

The Commission proposes that the new tax rules enter into force on January 1 2006. They should be applied for the first time in connection with the 2007 tax assessment. Since previous provisions will in certain cases be applied in connection with the 2008 tax assessment, government employees who are posted before January 1 2006 will have ample time for reflection and opportunities for

adjusting their consumption patterns to the compensation levels and tax rules that will subsequently apply.

In the Commission's view, this time frame would give the parties sufficient time to conduct negotiations on a new collective bargaining agreement. Negotiations could start after a bill is presented, possibly in the autumn of 2004.

As regards the Ministry for Foreign Affairs and Sida, the cost of employer's contributions will, according to one estimate, increase by SEK 30 million per year unless the U-ALFA Agreement is revised. This provides an incentive for the employers concerned to review the Agreement.

The costs for the improvements proposed by the Commission will be around SEK 12 million per year, based on current staff volumes.

Both the employers and the trade unions would be well-advised to calculate the effects of the tax rules and consider various alternative solutions regarding matters that are the subject of collective bargaining. As always, costs will determine how much can be achieved.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

Härigenom föreskrivs i fråga om inkomstskattelagen (1999:1229)¹ dels att 11 kap. 21 a § skall upphöra att gälla, dels att 11 kap. 21 och 27 §§ samt 12 kap. 3 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.

21 §

Utlandstillägg och liknande ersättningar och förmåner, såsom bostadskostnadsersättning och förmån av bostad, till sådan personal vid den svenska utrikesförvaltningen eller i svensk biståndsverksamhet som är stationerad utomlands skall inte tas upp.

Ersättningar och förmåner till utomlands stationerad personal vid en statlig myndighet skall inte tas upp om ersättningen eller förmånen avser

*1. bostad på stationeringsorten,
2. avgifter för tillsyn av barn i förskoleverksamhet, skolbarnomsorg eller liknande, dock endast till den del avgifterna överstiger de som normalt tillämpas i förskolan eller skolbarnomsorgen i Sverige,*

3. avgifter för barns skolgång i grundskola och gymnasieskola eller liknande,

4. utgifter för egna och familjemedlemmars resor till och från

¹ Senaste lydelse av 11 kap. 21 a § 2001:908.

stationeringsorten, i den mån resorna föransleds av stationeringen utomlands,

5. medföljandetillägg för medföljande make eller sambo, till den del det inte överstiger två tolfjedels prisbasbelopp per utlandsmånad,

6. premie för pensionsförsäkring för medföljande make eller sambo, till den del den inte överstiger ett tolfjedels prisbasbelopp per utlandsmånad,

7. merkostnadstillägg till den del det inte överstiger ett belopp som motsvarar den normala ökningen av utgifterna för livsmedel och transporter samt andra särskilda merutgifter på stationeringsorten.

Ersättningar för ökade levnadskostnader eller för skolvgifter för barn och förmån av bostad från Styrelsen för Stockholms internationella fredsforskningsinstitut (SIPRI) skall inte tas upp av sådana forskare vid SIPRI som

- är utländska medborgare,
- är kontraktsanställda på bestämd tid, och
- vid tidpunkten för anställningen hos SIPRI inte är bosatta i Sverige.

27 §

Ersättning för utgifter för flyttning när en skattskyldig på grund av byte av verksamhetsort flyttar till en ny bostadsort skall inte tas upp, om ersättningen betalas av allmänna medel eller av arbetsgivaren. Om ersättningen för utgifter för flyttning också omfattar ersättning för körning med egen bil, skall denna ersättning dock tas upp som intäkt till den del den överstiger avdragsbeloppet enligt 12 kap. 27 §.

Som utgift för flyttning räknas utgifter för emballering, packning, transport och uppackning av den skattskyldiges och hans familjs bohag och övriga lösa saker, transport av den skattskyldige och hans familj från den gamla till den nya bostadsorten samt liknande utgifter. Som utgift för flyttning räknas däremot inte

andra utgifter i samband med flyttningen såsom utgifter för resor till och från arbetsplatsen, hemresor, dubbel bosättning och förlust vid försäljning av bostad eller andra tillgångar.

Flyttningarsbidrag som lämnas av arbetsmarknadsmyndigheter skall inte tas upp.

Flyttningarsättning som lämnas till en anställd vid en statlig myndighet i samband med förflyttning till eller från en stationeringsort utomlands eller mellan orter i utlandet skall bara tas upp i den mån ersättningen överstiger

1. tre fjärdedels prisbasbelopp för den förflyttade,

2. ett fjärdedels prisbasbelopp för en medföljande make eller sambo, och

3. ett tiondels prisbasbelopp för varje medföljande barn.

12 kap.

3 §²

Om den skattskyldige får sådan ersättning som enligt 11 kap. 21, 21 a, 26 a eller 28 § inte skall tas upp, får de utgifter som ersättningen är avsedd att täcka inte dras av.

Om den skattskyldige får sådant skattefritt stöd eller bidrag vid utbildning eller arbetslöshet som avses i 11 kap. 27 § tredje stycket, 34 § andra stycket och 35 §, får de utgifter som stödet eller bidraget är avsett att täcka inte dras av.

Utgifter som täcks av sådana ersättningar till utländska experter, forskare eller andra nyckelpersoner som enligt 11 kap. 22 § och 23 § första stycket 2 inte skall tas upp, får inte heller dras av.

Om den skattskyldige får sådan ersättning som enligt 11 kap. 21, 26 a, 27 § fjärde stycket eller 28 § inte skall tas upp, får de utgifter som ersättningen är avsedd att täcka inte dras av.

² Senaste lydelse 2003:745.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2006 och tillämpas första gången vid 2007 års taxering.

Äldre bestämmelser skall dock tillämpas vid 2008 års taxering på ersättningar och förmåner som utgått på grund av en utlandsstationering som har tillträtts före den 1 januari 2006.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 5 b § lagen (1962:381) om allmän försäkring skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

5 b §³

För sådana personer som enligt 2 kap. 4 och 6 §§ socialförsäkringslagen (1999:799) anses bosatta i Sverige även under vistelse utomlands skall den sjukpenninggrundande inkomsten vid återkomsten till Sverige fastställas till lägst det belopp som utgjorde sjukpenninggrundande inkomst omedelbart före utlandsresan.

För sådana personer som enligt 2 kap. 2, 4 och 6 §§ socialförsäkringslagen (1999:799) anses bosatta i Sverige även under vistelse utomlands skall den sjukpenninggrundande inkomsten vid återkomsten till Sverige fastställas till lägst det belopp som utgjorde sjukpenninggrundande inkomst omedelbart före utlandsresan.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.

³ Senaste lydelse 1999:800

3 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:328) om arbetslöshetsförsäkring

Härigenom föreskrivs att 17 a § lagen (1997:328) om arbetslöshetsförsäkring skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Tid som enligt 16, 17 eller 23 §§⁴ inte skall räknas in i ramtiden får omfatta högst sju år.

För familjemedlemmar som avses i 2 kap. 6 § socialförsäkringslagen (1999:799) till anställda som avses i 2 kap. 2 § samma lag får dock tid som enligt 16 § inte skall räknas in i ramtiden omfatta högst 12 år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.

⁴ Senaste lydelse 2000:1460

4 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (1988:1534) med instruktion för Statens utlandslönenämnd

Härigenom föreskrivs att förordningen (1988:1534) med instruktion för Statens utlandslönenämnd skall upphöra att gälla vid utgången av år 2004.

5 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (1986:259) om ersättning till följd av sjukdom eller skada som ådragits utom riket

Härigenom föreskrivs att förordningen (1986:259) om ersättning till följd av sjukdom eller skada som ådragits utom riket skall upphöra att gälla vid utgången av år 2004.

6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:634) med instruktion för Kammarkollegiet

Härigenom föreskrivs att 2 a § förordningen (1994:634) med instruktion för Kammarkollegiet skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 a §¹

Kammarkollegiet beslutar om ersättning enligt

- lagen (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada m.m.,
- *förordningen (1986:259) om ersättning till följd av sjukdom eller skada som ådragits utom riket,*
- förordningen (SKOLFS 1991:47) om ersättning vid personskada till elev i viss gymnasieskolutbildning, och
- förordningen (1998:1785) om ersättning vid skada till deltagare i vissa arbetsmarknadspolitiska program m.m.

Kammarkollegiet får av allmänna medel bevilja den som kan lämna upplysningar i ett sådant ärende hos kollegiet skälig ersättning för inställesekostnader.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2005.

¹ Senaste lydelse 2002:246.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Utredningens uppgift är att göra en förutsättningslös och samlad översyn av arbetsvillkor och ersättningssystem under utlandsstationering för arbetstagare inom utrikesförvaltningen och i biståndsverksamheten inom Sida samt för vissa attachéer. Utredningen skall enligt direktiven belysa de särskilda krav som ställs under utlandsstationering och som växlingen mellan utlands- och hemma-stationering kan innebära. Även medföljarnas situation skall omfattas av översynen.

Enligt direktiven skall utredningen se över de nuvarande reglerna om skattefrihet för kostnadsersättningar och förmåner som betalas ut under utlandsstationering för de berörda personalkategorierna. Utredningen skall, i den utsträckning det finns ett fortsatt behov av en särskild reglering, lämna förslag till regler som mer precist anger vilka kostnadsersättningar och förmåner som inte skall tas upp till beskattning och vilka beloppsmässiga ramar m.m. som skall gälla för skattefriheten.

Utredningen skall också undersöka möjligheterna att samordna de olika regelverk som ligger till grund för beräkning och fastställande av dels utlandstillägg (grundtillägg m.m.) vid utlandsstationering, dels resp. normalbelopp för ökade levnadskostnader i utlandet vid bl.a. tjänsteresa.

Regeringen framhåller i direktiven att utredningsuppdraget omfattar frågor som regleras både i kollektivavtal och i författning. I detta ligger att ta ställning till om det kan finnas skäl att i något avseende förändra den nuvarande grundsystematiken med författnings- resp. avtalsreglering.

Regeringen har i direktiven tagit upp ett antal centrala frågor som skall behandlas av utredningen. Dessa frågor gäller

1. Är dagens synsätt, som till stor del påverkats av 1963 års proposition om villkoren för diplomaters och konsulära tjänstemäns ersättningar, relevant för de krav som verksamheten ställer på utrikesförvaltningen och på biståndsverksamheten inom Sida? Står det i överensstämmelse med dagens levnadsmönster och medföljarnas – såväl vuxnas som barns situation?
2. Är det befogat med särskilda skatteregler för utlandsstationerade inom utrikesförvaltningen m.fl.?
3. Hur skulle ett mer modernt och lättbegripligt utlandsvillkorssystem kunna se ut? Här skall utredaren, från ett verksamhetsperspektiv, särskilt behandla
 - villkorssystemets betydelse för utrikesförvaltningens och biståndsverksamhetens framtida kompetensförsörjning
 - medföljares situation
 - ersättning för bostad utomlands
 - konstruktion vad gäller merkostnadsersättningar inom ramen för grundtillägg och medföljandetillägg
 - konstruktion av barntillägg (särskilt förskolekostnader)
 - villkoren vid föräldraledighet under pågående utlandsstationering
 - kompensation för hardshipförhållanden med hänsyn till merkostnadsprincipen och konstruktionen av ett tillägg
 - sättet att fastställa och följa upp utlandstillägg
 - förutsättningarna att ta tillvara de möjligheter som skapats genom att Regeringskansliet numera är en gemensam myndighet.

Det står enligt direktiven utredningen fritt att behandla och lämna förslag även i andra frågor som kan föränledas av uppdraget.

Utredningen skall lämna förslag till eventuell nödvändig författningsreglering.

Utredningen skall redovisa resultatet av sitt arbete senast den 31 januari 2004.

Direktiven bifogas i sin helhet som *bilaga 1*.

1.2 Utredningsarbetet

Utredningen har haft 12 sammanträden med utredningens sakkunniga och experter.

Utredningen har under sitt arbete fått biträde av Utrikesdepartementet (UD), Sida, Arbetsgivarverket, Riksskatteverket och Utlandslönenämnden med framtagande av faktaunderlag m.m.

Utredningen har bl.a. med stöd av underlag från Arbetsgivarverket utarbetat en promemoria med redogörelse för det Avtal om

utlandskontrakt och riktlinjer för anställningsvillkor vid tjänstgöring utomlands – URA – som trädde i kraft den 1 januari 2002. Promemorian bifogas som *bilaga 2*.

Utredningen har anlitat konsulten Kim Forss, Andante – tools for thinking AB, för att göra en studie avseende bl.a. modeller och metoder för att kunna genomföra en utvärdering av effekterna av kollektivavtalsbestämmelserna och de särskilda skattereglerna på området. Konsultens avslutande rapport redovisas i sin helhet i *bilaga 3*.

Utredningen har – utöver sedvanliga samtal och kontakter i ett utredningsarbete – genomfört drygt 150 intervjuer i strukturerad form med utsända och medföljare som ett led i arbetet med att utvärdera utlandsvillkorssystemet. Intervjuerna har ägt rum i samband med besök på följande stationeringsorter: Bryssel, Dar es Salaam, Haag, Köpenhamn, London, Nairobi, New Delhi, New York, Oslo och Washington D.C. En sammanfattning av intervjuresultaten lämnas i *bilaga 4*.

Utredningen har besökt de amerikanska, brittiska, danska, nederländska och norska utrikesministerierna för att få information om de regelsystem som gäller för de utlandsstationerade i andra utrikesförvaltningar. Utredningen har även besökt företrädare för EU-kommissionen i Bryssel, FN-administrationen i New York och EU-delegationen i New Delhi samt även sammanträffat med representanter för Exportrådet, Svenskt Näringsliv och Ericsson för att få deras syn på utlandsvillkorsfrågorna.

Utredningen har också medverkat vid UD:s seminarium hösten 2003 med utlandsmyndigheternas administrativa chefer. Utredningen har även sammanträffat med UD:s inspektörer.

Utredningen har haft löpande kontakter för att samråda med de centrala och lokala fackliga företrädarna och har också arrangerat ett gemensamt seminarium under hösten 2003 med dem.

Utredningen har vid två tillfällen sammanträffat med företrädare för UD:s medföljarförening SAK för att informera och bereda dem tillfälle att framföra synpunkter.

Utredningen har mottagit skrivelser m.m. och synpunkter från bl.a. Exportrådet, OFR/TCO-UD och SAK samt från enskilda anställda inom UD och Sida med anledning av utredningen.

1.3 Guide för läsaren

Efter de sedvanliga inledande avsnitten är betänkandet uppdelat i tre huvudavdelningar.

Avdelning I innehåller kapitel 2–5. Kapitel 2 ger en introduktion till utlandsvillkorssystemet. Kapitel 3 innehåller en kortfattad tillbakablick och kapitel 4 anger utgångspunkterna för en reform av systemet. I kapitel 5 beskriver utredningen övergripande hur ett modernt utlandsvillkorssystem i staten skulle kunna se ut och ger en helhetsbild av de förslag, överväganden och analyser som redovisas mera detaljerat i de följande kapitlen. Utredningen bedömer att en del läsare kan ha ett intresse av att ta del av utredningens resultat på ett samlat sätt.

Avdelning II innehåller kapitel 6–13. Dessa kapitel utgör en systematisk och fördjupad genomgång av de viktigaste utlandsvillkoren enligt kollektivavtalet U-ALFA. Utredningen inleder de olika kapitlen med förslag och övervägandena bakom dessa bl.a. i skattefrågan. Bakgrunden redovisas för den intresserade mer utförligt i kapitlens senare avsnitt. I allt väsentligt gäller förslagen ändringar i 11 kap. 21 och 21 a §§ samt 11 kap. 27 § inkomstskattelagen (1999:1229). Utredningen ger också i vissa fall rekommendationer till arbetsgivarna eller parterna på det statliga området i arbetsgivar- eller kollektivavtalsfrågor. Kapitel 6 innehåller de skatterättsliga förutsättningarna. I kapitel 7 genomlyses grundtillägget. Medföljarfrågorna behandlas i kapitel 8. Förutom förslag till skatteregler föreslår utredningen här vissa ändringar i lagen (1962:381) om allmän försäkring och i lagen (1997:328) om arbetslöshetsförsäkring. Hardshipkompensation behandlas i kapitel 9, barnförmåner i kapitel 10, bostadsförmåner i kapitel 11, reseförmåner i kapitel 12 och flyttningssättningar i kapitel 13.

Avdelning III innehåller kapitel 14–18. I kapitel 14 tar utredningen upp vissa samordningsfrågor, bl.a. om förutsättningarna att samordna sättet att fastställa och följa upp utlandstillägg. Kapitel 15 behandlar Utlandslönenämndens roll och ställning. I kapitel 16 berör utredningen frågan om försäkringskydd under utlandsstationering. I kapitel 17 kommenteras några övriga frågor. Kapitel 18 slutligen innehåller en redogörelse för utlandsvillkoren i andra länder och organisationer.

Betänkandet avslutas med redogörelse för konsekvenser (kap 19) av utredningens förslag och författningskommentar. Till betänkandet hör ett särskilt yttrande samt bilagor.

Avdelning I

2 Utlandsvillkorssystemet – en introduktion

2.1 Allmänt om utlandstjänstens villkor

Flertalet anställda inom utrikesförvaltningen och i biståndsverksamheten inom Sida arbetar under många år av yrkeskarriären som utsända i olika länder. Sedan lång tid är det också ett grundläggande villkor och förhållningssätt i utlandstjänsten att den anställde skall vara beredd att underkasta sig förflyttning från eller till Sverige eller mellan olika länder utomlands när arbetsgivaren begär det. De upprepade utlandsstationeringarna – som normalt är fleråriga – påverkar inte bara de utsända själva utan även förhållandena för deras familjer, oavsett om familjemedlemmarna följer med till stationeringsorterna eller om hela eller delar av familjen stannar kvar i Sverige. De här omständigheterna är de som främst ger utlandstjänsten en särprägel.

För den utsände och familjen innebär ett utlandsuppdrag inte bara en på flera sätt berikande period i livet utan också olägenheter och kostnader. Den utsände måste först och främst ha en bostad. En medföljande make/maka eller sambo har kanske svårt att få arbete, vilket ger både inkomstförluster och ett försämrat pensionsunderlag. Om barn medföljer tillkommer ofta höga skolkostnader och avgifter för barntillsyn. Levnadskostnaderna kan vara högre på stationeringsorten än i hemlandet. Att leva och bo på vissa orter kan vidare vara förenat med säkerhets- eller hälsorisker. De representativa uppgifterna ställer särskilda krav, i synnerhet på de utsända som i officiella sammanhang företräder Sverige. Dessa speciella förhållanden i utlandstjänsten måste beaktas när arbets- och anställningsvillkoren utformas för dem som stationeras utomlands. Ett sammanhållet och väl avvägt utlandsvillkorssystem är av stor betydelse för möjligheterna att även i framtiden kunna rekrytera och behålla skickliga medarbetare.

2.2 De utsända

År 2002 fanns på de 101 svenska utlandsmyndigheterna 860 utsända tjänstemän. Nära 700 av dessa kom från Utrikesdepartementet (UD) och Sida. Drygt 170 personer var specialattachéer från övriga Regeringskansliet (RK), försvarsattachéer, migrationsattachéer och utsända från åtta statliga myndigheter. Dessutom fanns det nära 80 utsända från andra statliga myndigheter som inte var placerade på någon utlandsmyndighet men som t.ex. tjänstgjorde på Exportrådets handelskontor eller var nationella experter hos EU-kommissionen.

Ungefär 760 av de utsända med familjer omfattades av U-ALFA-avtalet och tillhörde UD, Sida, övriga RK (specialattachéerna) samt försvarsmakten (försvarsattachéerna).

Drygt 140 utlandsstationerade med familjer omfattades av URA-avtalet (några av dessa gick dock övergångsvis kvar på det tidigare avtalet U-ARV¹). Det var utsända handelssekreterare från Sveriges Exportråd och experter från Rikspolisstyrelsen eller andra myndigheter. Även några utsända från UD, främst nationella experter vid EU-kommissionen i Bryssel, och ett femtontal utsända från Sida omfattades av URA.

Av de 547 utsända från UD åtföljdes över hälften av medföljare. Av de vuxna medföljarna var 110 medföljare till kvinnlig personal och 177 till manlig personal. Ungefär en tredjedel av medföljarna var utlandsfödda. 173 av de utsända familjerna hade totalt 303 medföljande barn under 19 år. De 156 utsända från Sida åtföljdes av 77 vuxna medföljare och totalt fanns det 121 medföljande barn under 19 år.

Utlandsmyndigheterna utgjordes av 83 ambassader, 10 generalkonsulat, 1 konsulat, 4 representationer vid internationella organisationer – EU i Bryssel och EU-parlamentet i Strasbourg, FN i New York och Genève – och 2 delegationer – OSSE i Wien resp. OECD i Paris – samt det svenska institutet i Alexandria. På 38 ambassader var myndighetschefen sidoackrediterad i ett eller flera andra länder.

Ytterligare uppgifter om den utsända personalen och dess fördelning på de olika utlandsmyndigheterna framgår av *bilaga 5*.

¹ Avtal om anställningsvillkor för vissa utlandsstationerade arbetstagare med arvodesanställning.

2.3 Grunderna för U-ALFA

Kollektivavtalet U-ALFA, som gäller för de berörda utsända från UD och Sida², bygger på tanken att den som stationeras utomlands skall behålla sin vanliga lön under utlandsstationeringen och ges ersättning för uppkommande merkostnader. Även i nästan alla med Sverige jämförbara stater har man valt att för de anställda i utrikes-tjänsten tillämpa denna – sedan länge etablerade – *merkostnadsprincip* under deras utlandsstationeringar. De utsända skall således få ersättning för de merkostnader, innefattande ökade levnads-kostnader, som utlandsuppdragen medför. Ersättningarna och andra förmåner, som t.ex. fri bostad, är normalt skattefria. Lönen skall däremot i princip baseras på löneförhållandena vid tjänstgöring i hemlandet och beskattas fullt ut.

Grundläggande för utlandsvillkorssystemen är också att de skall gottgöra att de utsända har förflyttningsplikt under hela yrkeskarriären, hardshipförhållandena på vissa orter samt kostnaderna för de representativa uppgifterna utomlands. Det tillkommer även element som skall kompensera medföljarna och ge de utsända ekonomiska möjligheter att klara barnens uppväxt.

2.4 Utlandstillägg och andra förmåner

De utsända som omfattas av U-ALFA är enligt avtalet berättigade till ett s.k. utlandstillägg. Tillägget består av tre delar, grundtillägg, medföljartillägg och hardshipkompensation och uppgår till ett belopp som bestäms av Utlandslönenämnden (UtN). Här beskrivs utlandstillägget samt barnförmåner och bostadsförmåner.

Grundtillägget

Grundtillägget avser att täcka allmänna merkostnader på grund av utlandsstationeringen som inte ersätts på annat sätt. Det består av fyra poster. Posterna avses sammantaget motsvara normala utgifter för livsmedel, transporter, hushållshjälp och särskilda merkostnader. Från den erhållna summan görs sedan självkostnadsavdrag. Avdragen avses motsvara arbetstagarens kostnader för livsmedel och transporter vid en tänkt hemmationering i Stockholm.

² Systemet omfattar även vissa specialattachéer och försvarattachéerna.

Grundtillägget är till stor del uppbyggt på schabloner och baseras alltså inte på faktiska utgifter som den enskilde utsände själv har haft, utan skall motsvara de allmänna merkostnader som de utsända normalt åsamkas på stationeringsorten i fråga. Vissa kostnader och även självkostnadsavdragen uppskattas t.ex. till en procentuell andel av den statliga genomsnittslönen (f.n. 23 320 kr i månaden). Genomsnittslönen ger också en bas för omräkning av prisnivåer m.m. i systemet. Andra kostnader, bl.a. posterna livsmedel och transporter, beräknas med hänsyn till resultatet av undersökningar av kostnadsläget på tjänstgöringsorten.

Vid beräkning av grundtillägget hänförs den utsände vidare till en av sex olika s.k. merkostnadsgrupper beroende på den funktion han/hon har under utlandsuppdraget. Inplaceringen i merkostnadsgrupp styrs därvid i allt väsentligt av hur omfattande de representativa uppgifterna är i funktionen. Ambassadörerna är inplacerade i den högsta merkostnadsgruppen.

Medföljandetillägget

Medföljandetillägg utbetalas om make, maka eller sambo följer med den utsände till stationeringsorten. Det räknas fram som en procentuell andel, som varierar mellan 12,6 % och 22,1 % av den statliga genomsnittslönen, beroende av den utsändes egen inplacering i merkostnadsgrupp, plus 25 % av den utsändes grundtillägg minskat med posten för hushållshjälp. Medföljandetilläggets storlek varierar således med hänsyn till den utsändes funktion. Det betalas ut till den utsände. Tillägget är avsett att täcka den ökade försörjningsbörda som en utsänd med familj får vidkännas. Har den medföljande inkomster av eget arbete på stationeringsorten, som överstiger ett prisbasbelopp (39 300 kr 2004) per år, reduceras eller bortfaller tillägget beroende på hur höga inkomsterna är.

För en medföljare kan utlandsvistelsen leda till minskning av pensionsunderlaget. Vid sidan av U-ALFA finns en på lokal nivå avtalad försäkringslösning via SPP som innebär att UD/Sida betalar in en pensionspremie åt medföljaren som är knuten till gällande prisbasbelopp. Premien för 2003 var 1 837 kr per utlandsmånad.

Hardshipkompensation

Hardshipkompensation erhålls av arbetstagare på orter med särskilt påfrestande tjänstgöringsförhållanden (hardshiporter). Den består av hardshiptillägg samt i vissa fall av ersättning för s.k. hardshipresor. Har den utsände en make/motsv. som följer med till en hardshiport utgår hardshipkompensation även för medföljaren. Alla hardshiporter förs till en av fyra hardshipklasser. Det kontanta hardshiptillägget utgår med fasta belopp på fyra olika nivåer beroende av ortens inplacering. En utsänd med medföljare får två hardshiptillägg. Tilläggen betalas ut som en del av utlandstillägget.

UtN prövar för varje hardshiport om typen av hardship är sådan att ersättning för hardshipresor skall ges. Härvid fastställs också om en resa per sexmånaders- eller per tolv månadersperiod skall ersättas. I ersättningen ingår belopp baserade på de faktiska resekostnaderna för resa till ett av UtN angivet resmål samt schablonersättning för hotellkostnader för den utsände och ev. medföljande familj.

Barnförmånerna

Barnförmånerna består enligt U-ALFA av barnstillägg, utbildningsersättning och barnreseersättning. Barnstillägget är ett kontant bidrag för varje medföljande barn upp till högst 19 års ålder. Barnstillägget samordnas inte med det allmänna barnbidraget. Utöver barnstillägget ersätts avgifter för barnomsorg och förskola från fem års ålder (inom UD från fyra års ålder enligt ett arbetsgivarbeslut 2003) och kostnader för barns skolgång upp t.o.m gymnasienivå.

Bostadsförmånerna

De utsända har enligt U-ALFA rätt till en fri bostad på stationeringsorten. UtN utfärdar normer för bostadens storlek och skick. Det görs ingen reduktion för självkostnader utan bostaden är helt fri. Dessutom ersätts alla kostnader för driften, t.ex. hyra, värme och VA samt kostnader för underhåll av arbetsgivaren. Kostnader för anskaffning av egna möbler till en bostad på stationeringsorten ersätts inte. I U-ALFA finns emellertid även vissa bestämmelser om flyttningersättning som kan användas för kostnader av det slaget. Tidigare ställdes fullt möblerade bostäder

till förfogande för utsända från UD och Sida. Numera är i princip endast representationsdelen av ambassadörernas residens statsmöblerade. Privatbostäderna vid de s.k. integrerade ambassaderna är statsmöblerade enligt Sidas möbleringsregler.

Bland de övriga inslagen i utlandsvillkorssystemet, som regleras i U-ALFA, kan nämnas reseförmåner, sjukvårds- och tandvårdsförmåner och flyttningsförmåner samt särskilda semesterregler.

2.5 Skattefrihet för merkostnaderna

De som sänds ut av en svensk statlig arbetsgivare anses hemmahörande i Sverige även när de är stationerade utomlands. Skatterättsligt är de obegränsat skattskyldiga både till statlig och kommunal inkomstskatt för alla inkomster i Sverige och i utlandet.

De skall därför beskattas i Sverige för löner, förmåner och ersättningar som de får från den svenska statliga arbetsgivaren i den mån inte särskilda undantag införts i skattelagstiftningen.

Ett undantag är bestämmelsen om skattefrihet för utlandstillägg och därmed likställda förmåner för utomlands stationerad personal vid utrikesförvaltningen som funnits alltsedan 1928 års kommunal-skattelag. År 1966 utvidgades skattefriheten till att gälla även för personal i svensk biståndsverksamhet.

Det bör noteras att skattefriheten för de utsändas ersättningar och förmåner har knutits till själva anställningen. Skattefriheten innebär praktiskt sett att ersättningarna och förmånerna inte skall tas upp som inkomst i deklarationen. Samtidigt får inga kostnader som den utsände har haft p.g.a. utlandsstationeringen dras av.

2.6 URA

Sedan den 1 januari 2002 gäller ett särskilt avtal om utlandskontrakt och riktlinjer för anställningsvillkor vid tjänstgöring utomlands (URA). Genom avtalet ges statliga arbetsgivare ett verktyg för att kunna hantera egen anställd personal i utlandsverksamhet. Avtalet ger möjlighet att, utöver reglerna i lagen (1982:80) om anställningskydd, tidsbegränsa anställningen för utlandsuppdraget och genom ett särskilt utlandskontrakt skräddarsy anställningsvillkoren med hänsyn till verksamhetens krav, uppdragets karaktär och arbetstagarens situation.

URA innehåller utöver bestämmelser om vad utlandskontraktet bör innehålla – liksom U-ALFA – regler om kostnadsersättningar och förmåner, t.ex. utlandstillägg och bostadsförmåner. Några skillnader mellan URA och U-ALFA är att hardshiptillägg och barntillägg saknas i URA-avtalet och att såväl grundtillägg som medföljandetillägg är maximerade till vissa belopp.

2.7 Ett kollektivavtalsbaserat system

Det svenska utlandsvillkorssystemet bygger på kollektivavtal och delegerade beslutsbefogenheter. De centrala parterna bär det fulla ansvaret för att i kollektivavtal bestämma grunderna både för löner och de andra anställningsvillkor som skall gälla. De centrala parterna har under senare år successivt överlämnat till de lokala parterna att i allt större utsträckning själva träffa överenskommelser om anställningsvillkor m.m.

I de flesta andra länder regleras utlandsvillkorssystemen genom författningar eller administrativa bestämmelser och inte genom kollektivavtal. Alla beslutsbefogenheter och den administrativa hanteringen ligger hos ministerierna. Det fackliga inflytandet är starkt begränsat vid en jämförelse med svenska förhållanden.

När det gäller utlandsvillkoren för UD:s och Sidas m.fl. anställda under utlandsstationering gäller sedan den 1 januari 2002 kollektivavtalet U-ALFA (jmf avsnitt 2.3). Arbetsgivarverket har lämnat en arbetsgivarnyckel till U-ALFA som delegerar arbetsgivarbefogenheter enligt avtalet till Utlandslönenämnden (UtN) eller till anställningsmyndigheterna, t.ex. Regeringskansliet och Sida.

2.8 Utlandslönenämnden

UtN är en myndighet med uppgift att utöva vissa arbetsgivarfunktioner. Nämnden skall, i den utsträckning som regeringen eller Arbetsgivarverket föreskriver, besluta om anställnings- och arbetsvillkor för arbetstagare hos staten som är stationerade utomlands. Nämnden är partssammansatt. Arbetsgivarverkets generaldirektör är ordförande i nämnden. UtN utfärdar cirkulär med föreskrifter om den närmare tillämpningen av U-ALFA och hanterar endast undantagsvis individärenden. Nämndens beslut får inte överklagas.

3 Tillbakablick

3.1 1963 års utlandslönereform

Regleringen av utlandsvillkoren har sin grund i riksdagens beslut 1963 om utrikesförvaltningens organisation och personalbehov m.m. Beslutet innebar bl.a. att riksdagen godkände de riktlinjer som regeringen redovisat för ett nytt lönesystem för tjänstemän inom utrikesrepresentationen m.fl. (prop. 1963:75, StU 1963:125).

Riksdagen hade år 1960 beställt en översyn av utlandstjänstemännens löneförhållanden (StU 1960:128). Beställningen hade sin upprinnelse i några uttalanden av riksdagens revisorer. Dessa påtalade att systemet – trots det kontrollerande inflytande som utövades av utrikesförvaltningens lönenämnd – kunde leda till subjektivt färgade bedömningar. Revisorerna ansåg det också vara uppenbart otillfredsställande att den utsända tjänstemannens löneplanslön i vissa fall inte ens utgjorde huvuddelen av den totala utlandslön som tjänstemannen faktisk uppbar och som inkluderade de olika utlandstilläggen.

1963 års proposition byggde på en utredning av *utrikesförvaltningens lönenämnd*. Lönenämnden hade följande utgångspunkter för ”avvägningen av utlandslönerna”.

- Även personer utan privatförmögenhet skall kunna söka sig till utrikesförvaltningen.
- Lönerna skall dels inrymma kompensation för de merkostnader som är förenade med utlandstjänstgöringen, dels svara mot den levnadsnivå som befattningshavare med uppgift att i utlandet företräda svenska intressen måste upprätthålla för fullgörande av sina speciella åligganden.
- Hänsyn bör tas till de löneförmåner som tillkommer representanter för andra med Sverige jämförbara länder och befattningshavare i internationella organisationer till vilka Sverige har anknytning.
- Det bör beaktas att utlandstjänstemännens hustrur på grund av tjänstens beskaffenhet i regel är uteslutna från möjligheten att genom eget förvärvsarbete höja familjens inkomstnivå.

I propositionen får *regeringen* anses ha ställt sig bakom dessa utgångspunkter.

Regeringen anslöt sig också till lönenämndens mening att utlandslönerna måste vara behovsprövade. Behovsprövningen var enligt *regeringen* nödvändig bl.a. med hänsyn till den kraftiga utgiftsökning för staten som skulle bli följd om lönerna sattes på en så hög nivå att tjänstemännens civilstånd, barnantal osv. inte behövde beaktas.

Regeringen menade att utrymmet för subjektivt färgade bedömningar vid lönesättningen kunde begränsas genom att vissa element bröts ut ur lönerna och direktreglerades eller beaktades i särskild ordning. Det hade redan år 1962 skett genom att den utsändes bostadskostnad i sin helhet ersattes direkt. Regeringen gick nu vidare med utbrytning ur lönerna av medel för representation och bidrag till hemresa för semester.

De budgetar som tjänstemännens utlandslöner baserades på skulle innehålla fem huvudposter, nämligen livsmedel, tjänare, beklädning, transport och semester samt en diversepost som skulle täckas med ett schablon tillägg. Ekonomisk kompensation i form av höjt schablon tillägg skulle kunna betalas vid utlandsstationeringar som ansågs medföra särskilt svåra fysiska eller psykiska påfrestningar ("hardship posts"). Utlandslönen var uppdelad på en löneplansanknuten del, för vilken utlandstjänstemannen skulle betala statlig inkomstskatt, och ett skattefritt utlandstillägg.

Utöver den behovsprövade utlandslönen var de utsända berättigade till särskilda obeskattade tilläggsförmåner. Dit hörde barn tillägg, utbildningsbidrag, förflyttningsbidrag, förlängd semester och inte minst fri bostad eller bostadskostnadsersättning.

I fråga om ersättning för de utsändas kostnader för barn ansåg *regeringen* det vara ändamålsenligt att dela upp bidraget i barnbidrag (ej att förväxla med det allmänna barnbidraget), utbildningsbidrag och barnresebidrag. Syftet med bidragen var att de skulle utgöra kompensation för merkostnader till följd av utlandsstationeringen som den utsände har för sina barn. Bidragen skulle beräknas efter samma grunder för alla tjänstemän oavsett lönegrad. Bidraget till barnens utbildning föreslog *regeringen* skulle utformas så att utlandstjänstemännen inom en given ram skulle få en viss frihet att välja utbildningsform. Utbildningsbidrag skulle kunna utgå t.o.m. utgången av det läsår då barnet uppnådde maximiålder för rätt till barnbidrag, dvs. 19 år. Barnresebidragen syftade till att

göra det möjligt för föräldrarna att utan alltför stora uppoffringar träffa sina barn i vart fall en gång årligen.

Propositionen innebar vidare att de utsända skulle få bidrag för hemresa med familjen för semester vartannat år och, vid stationering i land med påfrestande klimat, varje år. Hemresebidrag skulle kunna betalas även vid stationering i Europa. På så sätt underlättades utlandstjänstemännens nödvändiga kontakter med hemlandet. Regeringen såg också åtgärden som rekryteringsfrämjande.

Utlandslönen kunde enligt propositionen behöva justeras löpande av tre skäl, nämligen ändrat civilstånd, pris- eller kursförändring eller ändring i hemmalönedelen. Vad gäller civilståndet utgick systemet från en gift tjänstemans behov. Om tjänstemannen var ogift minskades lönen med 15 %. Dåtidens medföljartillägg kan alltså sägas ha utgjort ett påslag med 17,7 % i förhållande till den lön som en ogift tjänsteman skulle ha haft. Att utgångspunkten skulle vara en gift tjänstemans behov gällde dock "av praktiska skäl" inte biträdena. De förutsattes alltid vara ogifta.

I fråga om medel för representation ansåg regeringen att de inte borde inräknas i tjänstemannens lön utan utbetalas i form av särskilda representationsbidrag.

Utöver tjänstemännen i utrikesrepresentationen skulle propositionens riktlinjer för utlandslönesystemet tillämpas på de s.k. specialattachéerna, bl.a. försvarsattachéer, socialattachéer och lantbruksrepresentanter.

Utrikesförvaltningens lönenämnd skulle finnas kvar som utrednings- och beredningsorgan i de utlandslönefrågor som utrikesministern hänsköt till nämnden. Personalorganisationerna var inte representerade i nämnden. Men enligt propositionen skulle deras berättigade intresse av insyn i lönefrågorna på beredningsstadiet tillgodoses.

Riksdagen godkände de riktlinjer för ett nytt utlandslönesystem som regeringen redovisat i propositionen. Statsutskottet fann att förslaget innefattade en ingående och allsidig prövning av "den invecklade frågan" om lönesystem för tjänstemän i utrikesrepresentationen. Utskottet noterade den särställning i flera hänseenden i fråga om tjänsteförhållandena som utlandstjänstemännen intog inom statsförvaltningen. Detta förhållande var enligt utskottet i själva verket en nödvändig utgångspunkt vid en prövning av utlandslönefrågan, eftersom regeringens förslag över huvud taget inte skulle kunna motiveras med hänsynstagande till förhållandena inom statsförvaltningen i allmänhet. Utskottet gav sig inte in på

detaljerna i förslaget men förutsatte att frågan om utlandslönerna blev föremål för kontinuerlig uppmärksamhet av lönenämnden och utrikesförvaltningens inspektör (StU 1963:125).

Vad den "utrikesförvaltningens särart" som statsutskottet anspe- lade på och som motiverade särbehandlingen av utlandstjänste- männen bestod av lämnades det inga närmare besked om i propo- sitionen eller utskottets utlåtande. Det talades i allmänna ordalag om "de speciella förhållanden under vilka utomlands placerade tjänstemän arbetar". Något mera konkret blev det i formuleringar som "stationering under förhållandevis långa perioder på olika håll i utlandet", "de täta förflyttningarna" och den allt vanligare tjänst- göringen på platser "med från klimatiska eller andra synpunkter pressande tjänstgöringsvillkor". Det tycks som om särarten var underförstådd och närmast sågs som självklar.

Det utlandslönesystem som etablerades genom riksdagsbeslutet år 1963 reglerades i förordningar och reglementen som beslutades av regeringen. Dessa författningar kompletterades och tillämpades genom föreskrifter och beslut som meddelades av Utrikesdeparte- mentet och utrikesförvaltningens lönenämnd.

Lönenämnden utformade lönesystemet mera i detalj och fast- ställde de nya utlandslönerna på grundval av budgetar (ca 430) som begärts in från praktisk taget alla utlandstjänstemän. Nämnden lämnade också förslag till en teknisk reglering av lönesystemet.

De utlandsstationerade inom biståndsverksamheten i den ny- inrättade myndigheten Sida togs in i utlandsvillkorssystemet 1966.

3.2 Kollektivavtalen växer fram

Under 1960- och 70-talen förändrades det svenska samhället snabbt, inte minst genom kvinnornas starka inträde på arbetsmarknaden. Utrikesförvaltningens roll, verksamhetsformer och personalstruk- tur genomgick en kraftig förvandling. Även om 1963 års grund- principer fortfarande stod fast ändrade denna utveckling förutsätt- ningarna för att omsätta principerna i praktisk personalpolitik.

Efter förhandlingsrätts- och medbestämmandereformerna flytt- ades en stor del av regelverket om utlandsvillkoren från författning till kollektivavtal. I det allmänna statliga löneavtalet (AST) som parterna på den statliga sektorn slöt år 1977 fanns särskilda bestäm- melser om anställningsvillkor under utlandsstationering. Bestäm- melserna innebar att utlandstilläggen fick en ny konstruktion.

Tilläggen skulle fastställas av den nyinrättade myndigheten Statens utlandslönenämnd (UtN). En principiell nyhet var att fyra av nämndens åtta ledamöter skulle företräda de fackliga organisationerna.

Genom det nya kollektivavtalet och de cirkulär och beslut som UtN meddelade förändrades utlandsvillkoren efterhand.

1963 års principer var dock tänkta att leva vidare.

Enligt en protokollsanteckning i AST förutsattes att utlandstilläggen skulle bestämmas ”med tillämpning av de riktlinjer för lönesystemet för tjänstemän inom utrikesrepresentationen m.fl. som har godkänts av 1963 års riksdag och i enlighet med den praxis som därefter har utvecklats av regeringen”. Det skrevs dock in i avtalet att arbetsgivaren, dvs. UtN, om särskilda skäl förelåg, fick bestämma belopp för utlandstillägg enligt andra grunder. År 1978 beslutade nämnden, som dittills följt riktlinjerna i 1963 års riksdagsbeslut, att införa en ny metodik för prövning och uppföljning av utlandstillägget. Syftet var bl.a. att utlandslönen i högre grad skulle anknyta till löneutvecklingen för statstjänstemän i Sverige. Utlandstillägget skulle i fortsättningen beräknas med utgångspunkt från ensamstående och räknas upp när make/maka (motsvarande) följde med tjänstemannen under en utlandsstationering. De nya utlandstilläggen skulle fastställas så att varken lönesystemförändringen eller införandet av kommunalskatt för de utsända skulle påverka tjänstemännens sammanlagda utgående förmåner i förhållande till vad som annars skulle ha gällt. Förmånsnivåer och lönerelationer skulle vara oförändrade (UtN:s cirkulär 1978:16).

År 1987 slöt de centrala parterna ett separat kollektivavtal om utlandsbestämmelser (UB). Detta avtal innehöll samma protokollsanteckning som 1977 års avtal.

UB ersattes i sin tur år 2002 av Avtal om anställningsvillkor för arbetstagare vid utrikesförvaltningen m.fl. under utlandsstationering (U-ALFA). I de grundläggande delarna har U-ALFA samma innehåll som UB.

Samtidigt som parterna slöt U-ALFA kom de också överens om ett nytt kollektivavtal om utlandskontrakt och riktlinjer för anställningsvillkor vid tjänstgöring utomlands (URA). Detta avtal gäller alla statligt anställda som är stationerade utomlands, med undantag av dem som omfattas av U-ALFA.

3.3 Kort om skattefrågan

Ersättningarna och förmånerna under utlandstationering har varit skattefria alltsedan tillkomsten av 1928 års kommunalskattelag. I detta avseende innebar den stora skattereformen 1990 inte någon förändring för UD:s och Sidas utsända. Undantaget för dessa grupper motiverades i propositionen (prop. 1989/90:110) med att särskilda förhållanden råder för dem och att ytterligare belysning av frågan krävdes. Reglerna skulle därför lämnas oförändrade tills vidare. Regeringen återkom till frågan i propositionen (prop. 2001/02:18) som bl.a. behandlade den nya skatteregleringen med anledning av URA-avtalet och anförde att man avsåg att snarast utreda arbetsvillkoren och ersättningssystemen för anställda i utrikesförvaltningen och i biståndsverksamheten inom Sida.

Utredningen skulle bedrivas förutsättningslöst. En rimlig utgångspunkt för översynen var enligt regeringen att samma regler om beskattning av kostnadsersättningar och förmåner om möjligt bör gälla för alla statligt anställda som är stationerade utomlands.

4 Utgångspunkter för en reform

4.1 Inledning

I detta kapitel redovisar utredningen sina utgångspunkter för en reform av det statliga utlandsvillkorssystemet i vid mening. Det rör sig om faktorer som i flera fall kan utläsas redan ur utredningens direktiv eller som eljest kan te sig mer eller mindre självklara. I andra fall är utgångspunkterna resultatet av överväganden som utredningen gjort tidigt under sitt arbete.

4.2 Statsmakternas och parternas ansvar

Utlandsvillkorssystemet är i huvudsak kollektivavtalsreglerat. Men eftersom ersättningarna och förmånerna i stor utsträckning är skattefria enligt särskilda bestämmelser i inkomstskattelagen blir systemet nära förbundet med skattelagstiftningen. Det finns därför anledning att beröra hur ansvaret för systemet fördelas.

Riksdagen och regeringen har ett övergripande ansvar för att arbetet i svensk utrikesförvaltning och biståndsverksamhet liksom i all annan statlig verksamhet utomlands har en inriktning och bedrivs på ett sätt som stöder Sveriges intressen och som präglas av viktiga värden som exempelvis demokrati, rättssäkerhet och öppenhet. I ansvaret ligger för regeringens del även att se till att verksamheten bedrivs effektivt inom de tilldelade resursramarna. Regeringen har också ett ansvar för att följa upp myndigheternas arbetsgivarpolitik.

Riksdagen beslutar genom lagstiftning exklusivt om de skatteregler som skall gälla för statligt anställda som sänds ut för att arbeta utomlands för Sveriges räkning.

Statens och de statsanställdas fackliga organisationernas ansvar i utlandsvillkorssystemet består främst i att komma överens om kollektivavtal mellan arbetsgivare och arbetstagare om anställnings-

villkor m.m. som skall gälla för de utsända under deras utlandsstationeringar.

Regeringen företräder inte staten i kollektivavtalsförhandlingarna – till skillnad från vad som gäller i de flesta andra länder – utan uppgiften att vara central arbetsgivarpart har lämnats över till Arbetsgivarverket. Verket agerar i sin tur på uppdrag av myndighetscheferna. Det krävs inte att regeringen godkänner ett statligt kollektivavtal för att det skall bli giltigt. Inom det kollektivavtalsreglerade området är parterna, även inom staten, suveräna. Men kollektivavtal får naturligtvis inte träffas om frågor, t.ex. om beskattning, som skall bestämmas genom lag.

Arbetsgivarverket och de centrala fackliga organisationerna lämnar i sin tur över befogenheter till lokala parter att tillämpa de centrala avtalen och att sluta lokala kollektivavtal. I utlandsvillkorsavtalen har myndigheten Regeringskansliet (RK) som lokal arbetsgivare fått det samlade ansvaret för de utlandsstationerade från samtliga departement inkl. de utsända från Utrikesdepartementet (UD). Utlandsvillkoren är således inte endast en fråga för UD. Näst Regeringskansliet är Sida den lokala arbetsgivare som har flest anställda stationerade på utlandsmyndigheterna. Även andra myndigheter har anställda som är stationerade på utlandsmyndigheter, t.ex. Försvarsmakten, Polisen och Migrationsverket.

Kollektivavtal berör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. I utlandsvillkorsavtalen finns bestämmelser om ersättningar och förmåner som grundas på den utsändes familjeförhållanden. Detta kan i sig resa frågor om gränserna för arbetsgivaransvaret.

Utredningens huvuduppgift är att utvärdera nuvarande kollektivavtal och skattereglerna på utlandsvillkorsområdet. Mot bakgrund av ansvarsförhållandena lämnar utredningen sina förslag om författningsändringar till regeringen i huvudsak med utgångspunkt i en analys av frågor om skattefrihet eller skatteplikt och eventuella behov av regler om begränsning av skattefriheten. Utredningens uppdrag är inte att föreslå hur kollektivavtal skall utformas, men däremot att bedöma om det i något avseende kan finnas skäl att förändra den nuvarande grundsystematiken med författnings- resp. avtalsreglering. Utredningen ser inga skäl att ändra den. Utredningen gör emellertid bedömningar av kollektivavtalen och ger i flera fall rekommendationer till parterna om tänkbara avtalslösningar.

4.3 Verksamhetens krav

Den framtida verksamheten

Utredningens bedömning är att den statliga verksamheten utomlands kommer att öka i omfattning som en följd av det ökande internationella samarbetet och särskilt som en effekt av EU:s utvidgning. Antalet utsända i den traditionella diplomatkarriären bedöms därvid ligga kvar på i stort sett nuvarande nivå medan antalet utsända s.k. specialister både från UD, andra departement och från myndigheterna ökar. Inte minst har svenska myndigheter ett ökande engagemang i ansträngningarna att bistå i en snabb uppbyggnad av en administrativ infrastruktur i de nya EU-länderna. Det svenska utvecklingssamarbetet beräknas öka under de kommande åren. Biståndsverksamheten kommer att prioriteras av Sida och bygga på decentralisering av ansvar till fältet (den s.k. fältvisionen). Internationell krishantering kommer att ställa Försvarsmakten och andra myndigheter inför nya krav på att stationera personal utomlands för kortare eller längre tid.

Inom utrikesförvaltningen finns ett ökat fokus på den säkerhetspolitiska utvecklingen, internationell krishantering och förebyggande av konflikter. Samtidigt växer betydelsen av främjandet av svenska intressen i vid mening. Betydelsen av det handelspolitiska utbytet och den exportfrämjande verksamheten ökar. Migrationsfrågorna kan, liksom de konsulära frågorna, förväntas bli allt mer arbetskrävande på många ambassader. Migrationsverket sänder i ökande grad ut specialister.

Den framtida personalförsörjningen

Verksamhetskraven medför ett behov även i framtiden av personal med både djup och bred kompetens. En allmän utveckling som är tydlig är att andelen specialister bland de utsända från staten kommer att öka. Detta gäller också i UD:s verksamhet. Den här trenden har framhållits av andra utredningar sedan många år. Utredningen ser inget skäl att göra någon annan bedömning.

En utgångspunkt för utredningen är att Sverige även i framtiden skall företrädas av utsända som är lika skickliga som andra jämförbara länders. Konsekvenserna för utlandsvillkoren är enligt utredningen att ett reformerat system bör inrymma villkor och ramar som på ett flexibelt sätt kan möjliggöra en god personalförsörjning

av samtliga berörda personalkategorier. Då fordras i större utsträckning än i dag individuella lösningar. Detta styr bort från detaljerade bestämmelser redan i centrala kollektivavtal och talar samtidigt för att skattelagstiftningen på området bör kunna bygga på en viss grad av schablonisering.

Verksamhetens särart

Utredningen har i avsnitt 2.1 belyst den särart som präglar verksamheten i utrikesrepresentationen och biståndsverksamheten utomlands. Särarten består för de utsändas del i de påfrestningar och högre merkostnader som de upprepade utlandsstationeringarna – som normalt är fleråriga – medför för dem själva men också för familjerna. Merkostnaderna och olägenheterna för dem som sänds ut vid enstaka tillfällen är inte lika stora. Utredningen anser det rimligt att utgå från att ett nytt samlat utlandsvillkorssystem för alla statsanställda skall utformas så att det inrymmer ett hänsynstagande till de särskilda kraven på de berörda personalkategorierna.

4.4 Medföljande vuxna och barn

En förändrad familjebild

När grunden lades för det nuvarande utlandsvillkorssystemet för fyrtio år sedan levde fortfarande de allra flesta svenskar i den klassiska kärnfamiljen, där mannen var familjeförsörjaren och hustrun maka och mor. Detta återspeglades i att de s.k. utlandslönerna bestämdes med utgångspunkt i en gift tjänstemans behov. Lönenämndens utgångspunkter som upptogs i 1963 års proposition innehöll bl.a. att man vid avvägningen av utlandslönerna borde beakta att hustrurna på grund av tjänstens beskaffenhet i regel var uteslutna från möjligheten att genom eget förvärvsarbete höja familjens inkomstnivå. Hänvisningen till tjänstens beskaffenhet har kanske främst att göra med hustrurnas svårigheter att kunna få arbete på stationeringsorterna, men kan också antas betyda att man förutsatte att hustrurna skulle se till att representationen, särskilt i hemmet, fungerade på ett bra sätt.

I dag är familjebilden annorlunda och betydligt mer splittrad. Människor lever tillsammans i olika former och konstellationer.

Andelen ensamstående har ökat kraftigt. Det finns en stor rörlighet i den meningen att människor över tiden byter familjemönster.

Men vad som framför allt präglar förändringen och som är väsentligt ur utredningens synvinkel är kvinnans inträde på arbetsmarknaden och utvecklingen mot ett samhälle där var och en skall försörja sig själv.

Medföljande vuxna

I den nya situationen är det inte självklart att en utsänd blir åtföljd av sin livspartner eller av barnen på ett utlandsuppdrag. Den ev. medföljaren står ofta inför både karriäravbräck och inkomstbortfall samtidigt som pensionsunderlaget minskar. Detta påverkar även den utsändes benägenhet att åta sig uppdraget och förflyttningsplikten är ett trubbigt instrument.

De val som måste göras av de enskilda inför en utlandsstationering är i hög grad personliga val. Staten som arbetsgivare kan inte ta ansvaret att genom utlandsvillkorssystemet täcka en medföljares inkomstbortfall och ersättningarna till medföljarna bör inte längre fullt ut motiveras med det förlegade argumentet att den utsände får en ökad försörjningsbörda. Utredningens utgångspunkt är i stället att utlandsvillkoren av personalförsörjningsskäl bör kunna innehålla element av vad som mer pragmatiskt närmast kan betecknas som en sorts grundskydd.

Det finns skäl att anta att en allt större andel av de utsända inte kommer att åtföljas av sin familj i framtiden. De utsända – och familjemedlemmarna – kommer i stället att välja att pendla mellan stationeringsorten och hemmet i Sverige. Detta är en viktig utgångspunkt för bedömningen av reseförmånerna i utlandsavtalen.

Kostnader för förskola eller liknande

I nuvarande system ersätter arbetsgivaren de direkta kostnaderna för medföljande barns skolgång samt internatskoleavgifter m.m. Däremot ersätts inte kostnader för tillsynen av små barn. I Sverige har s.k. maxtaxa införts. Enligt utredningen är det en rimlig utgångspunkt att de utsända får motsvarande förmåner i det här hänseendet som de som gäller i hemlandet.

4.5 Skattefrihet för ersättningar och förmåner

Skattereformen 1990

Sedan 1990 års skattereform gäller som en allmän princip i den svenska skattelagstiftningen att alla kostnadsersättningar och förmåner från en arbetsgivare skall tas upp till beskattning. De statligt anställdas ersättningar och förmåner under utlandsstationering är dock undantagna. Den som har fått en skattefri kostnadsersättning får inte göra avdrag för de utgifter som ersättningen varit avsedd att täcka.

Mot den bakgrunden uttalade regeringen i prop. 2001/02:18 s. 13 att en av utgångspunkterna för en reglering av beskattningen av kostnadsersättningar och förmåner vid statliga utlandsstationeringar i allmänhet bör vara att i princip endast ersättningar och förmåner som lämnas för att täcka ökade utgifter på grund av utlandsstationeringen bör vara skattefria.

URA-avtalet och 11 kap 21 a § IL

Den 1 januari 2002 trädde ett kollektivavtal som reglerar kostnadsersättningar och förmåner till statligt anställda i allmänhet vid en utlandsstationering (URA) i kraft.

De kostnadsersättningar och förmåner som kan utgå enligt URA är enligt regeringen (prop. 2001/02:18) i större utsträckning än de enligt U-ALFA anpassade till de ökade utgifter som är direkt hänförliga till utlandsstationeringen. Regeringen ansåg det därför lämpligt att utgå från URA vid bedömningen av vilka kostnadsersättningar och förmåner som skulle vara skattefria i den nya regleringen för statligt anställda som inte omfattas av U-ALFA.

Vid bedömningen av vilka kostnadsersättningar och förmåner som skall vara skattefria utgick regeringen från URA-avtalet. Vid utformningen av de nya reglerna följde regeringen den grundmodell som redan tillämpades på statliga anställningar inom utrikesförvaltningen och i biståndsverksamheten, dvs. att kostnadsersättningarna inte beskattas och att motsvarande utgifter inte kan dras av. Regeringens förslag innebar en enhetlig och enkel reglering av kostnadsersättningar i samband med all utlandsstationering av statligt anställda utanför utrikesförvaltningen och biståndsverksamheten. Utskottet anförde att de föreslagna reglerna hade fått en lämplig utformning.

Den nya 11 kap. 21 a § i inkomstskattelagen (1999:1229, IL) innebär att ersättningar och förmåner till annan utomlands stationerad personal vid statliga myndigheter än personal vid den svenska utrikesförvaltningen eller biståndsverksamheten m.fl. inte skall tas upp till beskattning om ersättningarna eller förmånerna avser

1. bostad på stationeringsorten,
2. avgifter för barns skolgång i grundskola och gymnasieskola eller liknande,
3. egna och familjemedlemmars resor till och från tjänstgöringsorten, dock högst två resor per person och kalenderår,
4. medföljandetillegg för make, maka eller sambo som går miste om förvärvsinkomster till den del det inte överstiger en tolfedel av ett och ett halvt prisbasbelopp per månad, och
5. grundtilllegg till den del det inte överstiger ett belopp som kan antas motsvara den normala ökningen av utgifter för livsmedel, transporter, hushållshjälp och speciella merutgifter.

Den nya bestämmelsen innebär i förhållande till föreskriften i 11 kap. 21 § IL en precisering av det skattefria området.

Utredningen anser att riksdagens beslut om den nya lagstiftningen bör vara utgångspunkten för utredningens överväganden i skattefrågorna. En ytterligare begränsning av det skattefria området har inte stöd i utredningens direktiv och skulle för övrigt rubba förutsättningarna för de centrala parterna efter endast kort tid.

Här finns det anledning att särskilt notera 11 kap. 21 a § 5 p. IL ovan. Bestämmelsen ger genom uttrycket ”normala ökningen” ett stort utrymme åt de centrala parterna inom staten. I URA har dock en betydelsefull begränsningsregel tagits in genom att grundtilllegg *högst* får utgå med belopp som motsvarar grundtillägget i mkg 2 enligt UtN:s föreskrifter avseende U-ALFA. Detta är värt att notera som ett exempel på att de statliga avtalsparterna tagit ansvar för att säkerställa att avtalet inte skall innehålla bestämmelser om ersättningar och förmåner som lagts på en från beskattningssynpunkt tveksam nivå.

I utredningens uppdrag ingår enligt direktiven endast att se över de nuvarande reglerna om skattefrihet för kostnadsersättningar och förmåner som betalas ut under utlandsstationering för de berörda personalkategorierna – de utsända från UD och Sida m.fl. Enligt utredningens mening är det rimligt, med hänsyn till de särskilda villkor som gäller i utlandstjänsten för dessa kategorier, att utgå från att merkostnaderna och därmed utrymmet för skattefrihet bör vara större än det som nu gäller enligt 11 kap. 21 a § IL.

4.6 Hemmalön och utlandsförmåner

Ett av motiven till 1963 års reform av utlandsvillkoren var att man ville komma tillrätta med det enligt de dåvarande riksdagsrevisorerna uppenbart otillfredsställande förhållandet att den utsändes lön i vissa fall inte ens utgjorde hälften av nettoinkomsten under utlandsstationeringen. Nu har situationen återigen blivit den att de utsändas nettoinkomster i vissa fall till uppemot två tredjedelar består av tillägg och kostnadsersättningar. Att detta kan vålla problem vid hemstationeringen är klart. Obalansen mellan lön och tillägg kan också få negativa konsekvenser för pensionen.

Enligt utredningens mening finns det anledning att nu göra något av ett lönestrategiskt vägval när det gäller utlandsvillkoren. Detta vägval kan formuleras som att utlandsvillkoren bör förändras i riktning från tillägg mot lön.

Det finns således skäl att ändra tänkesätt. Med det nuvarande systemets principer, bl.a. att lönejusteringar normalt inte skall göras i samband med ett utlandsuppdrag, fokuseras diskussionen alltför starkt på merkostnadsersättningarna.

Detta betyder emellertid inte att merkostnadsprincipen i sig skall överges.

Det står således enligt utredningen klart att utlandsvillkoren i framtiden måste bygga på en ökad andel lön i den samlade kompensationen till de utsända. Ett sådant ställningstagande är också betydelsefullt för de utsända mot bakgrund av att det nya pensionsystemet baseras på livsinkomstprincipen och att det statliga pensionsavtalet bygger på avgifter och förmåner som baseras på utbetald lön. En ökad löneandel skapar värden för de utsända.

Utlandsförmånerna ses ibland som en sorts kompensation för en låg hemmalön. Samtidigt hålls ibland hemmalönen nere med motiveringen att utlandsförmånerna är väl tilltagna. Detta är onda cirklar som man nu bör ta sig ur.

Utredningen har därför utgångspunkten att ett nytt utlandsvillkorssystem skall innehålla element som gör det möjligt att regelmässigt pröva lönefrågorna i samband med bemanning av ett utlandsuppdrag.

5 Ett modernt utlandsvillkorssystem i staten

5.1 Inledning

Utredningen har två huvuduppgifter. Den första är att lämna förslag till skatteregler som gör ersättningar och förmåner till utsända inom utrikesförvaltningen och i biståndsverksamheten inom Sida samt till vissa attachéer skattemässigt hållbara. Den andra är att presentera hur ett modernt utlandsvillkorssystem skulle kunna se ut. Utredningen skall ta hänsyn till utlandsvillkorssystemets betydelse för utrikesförvaltningens och biståndsverksamhetens framtida kompetensförsörjning. I detta kapitel beskriver utredningen övergripande hur ett sådant system skulle kunna se ut. Utredningen ger en samlad bild av de överväganden, bedömningar och förslag som redovisas mera detaljerat i de följande kapitlen. I de föregående kapitlen har utredningen tecknat bakgrunden och angett utgångspunkter för övervägandena.

Uppdraget avser enligt direktiven en förutsättningslös översyn av arbetsvillkor och ersättningssystem under utlandstationering för de personalkategorier som omfattas av nuvarande U-ALFA samt de särskilda skatteregler som gäller för dessa. Utredningen har i avsnitt 4.2 beskrivit statsmakternas och parternas ansvar vad gäller skattefrågor och kollektivavtal. Dessa ansvarsförhållanden ger speciella förutsättningar som utredningen har att beakta när det gäller att utforma förslag till statsmakterna eller rekommendationer till arbetsgivarna eller parterna.

Det nu anförda har praktiska konsekvenser. Utredningen lägger förslag till skattebestämmelser som skall kunna tillämpas på alla statligt anställda som är stationerade utomlands, dvs. på ersättningar som betalas ut enligt både U-ALFA och URA i nuvarande utformning. Samtidigt har utredningen utgått från att de föreslagna bestämmelserna skall kunna ge riktvärden för hur ett nytt kollektivavtal om utlandsvillkor bör kunna utformas. Men parterna har frihet att komma överens om utlandsvillkoren. Utredningens

synpunkter vad gäller utlandsvillkoren i ett eventuellt framtida avtal skall därför ses som rekommendationer till parterna och bör läsas på detta sätt.

Det kan finnas anledning att påpeka att detta också gör det svårt att analysera konsekvenserna av de nya skattebestämmelserna för de utsändas utlandsvillkor. Utredningen vet ju inte vilka villkor som kommer att gälla i framtiden.

Utredningen kan tillägga att skattebestämmelserna har utformats så att de enligt utredningens uppfattning kan tillämpas oavsett om parterna sluter nya kollektivavtal på det här området eller inte.

5.2 Allmänt om utlandsvillkorssystemet

Kraven på de utsända och deras familjer

För att möta de mål som statsmakterna har satt för utrikespolitik och internationellt utvecklingssamarbete m.m. behövs även framöver ett nät av utlandsmyndigheter – ambassader, konsulat och representationer vid internationella organisationer. Utlandsmyndigheternas verksamhet spänner över stora områden. För att bemanna dem behöver UD och Regeringskansliet i övrigt, Sida och andra myndigheter under överskådlig tid i minst samma utsträckning som i dag anställda som är beredda på en rörlig karriär och att tjänstgöra utomlands – med sina familjer – en eller flera gånger under relativt långa perioder. Man måste kunna rekrytera, behålla och motivera personer med olika kompetens, som både är mer generell och av specialistkaraktär.

I utredningens arbete och inte minst i intervjuerna med de utsända har ett antal viktiga teman kommit fram. De utlandsstationerade arbetar i en värld präglad av förändring. Organisationen och dess anställda måste ha förmåga att reagera snabbt på de alltmer komplicerade och snabbväxande händelseförloppen i de internationella relationerna. Bemanningen upplevs av de utsända vara ansträngt och de långa arbetsdagarna är för många ett problem.

För de utsända som har familj är de viktigaste – och svåraste – frågorna de som rör medföljarna, både de vuxna och barnen. De vuxna har ingen anställning hos eller andra förpliktelser mot den utsändes arbetsgivare. Ändå förutsätter omgivningen ofta att de ställer upp. Den representativa delen av den utsändes åligganden medför att den medföljande ofta blir inbjuden i olika sammanhang.

Medföljaren kan också uppleva en förväntan på att han/hon skall ställa upp vid representation i hemmet. Detta gäller särskilt beskickningschefernas medföljare som nära nog oundvikligen dras in i beskickningens aktiviteter.

Men det kanske största problemet för framtiden ligger i att det är mycket svårt för medföljare att över en period som kan innehålla flera utlandsvistelser få arbete som gör det möjligt att fullfölja en yrkeskarriär. Det kan också vara svårt att få arbete vid återkomsten till Sverige. Detta gäller i synnerhet medföljarna till de utsända från UD och Sida. Det är lättare för en medföljare till någon som bara åker ut en gång att göra ett uppehåll i karriären och återuppta den när man kommer hem. Ett sådant avbrott kanske t.o.m. kommer lägligt med tanke på familjesituationen eller andra individuella omständigheter. För barnens del är upprepade uppbrott med byte av livsmiljö, kamrater och skolor en påfrestning som vissa av dem hanterar väl medan andra kan drabbas av svårigheter. Om man inte löser medföljarfrågorna på ett bra sätt finns det anledning att tro att förutsättningarna att behålla och motivera den personal som behövs för att möta Sveriges internationella åtaganden under kommande år försämras.

Är utlandstjänsten en livstidskarriär?

De som söker sig till utlandsuppdrag ser i allt mindre utsträckning dessa som en livstidskarriär. Särskilt yngre anställda hos UD och Sida som utredningen talat med har också uttryckt tveksamhet om möjligheterna att få vara ute under så stor del av karriären som förr var normen. Men det är fortfarande många inom UD och Sida som har sådana önsknings. Känslan för den offentliga tjänsten är dock fortfarande stark och det är trots de minskade utsikterna till utlandstjänst få av dem som funderar på att byta arbetsgivare.

Det finns många fördelar med att arbeta och leva utomlands. Attraktionskraften ligger bl.a. i intressanta arbetsuppgifter, större ansvar och möjligheten till befordran. Fördelarna och nackdelarna med arbete utomlands har utrikesförvaltningens och Sida:s utsända gemensamt med många andra organisationer och företag. Men till skillnad från dessa är de anställda i utrikesförvaltningen och Sida skyldiga att tjänstgöra varsomhelst i världen. För dem och deras familjer skapar en längre karriär med återkommande uppbrott från en invand hemmamiljö till livet utomlands särskilda problem.

Därtill kommer svårigheterna, särskilt för beskickningscheferna, att hålla isär sina skyldigheter i tjänsten från privatlivet på grund av representationsplikter och kraven på att alltid vara tillgänglig.

Utlandsvillkorens roll

Utlandsvillkoren skall stödja verksamheten utomlands och dess personalförsörjning. De som är stationerade utomlands skall ha skäliga villkor. Det behövs ett paket av ersättningar och förmåner som gör det möjligt för dem och deras familjer att möta merkostnaderna för att arbeta och leva var de än är stationerade. Man skall under inga förhållanden missgynnas eller förlora pengar på grund av tjänstgöring utomlands.

I sina kontakter med personer utanför utrikesförvaltningen och Sida har utredningen ibland stött på mindre väl underbyggda uppfattningar att utlandsstationerade diplomater, biståndshandläggare och andra utsända generellt lever lyxliv, lyfter skyhöga utlandstillägg och bor i överdådiga bostäder. För den utsände i gemen ser inte verkligheten ut så. Utredningen har för sin del kommit till den uppfattningen att utrikestjänstgöringen, med allt vad den innebär för den utsände och hans eller hennes familj, kräver ett system av ersättningar och förmåner för att ge den utsända rimliga förutsättningar att göra sitt jobb.

Ett begripligt system

De utsända har rätt att kräva ett utlandsvillkorssystem som de kan begripa och de skall känna till motiven till att en förmån, ett tillägg eller en ersättning betalas ut. Dagens system uppfyller inte ens lågt ställda krav i det avseendet. Administratörerna har rätt att kräva ett system som går att tillämpa. Det ska vara tillräckligt flexibelt för att möta olika individuella behov och förhållanden på stationeringsorterna. Det måste därför vara uppbyggt av separata komponenter för att möta olika krav. Systemet bör inte heller detaljreglera de utsändas liv.

Utredningen har övervägt alternativa modeller för att konstruera ett utlandsvillkorssystem. I internationella organisationer förekommer att man samlar flera komponenter i en enda ersättning som skall täcka alla merkostnader av ett visst slag. Denna ordning

verkar enkel. Men det skulle bli svårt att överblicka och begripa ett sådant system. I praktiken skulle ersättningen ändå behöva bestå av flera delar; merkostnadstäckning, bostadsförmån, hardshipkompensation osv. Klumpsummor skymmer beståndsdelarna i systemet och skapar osäkerhet om de olika tilläggens ändamål. Skattefrågorna blir också svårare att överblicka och hantera.

Utlandsvillkoren bör ses som ett paket

Utredningen anser att den grundläggande modellen med ett system baserat på olika komponenter, som används av de flesta utrikesförvaltningar, bör användas även i fortsättningen. Även om det nuvarande systemet med tiden blivit alltmer komplicerat har det i många delar motsvarat verksamhetens krav. Vad som behövs är inte att ersätta dagens utlandsvillkorssystem med en helt ny typ av system. Däremot behöver systemet göras enklare och mer ändamålsenligt. Pengarna bör inriktas mot de punkter där de gör mest nytta för att säkra personalförsörjningen av verksamheten.

Ett utlandsvillkorssystem som baseras på en regel för varje tänkbar situation blir enligt utredningens uppfattning alltför stelbent. Bättre är ett system med grundregler som tillämpas flexibelt och förnuftigt av arbetsgivaren. Det är en illusion att mera detaljregler ger en högre grad av rättvisa. Mindre tid och resurser går åt till administration och tolkningstvister om utlandsvillkoren kan förklaras i enkla ordalag.

Av dessa skäl bör komponenterna inte vara alltför många. Det handlar i allt väsentligt om merkostnadstillägg, medföljarkompensation, hardshipkompensation, bostadsförmån, reseförmåner, ersättning för barns utbildning och tillsyn, flyttningersättning och försäkringsskydd. Varje komponent är att betrakta som en viktig byggsten till stöd för de utsända i deras verksamhet och liv på stationeringsorten. Dessa huvuddelar i systemet bör göras tydliga så att de anställda förstår syftet med dem och vad pengarna skall användas till. Hur de är konstruerade i detalj behöver däremot inte alla känna till.

Utredningen har därför övervägt varje del i systemet separat utan att förlora ur sikte det faktum att ersättningarna och förmånerna tillsammans bildar ett paket, i många fall av betydande värde. Detta måste man också ha i tankarna när man bedömer konsekvenserna för enskilda utsända av utredningens förslag och bedömningar.

Merkostnadsprincipen och skattefriheten

Ett nytt utlandsvillkorssystem bör grundas på merkostnadsprincipen, dvs. att de utsända skall få kompensation för de ökade utgifter som uppkommer på grund av utlandsstationeringen. Denna princip har alltid gällt för utlandsvillkorssystemen såväl i Sverige som i andra länder. Den definierar också skattefriheten för utlandstilläggen. Enligt regeringens direktiv skall utredningen i sin översyn av skattereglerna ”utgå från att endast sådana kostnadsersättningar och förmåner som avser ökade kostnader på grund av utlandsstationeringen skall vara skattefria”. Utredningen har i sin utvärdering och analys av det nuvarande utlandsvillkorssystemet kommit fram till att det inte på alla punkter uppfyller det kravet. I dessa fall föreslår utredningen att skattefriheten tas bort eller beskärs. Detta behöver inte betyda att det är förbjudet för arbetsgivaren att ge de utsända ekonomiska förmåner som går utöver det skattefria området. Men det måste i så fall ske genom beskattade ersättningar.

Reglerna om skattefrihet för kostnadsersättningar och förmåner till utlandsstationerade anställda vid UD och Sida har varit uppe till diskussion vid flera tillfällen under senare år. Det är nu dags att sätta punkt för dessa diskussioner genom regler om beskattning och skattefrihet som ligger i linje med de allmänna principer som bildar grunden för vårt skattesystem. Utrikesförvaltningen och Sida är enligt utredningens mening betjänta av regler om beskattningen av utlandsersättningarna som inte med jämna mellanrum blir ifrågasatta. Det får inte råda någon tvekan om att ett nytt utlandsvillkorssystem är legitimt från skattesynpunkt.

Schablonberäknade kostnadsersättningar behövs

De skattefria delarna av utlandsvillkorspaketet skall kompensera de utsända för merkostnader på grund av verksamheten och livet utomlands. Men man måste enligt utredningens mening vid den skattemässiga bedömningen acceptera att kompensationen inte i alla delar kan spegla varje enskild individs konsumtionsmönster. Utlandsvillkoren skall ge en skälig kompensation för normala merkostnader som baseras på utlandsstationeringens krav. Att i detalj reglera hur folk använder dessa pengar är inte möjligt och inte heller önskvärt.

Systemet måste således till en del bygga på schabloner. Ett system där varje merutgift som en utsänd har, t.ex. för livsmedel, skulle ersättas mot kvitto eller betalas direkt av utlandsmyndigheten skulle bli alldeles för tungt att administrera. Men samtidigt kan det finnas skäl för att vissa ersättningar som i dag ligger inbäddade i ett schabloniserat utlandstillägg i stället bör betalas direkt av arbetsgivaren.

5.3 Grunder för ett nytt utlandsvillkorssystem

Enligt direktiven skall utredningen belysa i vilken utsträckning nu gällande synsätt, som till stor del påverkats av 1963 års proposition, är relevant för de krav verksamheten ställer. Utredningen redovisar i detta avsnitt de synsätt som ett nytt utlandsvillkorssystem bör vila på.

5.3.1 1963 års principer

Utgångspunkterna för 1963 års beslut om utlandsvillkoren var i korthet.

1. Löneplanslön skulle utbetalas netto efter skatt med ett påslag motsvarande A-skatten plus ett barntillägg.
2. Utlandstillägg, som skulle
 - ge kompensation för merkostnader
 - svara mot den levnadsnivå som företrädare för svenska intressen behöver upprätthålla för sina åligganden
 - beakta de förmåner som företrädare för andra länder har
 - beakta att hustrurna i regel är uteslutna från möjligheten att genom eget arbete höja familjens inkomstnivå

Den justerade löneplanslönen och utlandstilläggen bildade den skattefria utlandslönen. Det skedde en samlad behovsprövning av utlandslönen. Detta fick exempelvis till följd att en höjning av löneplanslönen ledde till sänkning av utlandstilläggen.

Utlandsvillkoren reglerades i författning. När reglerna efter förhandlingsrättsreformen flyttades över till kollektivavtal förutsatte parterna att utlandstilläggen skulle bestämmas med tillämpning av 1963 års principer.

5.3.2 Parternas intentioner enligt U-ALFA

Enligt en partsgemensam protokollsanteckning till U-ALFA består gottgörelsen till den utsände av lön och merkostnadsersättningar.

1. Lön
2. Ersättningar (skattefria) för allmänna merkostnader som beräknas uppkomma p.g.a.
 - utlandstjänstgöringens karaktär
 - förhållandena på tjänstgöringsorten
 - arbetstagarens uppgift som officiell företrädare för Sverige
 - utvidgad försörjningsplikt för en arbetstagare med familj

Vad som främst skiljer från 1963 års principer är att hänvisningarna till att utlandstilläggen skall svara mot en viss levnadsnivå och beakta vad företrädare för andra länder får ut tagits bort. Detta markerar klart att det inte längre kan accepteras att skattefria kostnadsersättningar och förmåner används för att höja levnadsstandarderna för mottagaren.

Merkostnadsmotivet lyfts fram som den övergripande principen bakom ersättningarna och förmånerna. Punktsatserna är allmänt hållna. Den första synes syfta på utlandstjänstens särart för berörda personalkategorier. I den andra punktsatsen klargörs att schabloniserade ersättningar och förmåner skall anpassas till merkostnaderna på orten. Den tredje innebär att kostnaderna för de representativa åliggandena skall beaktas och den sista att den utsändes ökade kostnader för familjen på grund av utlandsstationeringen skall kompenseras.

5.3.3 2004 års synsätt

Det utlandsvillkorssystem som skapades genom 1963 års riksdagsbeslut uttryckte utrikesförvaltningens behov på 1960-talet och den tidens sociala attityder och värderingar. Utredningens strävan har varit att placera utlandsvillkorssystemet i dagens värld.

Tankarna från 1963 om att svenska företrädare utomlands måste leva på en särskild nivå är förlegade. Rättvisande jämförelser med nivåerna i andra länders utrikesförvaltningar är nära nog omöjliga att göra. Om man skall uttala någon uppfattning på den punkten är utredningens att de svenska utsändas ersättningar ligger på en hygglig medelnivå. Lönerna är sämre men tilläggen i vissa fall

bättre. Tillämpningen av merkostnadsprincipen skall garantera att de utsända kan behålla den levnadsstandard de haft i Sverige.

Ett nytt synsätt bör vara tydligt och på ett begripligt sätt ange de grunder för lönesättning och för ersättning för merkostnader m.m. som bör gälla. Därför är utredningens skiss en beskrivning av en struktur snarare än principer. Strukturen tar kort och gott upp de komponenter som den samlade gottgörelsen till den utsände kan innehålla.

1. Hemmalön (fast lön)
2. Lönetillägg (beskattade), i förekommande fall, för uppdraget, för hardship och för den utsändes familjeförhållanden
3. Ersättning (skattefri) för merkostnader med hänsyn till
 - kostnadsläget på stationeringsorten
 - omfattningen av arbetstagarens uppgifter som officiell företrädare för Sverige
 - att arbetstagaren skall kunna upprätthålla samma levnadsnivå som i Sverige
4. Ersättning till arbetstagare med medföljare som saknar eller har låg inkomst i form av ett skattefritt grundskydd – lika för alla medföljare.
5. Ersättning för avgifter för att ha barn i förskola och skola i den mån avgifterna innebär merkostnader.
6. Ett antal (skattefria) förmåner, såsom t.ex. fri bostad, reseförmåner (ersättning för utgifter för resor som föranses av utlandsstationeringen) och ett adekvat försäkringsskydd.

Utredningen går nu kortfattat igenom strukturen punkt för punkt.

Hemmalönen skall bilda basen i ersättningen till den utsände. Den förutsätts således inte justeras i samband med beslutet om förflyttning (omstationering) annat än i de fall där det sker en reell befordran av den utsände, t.ex. att en handläggare i Regeringskansliet befordras till en chefstjänst vid en utlandsmyndighet.

Lönetillägg skall kunna ges till den utsände under utsändningstiden. Utredningen anser att tre omständigheter vid behov skall kunna vägas in i lönetillägget – uppgifterna på stationeringsorten, hardshipförhållanden och undantagsvis familjeförhållanden. Lönetillägg som avser arbetsuppgifterna bör prövas individuellt medan utredningen anser att hardshipförhållanden bör kompenseras med tillägg som är lika för alla utsända på en ort. Eftersom tillägget är ortsbundet skall det givetvis bortfalla vid hemkomsten. Det ligger i sakens natur att de tillägg som undantagsvis kan komma i fråga med hänsyn till familjeförhållandena prövas individuellt.

Merkostnadserättningarna skall bestämmas med hänsyn till kostnadsläget på stationeringsorten. Tyngden i de representativa uppgifterna varierar beroende av den utsändes tjänsteställning och funktion. Merkostnaderna är därför inte lika för alla. Utredningen slår med den sista punktsatsen fast att det inte är riktigt att – som enligt 1963 års principer – ge förutsättningar för en viss önskvärd levnadsstandard genom skattefria ersättningar. Merkostnadsersättningarna samlas i *merkostnadstillägget*, som ersätter grundtillägget.

Medföljartillägget bör konstrueras som ett grundskydd. Det bör inte vara avhängigt av den utsändes eget merkostnadstillägg.

Förmånerna består av utgifter som arbetsgivaren betalar för bostad, barnens skolgång, resor etc.

5.4 En enda skatteregel

Enligt utredningens uppfattning är det inte befogat att ha två olika skattebestämmelser i inkomstskattelagen för den lilla gruppen statligt anställda som är stationerade utomlands. I direktiven har regeringen angett som utgångspunkt för utredningen att samma skatteregler i den mån det är möjligt och skäligt bör gälla för alla i den nyss nämnda gruppen. På de områden där merkostnadsprincipen motiverar undantag från beskattning har utredningen preciserat och satt gränser för skattefriheten. Reglerna om detta bör vara de samma för alla statligt anställda som är stationerade utomlands. Det finns ingen anledning att göra skillnad beroende på om man är anställd av Regeringskansliet och Sida eller någon annan myndighet. Reglerna bör således gälla såväl för dem som faller under U-ALFA som för dem som hör till URA-området. Detta behöver inte betyda att förmånerna och ersättningarna skall ligga på samma nivåer. Den som med förflyttningsskyldighet stationeras utomlands vid flera tillfällen under sin karriär i statlig tjänst kan tvingas dra på sig merkostnader som inte drabbar den som tar något enstaka utlandsuppdrag.

Utredningen föreslår att de nya skattebestämmelserna infogas i 11 kap. 21 § inkomstskattelagen (1999:1229, IL). Förslaget innebär att 11 kap. 21 a § IL skall upphöra att gälla. Skattebestämmelserna medför att det skattefria området begränsas för vissa ersättningar enligt U-ALFA. Däremot utökas det skattefria området när det gäller vissa ersättningar som utbetalas enligt URA. Utredningen ser inte några risker med detta från skattesynpunkt. Det kan finnas

omständigheter som talar för att det i vissa fall kan vara skäligt att de skattefria ersättningar som kan utgå enligt URA förbättras. Ett exempel är medföljandetillägget, som av uppenbara skäl bör utges på samma grunder för alla medföljare till statligt utsända och där utredningen utvidgar det skattefria området i förhållande till URA:s nuvarande beloppsgräns.

Genom harmoniseringen av skattebestämmelserna skapas ett handlingsutrymme för parterna när det gäller att skapa ett nytt utlandsvillkorsavtal.

5.5 Ett enda kollektivavtal

Utlandsvillkoren är sedan 1970-talet reglerade i kollektivavtal. Utredningen har efter sin genomgång av regler och praxis inte funnit anledning att föreslå någon ändring i den nuvarande fördelningen av reglerna mellan kollektivavtal och författning. Där- emot anser utredningen för sin del att det inte bör finnas mer än ett centralt kollektivavtal om utlandsvillkor på det statliga avtals- området och att detta i vissa avseenden bör stramas upp. Utred- ningen har under arbetets gång fått flera belägg för att förekomsten av två avtal, U-ALFA och URA, för olika kategorier av statligt anställda som är stationerade utomlands vållar slitningar ute på utlandsmyndigheterna och problem för administratörerna. En ut- sänd skall inte behandlas under olika avtal beroende på om veder- börande hemma sitter på UD, ett annat departement eller på en myndighet. Särlosningar för vissa grupper som inte kan klaras av i det centrala avtalet får parterna förhandla om lokalt.

I ett nytt samlat utlandsavtal kan – liksom i dagens URA – ges en grund för att tidsbegränsa anställningar utomlands/utlandsupp- drag till själva utlandstjänstgöringen utöver de regler som nu finns i 4–6 §§ lagen (1982:80) om anställningskydd.

5.6 Utlandskontrakt

Villkorssystemet i U-ALFA bör reformeras med hänsyn till de moderna synsätt som utvecklats inom arbetsgivarpolitiken, t.ex. ökad lokal styrning och förstärkning av arbetsgivarrollen. Den förändrade familjebilden medför allt starkare krav på individ- anpassade lösningar. Enligt utredningens mening är det lämpliga

vägvalet att utveckla en kontraktmodell för att bestämma den samlade kompensationen till den som skall stationeras utomlands.

En kontraktmodell innebär en övergång till ett system där arbetsgivare och anställd före beslutet om en utlandsstationering (eller en nyanställning med placering vid en utlandsmyndighet) noga går igenom de villkor som skall gälla under tjänstgöringen.

Inte sällan kan arbetsuppgifterna vara mer kvalificerade än de som den anställde lämnar. Den anställde får förtroendearbetstid och andra förmåner som skiljer sig från dem som tillämpas ”hemma”. Arbetsgivaren och den anställde får i lönesamtalet komma överens om ett eventuellt tillägg till grundlönen. Detta tillägg skall vara tidsbegränsat, beloppsbestämt och skall bortfalla vid hemkomsten. Men för den som haft ett sådant fast lönetillägg bör hemmalönen vid hemkomsten omprövas på samma grunder (arbetsuppgifter etc.) som gällde när lönetillägget kom till. Det bör således inte finnas någon garanti eller automatik i att den utsände får växla in hela sitt eventuella tillägg.

Undantagsvis kan ett beskattat tillägg till den utsände med hänsyn till familjeförhållandena komma i fråga. Utredningen tänker främst på familjer med barn som har särskilda behov.

Det är inte att krångla till det att förorda ett tidsbestämt tillägg utan det är ett sätt att göra systemet tydligt för arbetstagarna och överblickbart för arbetsgivaren. Med en svagt utvecklad arbetsgivarroll kan systemet bli lönedrivande, men det blir i så fall alla system som innefattar någon form av prövning av lönen utomlands. Man måste komma ihåg att anställda t.ex. kan skickas ut på både längre och kortare uppdrag eller att uppdrag utomlands avbryts i förtid eller att en mängd andra saker kan förändras under kontraktstiden. Det är därför inte lämpligt att bara bestämma en ny högre grundlön för den anställde när denne skickas ut. Redan i dag torde det för övrigt då och då förekomma diskussioner om lönesättning (höjda löner) i samband med utlandsstationering enligt U-ALFA. Och arbetsgivaren betalar om det behövs, med stöd av bestämmelserna i ALFA, bilaga 2, 6 §. Detta bidrar inte till ökad transparens i systemet.

Det beskattade hardshiptillägget och de skattefria merkostnadsersättningarna bör enligt utredningen läggas fast genom en generell normering i avtal, som innehåller de ramar och belopp som bedöms vara ändamålsenliga. Dessa ersättningar blir således inte föremål för någon form av förhandling mellan arbetsgivaren och den anställde.

Det måste finnas en trovärdighet i att skattefria ersättningar endast utbetalas efter en noggrann prövning som primärt åvilar arbetsgivaren. Därför måste arbetsgivaren ges det avgörande inflytandet när det gäller att besluta om ersättningar och förmåner.

I väsentliga delar överensstämmer modellen ovan med URA-avtalets s.k. utlandskontrakt. Men U-ALFA tillämpas på sju gånger fler utsända än URA och för dem som utlandsstationeras med villkor enligt U-ALFA är det ofta fråga om ett led i en yrkeskarriär och inte en enstaka händelse. Detta kräver att modellen anpassas efter dessa utsändas behov. Det förtjänar att påpekas att modellen självfallet avses vara tillämplig på samtliga statsanställda som sänds ut under likartade omständigheter. Bedömningsvis krävs ett större mått av samordning än enligt dagens URA-avtal, samtidigt som en detaljreglering inte bör komma i fråga.

5.7 Utredningens ställningstaganden om utlandsvillkoren enligt U-ALFA

5.7.1 Inledning

I detta avsnitt redovisar utredningen ett sammandrag av de förslag, överväganden och bedömningar som rör utlandsvillkoren som systematiskt och fördjupat behandlas i de följande kapitlen. Avsikten med detta är att ge läsaren en samlad bild.

De ställningstaganden utredningen gjort grundas på en prövning av frågor om skattefrihet eller skatteplikt för utgående ersättningar och förmåner och i vissa fall om behovet av en begränsning av det skattefria området (jfr avsnitt 5.1).

5.7.2 Grundtillägget

Grundtillägget är centralt bland utlandsvillkoren. Trots detta är det påfallande att dess uppbyggnad är föga känt av dem det träffar, i första hand de utsända, men också av dem som tillämpar det. Tillägget är i sig mycket komplext, svårt att överblicka och i praktiken omöjligt att beräkna enbart med ledning av avtalet och UtN:s föreskrifter. I vilken utsträckning de schablonersättningar som ingår i grundtillägget motsvarar faktiska utgifter är en fråga som knappast kan besvaras. Förutsättningen för en fortsatt schablonisering är att det sätts gränser för skattefriheten. Samtidigt är det

angeläget att ta till vara olika möjligheter att minska detaljregleringen.

Enligt utredningens mening skall grundtillägget vara skattefritt. Vissa förändringar krävs dock för att definiera och sätta gränserna för det skattefria området. De begränsningsregler som föreslås leder till minskad progressivitet i grundtillägget, dvs. skillnaderna i ersättningsnivåer mellan olika grupper av utsända minskar. Enligt utredningen är en sådan effekt rimlig ur ett merkostnadsperspektiv.

Utredningen bedömer att *indelningen i merkostnadsgrupper* bör ses över. De sex merkostnadsgrupperna bör minskas till fyra:

1. Beskickningscheferna
2. De funktioner som ligger i nuvarande mkg 5 resp. 4.
3. De funktioner som ligger i nuvarande mkg 3.
4. De funktioner som ligger i nuvarande mkg 2 resp. 1.

Utredningens förslag innebär ingen förändring beträffande delposterna *livsmedel* och *transporter* i grundtillägget. De skall även i fortsättningen anses som skattefria delar av grundtillägget.

I dag dras den normala livsmedelskostnaden och den normala transportkostnaden i Sverige av vid beräkning av grundtillägget. Denna självkostnad schablonberäknas till en kvotdel av den statliga genomsnittslönen och uppgår till ca 4 000 kr. Utredningen anser att ett självkostnadsavdrag bör göras med 4 000 kr när ett nytt avtal konstrueras. Beloppet bör dock knytas till prisbasbeloppet.

Den nuvarande delposten *hushållshjälp* föreslås utmönstras. I lagtexten görs därför inget undantag från beskattning för denna delpost. Däremot bör ett skattefritt element för merkostnader för hushållshjälp – dock endast på vissa orter och beträffande vissa kategorier anställda – kunna ingå i delposten särskilda merkostnader i grundtillägget. En utgångspunkt är att arbetsgivaren (inom ramen för en avtalsreglering) prövar på vilka stationeringsorter som det finns ett reellt behov av hushållshjälp och i vilken omfattning. I övrigt kan ersättning för hushållshjälp endast utgå på ambassadrådsnivån. De kategorier som i dag har direktreglerad hushållshjälp (ambassadörer m.fl.) bör ha det även fortsättningsvis.

När det gäller delposten *speciella merkostnader* inom nuvarande grundtillägg bedömer utredningen de ingående 7 delfaktorerna var för sig. Begränsningsregler införs enligt följande.

- Delfaktorn avstånd kan anses som ett skattefritt element i grundtillägget med vissa begränsningar. Tre nivåer, 500 kr, 1 000 och 1 500 kr i månaden rekommenderas.
- Delfaktorn service kan anses som ett skattefritt element i grundtillägget med vissa begränsningar. Högsta möjliga ersättning bör stanna vid de nivåer som gäller för nuvarande merkostnadsgrupp 4.
- Delfaktorn kläder skall i skattehänseende betraktas som lön och bör utmönstras ur grundtillägget.
- Delfaktorn utrustning kan anses som ett skattefritt element i grundtillägget med vissa begränsningar. Högsta möjliga ersättning bör stanna vid den nivå som gäller för nuvarande merkostnadsgrupp 4.
- Delfaktorn övrigt kan anses som ett skattefritt element i grundtillägget med vissa begränsningar. Ersättningen får högst motsvara 15 % av summan av livsmedelsposten och transportposten på stationeringsorten.

Det finns två syften med utredningens sätt att ange begränsningarna av olika delar av grundtillägget. För det första definieras vad som avses med uttrycket ”den normala ökningen av utgifterna för livsmedel och transporter samt andra särskilda merutgifter på stationeringsorten” i den föreslagna 11 kap. 21 § p. 7 IL. Detta görs på ett sådant sätt att den skattefria delen av grundtillägget enligt U-ALFA kan beloppsbestämmas i kronor oavsett när den nya lagstiftningen träder i kraft och oavsett vilka beloppsmässiga förändringar som gjorts av grundtillägget med hänsyn till prisutvecklingen fram till dess. Det andra syftet är att ge parterna en klar gräns för grundtilläggets storlek i ett nytt utlandsvillkorsavtal.

Enligt utredningens samlade bedömning är det nödvändigt att parterna – inom ramen för den reform av hela det statliga utlandsvillkorssystemet (främst kollektivavtalen U-ALFA och URA) som utredningen förordar – omprövar grundtilläggets uppbyggnad.

Skälen för utredningens bedömning är främst två. För det första vilar det nuvarande systemet till stora delar på föråldrade principer och måste anpassas till dagens förhållanden. För det andra är det en nödvändig förutsättning för systemets legitimitet att merkostnadsprincipen renodlas. Ersättningarna i systemet måste anpassas med hänsyn till de krav som skattelagstiftningen i dag ställer.

Effekter på grundtillägget i U-ALFA

De föreslagna begränsningsreglerna leder till en klart minskad progressivitet i grundtillägget, dvs. att skillnaderna i ersättningsnivå mellan olika merkostnadsgrupper minskar. Den här effekten är enligt utredningen också rimlig från ett merkostnadsperspektiv.

Den genomsnittliga skattemässiga begränsningen av grundtillägget – per månad – för de olika *nuvarande* merkostnadsgrupperna kan beräknas till avrundat 200 kr i mkg 1, 2 100 kr i mkg 2, 1 900 kr i mkg 3, 1 800 kr i mkg 4, 5 600 kr i mkg 5 och 7 100 kr i mkg 6 (myndighetschefsnivån).

I nedanstående tabell redovisas som ett exempel den skattefria delen av grundtilläggen i de *föreslagna* merkostnadsgrupperna på tio olika stationeringsorter. Mkg 1 utgör myndighetschefsnivån.

Maxbelopp för skattefrihet – Grundtillägg enligt U-ALFA

Ort	GrT mkg 1	GrT mkg 2	GrT mkg 3	GrT mkg 4
<i>Brasilia</i>	3 714	7 388	5 057	4 160
<i>Bryssel</i>	6 902	12 618	7 051	6 298
<i>Jerusalem</i>	8 183	13 319	9 987	7 859
<i>London</i>	8 326	15 952	8 359	7 465
<i>New Delhi</i>	4 452	8 128	6 804	6 052
<i>New York</i>	8 354	15 774	7 883	6 846
<i>Oslo</i>	9 654	17 598	10 043	8 990
<i>Peking</i>	8 334	13 116	11 180	8 745
<i>Tokyo</i>	14 076	20 573	16 276	14 040
<i>Windhoek</i>	3 925	7 001	4 922	4 089

Det kan synas märkligt att grundtilläggen begränsas så att den skattefria delen på vissa orter kan bli mindre för utsända i mkg 1 än i mkg 4. Detta beror på att hushållshjälpstjänsten direktregleras i mkg 1 (ambassadörsnivån). Vidare är transportposten reducerad med 30 %, vilket också medför att delfaktorn övrigt blir mindre än för de övriga merkostnadsgrupperna. I delfaktorn service begränsas den skattefria ersättningen till vad som på orten utges i mkg 4. Detta innebär en betydande begränsning. Det har stor betydelse att faktorn kläder utgått. I delfaktorn utrustning slår begränsningen att faktorn högst får motsvara vad som i dag utgår i mkg 4 till.

5.7.3 Medföljare

Utredningen ser medföljarfrågan i första hand som en fråga om långsiktig personalförsörjning av den statliga verksamheten utomlands och därmed om hur Sverige ytterst kommer att representeras och uppfattas i andra länder. För att lyckas med personalförsörjningen av en verksamhet som är så speciell som utlandstjänsten måste staten som arbetsgivare så långt det är möjligt och skäligen ta särskilda hänsyn till medföljarna. Men samtidigt finns det naturligtvis en gräns för det statliga åtagandet.

Även om anställda vid UD och Sida har förflyttningsskyldighet handlar utlandsstationeringen också om ett personligt val av den utsända och medföljaren. Staten som arbetsgivare har förvisso ett ansvar för att utsända och deras familjer skall få täckning för sina ökade kostnader för att arbeta och leva utomlands. Men det kan inte vara statens uppgift att ställa till rätta alla de konsekvenser som en utlandsstationering kan få. Utlandsvillkorssystemet bör av personalförsörjningsskäl kunna innehålla en medföljarkompensation i form av ett grundskydd som vägs av mot andra åtaganden. Skyddet är i sig motiverat med hänsyn till de fördyringar som i ett samlat perspektiv kan uppstå i medföljarsituationen.

Grundskyddet bör utgå för de medföljare som saknar eller har låg inkomst på stationeringsorten oavsett medföljarens inkomstförhållanden i Sverige före utresan. Villkoren för att den utsände skall kunna få medföljartillägg och för att pensionskompensation skall utgå till medföljaren bör följaktligen inte vara kopplade till att arbetsgivaren skall analysera medföljarnas privata ekonomiska förhållanden i Sverige – grundskyddet bör inte ses som en arbetslöshetsförsäkring och inte heller som ett socialbidrag. Det avgörande är medföljarens inkomstförhållanden på stationeringsorten.

Utredningen anser att medföljartillägget bör utgå lika för alla medföljare, oavsett den utsändes inplacering i merkostnadsgrupp, eftersom det skall ge ett grundskydd. Det är enligt utredningen rimligt att tillägget anpassas till prisnivån på stationeringsorten.

Enligt utredningens bedömning är det nödvändigt att i ett nytt system utgå från att det utrymme som finns för skattefrihet för ett medföljartillägg måste begränsas. En sådan begränsningsregel gäller för de utsända vars villkor regleras i URA. Med hänsyn till att en ny skatteregel skall vara tillämplig på alla utlandsstationerade statsanställda, även de kategorier som i dag har förflyttningsskyldighet, bör dock det maximala skattefria beloppet höjas.

Utredningen föreslår därför att en begränsningsregel införs som innebär att medföljandetillägg för make eller sambo skattefritt får utges med ett belopp som motsvarar högst två tolftedels prisbasbelopp per utlandsmånad, vilket motsvarar 6 550 kr år 2004. Belopp som arbetsgivaren betalar utöver detta skall behandlas som lön.

När det gäller själva sättet att räkna fram ett tillägg finns en frihet för arbetsgivaren/parterna att bestämma tillägget på båda sidor om den ”skattemässiga ribba” som förslaget lägger. Utredningen betonar att denna skattemässiga ribba inte utgör ett fast belopp som med automatik skall tillförsäkras alla medföljare.

Utredningen rekommenderar berörda arbetsgivare att vidareutveckla den pensionslösning som finns i nuvarande system och som har redovisats för riksdagen. En höjning av pensionspremierna motiveras av att livsinkomstprincipen gör pensionsbortfallet till en återhållande faktor vad gäller viljan att följa med den utsände. Därmed finns ett personalförsörjningsskäl även i den här delen.

En premiebetalning av nu aktuellt slag skulle utan en undantagsregel emellertid betraktas som en skattepliktig förmån för den utsände arbetstagaren. Det krävs ett uttryckligt undantag för att premiebetalningarna skall förbli skattefria. Skattefriheten bör begränsas till ett tolftedels prisbasbelopp per utlandsmånad, vilket motsvarar 3 275 kr i 2004 års prisnivå. Belopp över denna gräns skall behandlas som en skattepliktig förmån.

Utredningen föreslår att den s.k. överhoppningsbara tiden när det gäller ersättning från arbetslöshetskassan skall ökas från nuvarande 7 år till 12 år för medföljare till statsanställda som stationeras utomlands. Utredningen föreslår också att medföljare till statsanställda som stationeras utomlands skall omfattas av s.k. SGI-skydd, vilket innebär att den sjukpenninggrundande inkomst som gällde för medföljaren omedelbart före utresan från Sverige också skall gälla vid återkomsten.

En av de viktigaste frågorna för medföljarna rör frågan om möjligheterna att få arbetstillstånd i stationeringslandet. Det finns för närvarande för få bilaterala avtal mellan Sverige och andra länder på det här området. Det är viktigt att UD ytterligare ökar ansträngningarna att få till stånd ett ökat antal sådana avtal.

5.7.4 Hardshipkompensation

Den kompensation som enligt U-ALFA ges för hardship-förhållanden är av tre slag, ett kontant skattefritt tillägg, rätt till s.k. hardship-resor och i det sammanhanget en schablonersättning för uppkommande kostnader på det särskilt angivna resmålet.

Systemet med av arbetsgivaren betalda hardshipresor är rimligt och omfattningen därav väl avvägt. Förmånerna bör vara skattefria.

Hardshiptillägget har utredningen övervägt närmare från bl.a. skatterättsliga utgångspunkter. Sammanfattningsvis utgör enligt utredningens mening hardshiptillägget i stor utsträckning en schablonmässig kompensation för olägenheter av olika slag och endast till en mindre del en ersättning för merkostnader. Merkostnadsmotivet för ett kontant hardshiptillägg är också av varierande styrka beroende på vilken hardshiport det rör sig om. Det torde finnas hardshiporter där merkostnader inte uppkommer. Det finns inte tillräckliga skäl för ett schablonberäknat tillägg och ett sådant kan inte skattebefrias.

Utredningen anser dock att ett hardshiptillägg bör finnas men att det bör beskattas.

Den skattemässiga bedömningen som utredningen gör ligger i linje med att den nya bestämmelsen i 11 kap. 21 a § IL utesluter skattefrihet för en kontant ersättning för hardshipförhållanden.

Utredningen menar vidare att det av personalförsörjningskäl är lämpligt att infoga ett hardshiptillägg i incitamentsstrukturen, som ett tidsbegränsat påslag på lönen. Det är rimligt att en ersättning av det här slaget blir pensionsgrundande. Att hela tillägget beskattas förenklar dessutom administrationen och ger en större transparens i ett framtida utlandsvillkorssystem.

När det gäller sättet att beräkna tillägget rekommenderar utredningen att parterna – detta är en förhandlingsfråga – väljer att låta ersättningen utgå med lika belopp till alla utsända på en viss ort. För denna lösning talar t.ex. att kostnaderna lättare kan överblickas. Det är också lättare att förklara ett sådant tillägg. Utredningen har inte anledning att ha några synpunkter på ersättningsnivåer. Förslaget till beskattning av hardshiptillägget medför också att parterna fritt kan förhandla om eventuella påslag på den utsändes hardshiptillägg för medföljare och barn och söka sig fram till en lämplig lösning. Det är givetvis en prioriteringsfråga hur mycket parterna vill lägga på hardship jämfört med annat.

5.7.5 Barnförmåner

Utsända som omfattas av U-ALFA har i vissa fall rätt till barnförmåner. Barnförmånerna är *barntillägg*, *utbildningsersättning* och *barnreseersättning*. Villkoren för de olika typerna av barnförmåner varierar med hänsyn till arbetstagarens försörjningsplikt, barnets eventuella inkomst av eget arbete och vårdnadsförhållandena.

En fråga som betonas i direktiven är konstruktionen av barntillägget och de ofta höga kostnader för barntillsyn som kan uppkomma under utlandsstationering.

Det är av grundläggande betydelse för utlandsvillkorssystemet att de utsända under utlandsstationering skall kunna erbjudas samma villkor som i Sverige för barnens skolgång liksom för förskoleverksamhet och barntillsyn. Denna princip har vad gäller skolkostnaderna – skolvavgifterna m.m. – gällt sedan länge. Principen bör enligt utredningen även gälla avgifter för förskola el. dyl. på aktuella orter i utlandet samt för ev. skolbarnomsorg. Statens utsända skall inte särbehandlas ekonomiskt jämfört med svenskar boende i Sverige i det här avseendet. Detta är också en fråga om barnens trygghet.

Enligt utredningens uppfattning bör de utsända få ersättning för avgifter i förskoleverksamhet på stationeringsorten för sina barn fr.o.m. att dessa uppnått fyra års ålder inom samma ramar som gäller för barn bosatta i Sverige i allmänhet.

Utredningen anser vidare att de utsända skall få ersättning för avgifter för små barn i åldern 1–4 år för barntillsyn i former som motsvarar svenska familjedaghem/öppen förskola (i dagligt tal dagis), fritidshem eller i de andra former som kan vara aktuella på stationeringsorten.

Enligt utredningens mening bör kostnaderna för avgifterna i fråga – i den mån de överstiger de normala kostnaderna i Sverige, dvs. maxtaxan – betalas direkt av arbetsgivaren, på samma sätt som skolkostnaderna regleras i dag.

Kostnaderna för att ha barn i förskolan, grundskolan och gymnasieskolan är privata levnadskostnader. Det behövs därför ett uttryckligt undantag från beskattning. När det gäller avgifter för barns skolgång i grundskola, gymnasieskola eller liknande utomlands finns redan ett undantag. Detta skall bestå. Utredningen föreslår att avgifter för förskoleverksamhet eller skolbarnomsorg, som ersättes av arbetsgivaren, inte skall tas upp till beskattning hos

den utsände, till den del avgifterna överstiger de normalt tillämpade avgifterna i förskolan eller skolbarnomsorgen i Sverige.

I U-ALFA finns detaljerade bestämmelser om de närmare förutsättningarna för ersättning för skolkostnader. Det får förutsättas att arbetsgivaren utfärdar de föreskrifter som behövs vad gäller ersättning för skol- och förskolekostnader i ett nytt system.

Motiven för att ha ett särskilt skattefritt och schablonberäknat barn tillägg som skall täcka diverse merkostnader för barn – utöver kostnaderna för förskola och skola – är enligt utredningens mening svaga sett från skattesynpunkt eftersom kostnader för barn redan i sig utgör levnadskostnader. Dessutom är det svårt att se att sådana merkostnader uppstår över huvud taget eller hur stora de i så fall kan antas vara. Det bör tillfogas att merkostnaderna måste vara en nödvändig följd av själva utlandsstationeringen om ett skattefritt barn tillägg skall kunna accepteras. Även om merkostnader i vissa enskilda fall kan förekomma är detta inte tillräckligt för att bygga upp ett heltäckande schablonersättningsystem som utges för alla barn. Särskilt mot bakgrund av att svenskt allmänt barnbidrag utgår även under en utlandsstationering är från merkostnadssynpunkt ett kontant barn tillägg således inte berättigat ur ett framtidsperspektiv.

Utsända som omfattas av URA får inga skattefria barn tillägg.

Utredningen har inte funnit tillräckliga skäl för att föreslå att barn tillägget – helt eller delvis – skall skattebefrias. Detta innebär att barn tillägg som utbetalas enligt U-ALFA blir skattepliktiga.

Genom utredningens ställningstagande renodlas merkostnadsprincipen och utlandsvillkorssystemet vinner i tydlighet.

I fråga om utbildningsersättning, barnreseersättning och föräldraledighet anser utredningen att det nuvarande systemet i stort sett är ändamålsenligt och bör behållas.

5.7.6 Bostadsförmåner

En lösning av bostadsfrågan för den utsände och dennes familj är av självklara skäl en av grundförutsättningarna för att han/hon skall kunna och vilja ta på sig ett utlandsuppdrag. Att kunna erbjuda en bra bostad blir därmed också ett viktigt instrument i arbetsgivarens arbete med kompetensförsörjningen av utlandsverksamheten. Detta gäller generellt för alla som driver verksamhet utomlands, både offentliga och privata arbetsgivare.

Hur bostaden värderas av de utsända kan variera från ort till ort. För utsända till hardshiporter får bostaden en särskild betydelse som ”safe haven”. Den ger alltså trygghet och ett allmänt sett stort socialt värde. De som sänds ut till västvärldens huvudstäder kanske mer värderar att familjens bostad i första hand har rätt läge, men också lämplig storlek och standard på samma sätt som de skulle göra i Stockholm.

Särskilt med ett medföljar-/barnperspektiv måste den fria bostaden enligt utredningens mening bedömas ha ett betydande värde från personalförsörjningssynpunkt också i ett framtida utlandsvillkorssystem. Det är en förmån som s.a.s. träffar rätt och att staten kan erbjuda sina utsända och deras familjer bra bostäder på stationeringsorterna har rekryteringskraft.

Bostadsförmåner och bostadskostnadsersättningar som utgår enligt U-ALFA och URA är skattefria.

Utredningen föreslår att ersättning för bostadskostnader eller förmån av fri bostad på stationeringsorten som en statlig myndighet tillhandahåller åt en utsänd arbetstagare skall vara skattefri. I sak innebär utredningens förslag ingen förändring i förhållande till de skatteregler som i dag gäller för statligt anställda.

En fråga som kan förtjäna att kort beröras är om förmånsbeskattning kan utlösas om bostadsförmånen är helt fri. Härvid måste beaktas att de utsända normalt har kostnader för privat bostad i Sverige under utlandsstationeringen. Det kan inte vara riktigt att utgå från att de utsända hyr ut sin bostad under vistelsen utomlands och därigenom får kostnadstäckning eller att bostaden säljs med vinst. Motsatsen kan vara fallet. Det saknas mot den bakgrunden enligt utredningens mening anledning att aktualisera förmånsbeskattning för bostaden. När det gäller andra ersättningar i samband med den fria bostaden, t.ex. att det ingår trädgårdsskötsel i hyran för ett hus, så bör även dessa tjänster skattebefrias eftersom kostnaderna får anses vara en direkt följd av utlandsstationeringen. Den schablonregel om att förmån av fri bostad är skattebefriad bör därför innefatta alla de kostnader som arbetsgivaren står för vad gäller bostaden, såsom hyra, drift och underhåll m.m. Den bedömning som statsmakterna gjort i skattefrågan i samband med URA:s tillkomst är enligt utredningen väl avvägd.

En fråga som bör belysas är om – med hänsyn till merkostnadsprincipen – ett självkostnadsavdrag bör göras av arbetsgivaren vid beräkningen av bostadsförmånen. Utredningen anser att den enskildes bostadsförhållanden och andra levnadsomständigheter i

Sverige inte skall vägas in i utlandsvillkoren utan endast de förhållanden som gäller på grund av stationeringen utomlands. Enligt utredningen är det därför direkt olämpligt att ta hänsyn till den utsändes egna bostadskostnader i Sverige vid utformningen av ett eventuellt självkostnadsavdrag.

Det är viktigt att arbetsgivarens kostnader för bostäderna på stationeringsorterna hålls på en rimlig nivå. Detta kan enligt utredningen göras genom att budgetstyrningen utvecklas och genom anpassning av bostadsnormerna till verksamhetsmässiga och ekonomiska realiteter.

Budgetstyrning ger ekonomiska incitament för utlandsmyndigheterna att aktivt sträva efter att minska kostnaderna för personalbostäder som finansieras över den delegerade budgeten. När det gäller normstyrningen finns det skäl att nu se över vilka normer som skall gälla beträffande bostäderna med hänsyn till att de representativa uppgifterna i mindre utsträckning än förr utförs i de utsändas bostäder. Arbetsgivaren fastställer bostadsnormer.

5.7.7 Reseförmåner

Det är oomstritt att de av arbetsgivaren betalda resorna är av stor betydelse för att den utsände skall kunna hålla kontakt med hemlandet men också för att familjen skall kunna hållas samman, dvs. resorna har en stor social betydelse.

Med ett framtidsperspektiv där familjerna i ännu högre utsträckning än i dag är tvåkarriärfamiljer blir goda reseförmåner av stor betydelse för den utsändes beslut om att ta ett utlandsuppdrag. Man kan enligt utredningens mening t.ex. förvänta sig ett större inslag av pendling och/eller distansarbete i samband med utlandsstationeringarna. Detta blir enligt utredningen sannolikt en följd av att karriärbrott inte alltid kan accepteras av parterna i förhållandet inte minst på grund av riskerna för kompetensförlust och professionellt utanförskap. Detta grundläggande problem kan inte lösas fullt ut med ökade ekonomiska incitament. Däremot kan lätt inses att reseförmånerna i det här perspektivet blir allt betydelsefullare.

Mot den bakgrunden är utredningens grundsyn vad gäller omfattningen av reseförmånerna och andra av arbetsgivaren betalda resor (exempelvis sjukvårdsresa) att det, både av sociala skäl och av

personalförsörjningsskäl, finns anledning att förorda minst lika omfattande förmåner i ett framtida utlandsvillkorssystem.

Utredningen föreslår att förmåner i form av fria resor som en statlig arbetsgivare tillhandahåller åt en utsänd arbetstagare eller dennes familjemedlemmar skall vara skattefria i den mån resorna föranleds av stationeringen utomlands.

Utredningen rekommenderar parterna att överväga att minska kvalifikationstiden för ensamståenderesa från 18 till 12 månader eller – om ett nytt utlandsvillkorsavtal får en ny konstruktion – genomför motsvarande förbättring för ensamstående utsända. En sådan förbättring får anses inrymmas i det skattefria området.

5.7.8 Flyttningskostnader

Utsända som omfattas av U-ALFA har rätt till ersättning från arbetsgivaren för flyttningskostnader för sig och sin familj. Ersättningarna består av *flyttersättning*, som ersätter flyttresor, bohagstransport och magasinering m.m. och *särskild flyttersättning*.

Den särskilda flyttersättningen (tidigare benämnt förflyttningsbidrag) ingår bland de skattefria ersättningarna i utlandsvillkorssystemet. Tanken bakom denna schabloniserade ersättning är att gottgöra diverse merutgifter i samband med flyttning som inte ersätts på annat sätt. Det gäller anskaffning av inventarier och annan utrustning som föranleds av flyttningen. Några exempel är inköp av möbler, lampor, gardiner, hushållsartiklar, elektrisk utrustning, trädgårdsmöbler, etc. samt utgifter för transporter av tillhörigheter som arbetsgivaren inte betalar. Högsta möjliga totalbelopp för en utsänd med medföljare och ett barn är i dag 1,22 och lägsta 0,63 prisbasbelopp. Den särskilda flyttersättningen brukar utbetalas ca två månader innan den utsände flyttar, för att möjliggöra inköp i god tid.

Utredningen föreslår att flyttningsersättning till en anställd vid en statlig myndighet som lämnas i samband med förflyttning till eller från en stationeringsort utomlands eller mellan orter i utlandet inte skall tas upp till beskattning i den mån ersättningen inte överstiger tre fjärdedels prisbasbelopp vad avser den förflyttade, ett fjärdedels prisbasbelopp för en medföljande make eller sambo samt ett tiondels prisbasbelopp för varje medföljande barn.

Utredningen har beträffande grundtillägget anfört att delfaktorn kläder skall utmönstras ur de särskilda merkostnaderna. Ett skatte-

fritt element för kostnader för inköp av kläder kan anses rymmas i flyttningersättningen. Skälet för detta är att flyttningar mellan orter med vitt skilda klimat kräver att de utsända och familjemedlemmarna anpassar sin garderob. Delfaktorn utrustning i de särskilda merkostnaderna kan innehålla vissa merutgifter av initial karaktär. Även dessa får anses rymmas i flyttningersättningen.

5.7.9 Några övriga frågor

Samordning av normalbelopp och grundtillägg

Enligt direktiven skall utredningen undersöka möjligheterna att samordna de olika regelverk som ligger till grund för beräkning och fastställande av *dels* utlandstillägg, *dels* normalbelopp för ökade levnadskostnader i utlandet vid tjänsteresa. I direktiven tas även upp frågor om uppföljning av utlandstillägg och förutsättningarna att ta till vara de möjligheter som skapats genom att Regeringskansliet numera är en gemensam myndighet.

Enligt utredningens mening avser normalbelopp/traktamente och grundtillägg så pass olika slag av merkostnader att det inte är möjligt att finna en enkel formel för att samordna beräkningen av dem. Utredningen kan inte se förutsättningar för ökad kostnadseffektivitet eller fördelar från praktisk synpunkt med att försöka samordna beräkningarna av normalbelopp och grundtillägg. Det finns inte heller något sakligt behov av att RSV¹ skall fastställa normalbelopp eller andra ramar för grundtilläggen.

Utredningen anser att det i grunden är en uppgift för arbetsgivaren att bestämma de kostnadsersättningar och förmåner som skall utgå till arbetstagarna. Skattefriheten för ersättningarna i fråga ges genom utredningens förslag sådana tydliga gränser att tillräcklig säkerhet uppnås vid beskattningen. De centrala parterna på det statliga området har vid utformningen av URA också tagit ansvar för att avtalet inte inkräktar på riksdagens ansvar för beskattning. Mot den bakgrunden lämnar utredningen inte något förslag till hur en samordning skulle kunna genomföras.

Regeringen följer årligen upp den statliga arbetsgivarpolitiken och redovisar sina iakttagelser till riksdagen. I det sammanhanget har regeringen möjlighet att följa upp hur kollektivavtalen utformas och tillämpas samt vilka arbetsgivarpolicier som utvecklas. Utred-

¹ Från den 1 januari 2004 Skatteverket.

ningen ser inte att ett genomförande av utredningens förslag skapar något behov av särskilda årliga uppföljningsinsatser utöver detta. Krävs en djupare utvärdering vid sidan av regeringens uppföljning kan granskningen göras av befintliga organ.

Det är naturligt att Regeringskansliet i samband med översynen av utlandsvillkoren undersöker förutsättningarna att skapa ett gemensamt regelverk och gemensamma policier för alla de berörda personalkategorierna inom Regeringskansliet. Möjligheterna till administrativa förenklingar och synergier bör uppmärksammas.

Utlandslönenämnden

Utlandslönenämnden (UtN) är ett partsammansatt arbetsgivarorgan, vilket redan i sig är en föråldrad konstruktion med rötterna i sjuttioalets medbestämmandereformer. Det är en av de allra sista kvarvarande myndigheterna av det slaget.

Även om konstruktionen UtN på flera sätt har varit ändamålsenlig talar principiella skäl med styrka för att nämnden nu avvecklas. Arbetsgivarpolitiken på det statliga området har delegerats till myndighetscheferna och Arbetsgivarverket arbetar på deras uppdrag. Ansvar för de centrala kollektivavtalen inom staten, inklusive de två utlandsavtalen, vilar på Arbetsgivarverket som företrädare för det statliga arbetsgivarkollektivet.

Utredningen föreslår att Statens utlandslönenämnd skall upphöra med sin verksamhet vid utgången av 2004.

Försäkringskydd för de utsända och deras familjer

Enligt direktiven skall utredningen föreslå de eventuella ändringar i förordningen (1986:259) om ersättning till följd av sjukdom eller skada som kan vara påkallade.

Förordningen är obsolet och bör tas bort.

Det finns en del brister i försäkringskyddet för dem som är utlandsstationerade enligt U-ALFA. Personskadeskyddet gäller exempelvis inte under fritiden.

Den s.k. URA-försäkringen innehåller däremot ett heltäckande personskadeskydd som ger kompensation för sveda och värk, lyte och men, övriga olägenheter, kostnader samt inkomstförluster, som även gäller under fritiden.

Utredningen förordar en lösning genom en utveckling av URA-försäkringen. Uppdraget att utveckla en samlad försäkringslösning bör läggas på Kammarkollegiet, som administrerar det statliga försäkringssystemet.

5.8 Innehållet i ett nytt utlandsvillkorspaket

Det kan finnas anledning att sammanfatta vilka ersättningar och förmåner som med hänsyn till utredningens överväganden och förslag kan komma att ingå i ett utlandsvillkorspaket. Vad tillkommer utöver hemmalönen när man blir utsänd?

Beskattat:

- Ett eventuellt uppdragstillägg.
- Hardshiptillägg (på hardshipporter).
- Ett eventuellt tillägg för familjeförhållanden (undantagsvis).

Skattefritt:

- Betald flyttning.
- Betald bostad av allmänt sett god standard.
- Reseförmåner, som arbetsgivaren betalar.
- Kontant merkostnadstillägg, som skall täcka de ökade levnads-kostnaderna på stationeringsorten.
- Kontant medföljartillägg, om medföljaren saknar eller har låg inkomst på stationeringsorten.
- Pensionskompensation till medföljaren, om medföljaren saknar eller har låg inkomst på stationeringsorten.
- Betalda avgifter för att ha barn på dagis (motsv.), i skola eller gymnasieskola – i den mån kostnaderna är högre än i Sverige.
- Kontant medföljartillägg, om medföljaren saknar eller har låg inkomst på stationeringsorten.

Utredningen anser att det skisserade utlandsvillkorssystemet ger en god kompensation för de ökade kostnaderna för att leva och arbeta utomlands. Samtidigt är det uppenbart att arbetsgivaren har betydande kostnader för de utlandsanställda och deras familjer. Detta kan konstateras utan att man går in på ersättningsnivåer m.m.

Det kan vara viktigt att lyfta fram att de förändringar som sammantaget bör göras av utlandsvillkoren kommer att medföra förändringar för enskilda arbetstagare i fråga om löner, ersättningar och förmåner. Det kommer att finnas grupper som får en lägre nivå än de har i dag medan andra kommer att få en högre. En viktig aspekt på förslagen kan i det hänseendet fångas i uttrycket rätt riktning på pengarna. Utredningen vill här tillfoga att en jämförelse med läget *i dag* är naturlig sett ur den enskildes perspektiv. Det är emellertid inte möjligt för utredningen att förutse och beskriva de privatekonomiska effekterna av förslagen till skattebestämmelser. För att göra sådana analyser skulle man behöva föra in antaganden om innehållet i det eller de nya utlandsvillkorsavtal som med stor säkerhet blir följden om utredningens förslag genomförs.

Om nya avtal inte sluts begränsar de föreslagna skattebestämmelserna utrymmet för skattefria ersättningar till de grupper som har sina villkor reglerade i U-ALFA. Då skall arbetsgivaren betala ut t.ex. ett grundtillägg enligt avtalet men därvid göra avdrag för preliminär A-skatt på det belopp som överstiger gränsen för skattefrihet och betala sociala avgifter på beloppet. Om en utsänd får den skattefria delen av grundtillägget begränsad med 3 000 kr per månad innebär detta överslagsvis följande.

3 000 – skatt ca 57 % = 1 300 till arbetstagaren netto
3 000 x avgifter 60 % = 1 800 som arbetsgivaren skall betala

Motsvarande resonemang kan föras beträffande nuvarande medföljandetillägg, hardshiptillägg och barntillägg som utbetalas enligt U-ALFA. Utredningen anser att detta är frågor som arbetsgivarna och de fackliga organisationerna skall lösa.

Det kan tillfogas att de grupper som omfattas av URA inte berörs av de föreslagna begränsningsreglerna i inkomstskattelagen. I URA-avtalet anges emellertid att grundtillägg får utbetalas med ett *högstbelopp*, som enligt en bilaga till avtalet hittills har bestämts till motsvarande grundtillägget i mkg 2 enligt U-ALFA. På grund av detta sätt att fastställa högstbeloppet kan man säga att URA-avtalet indirekt berörs av utredningens förslag vad gäller grundtillägget. Vidare ger den högre gränsen för skattefrihet för medföljartillägg ett handlingsutrymme för parterna i URA.

5.9 Ikraftträdande och genomförande

Ikraftträdandet av de nya skattebestämmelserna föreslås ske den 1 januari 2006. Reglerna skall tillämpas första gången vid 2007 års taxering. Genom förslaget ges parterna på det statliga området tid att utforma ett nytt utlandsvillkorsavtal. Genom att äldre bestämmelser i vissa fall skall tillämpas vid 2008 års taxering ges de statligt anställda som sänts ut före den 1 januari 2006 skäligen rådrom och möjligheter att anpassa sitt konsumtionsmönster till de ersättningsnivåer och beskattningsregler som kommer att gälla.

Enligt utredningens mening ges parterna med denna tidsram tid att genomföra förhandlingar om ett nytt kollektivavtal. Utredningens bedömning är att ett troligt scenario måste vara att arbetsgivarsidan går till uppsägning av U-ALFA och URA när regeringen lagt en eventuell proposition till riksdagen. För detta krävs att de berörda myndigheterna (RK och andra myndigheter) lämnat ett uppdrag till Arbetsgivarverket. En proposition kan bedömningsvis läggas under hösten 2004.

För utrikesförvaltningens och Sidas del ökar kostnaderna för avgifter enligt ett överslag med uppemot 30 miljoner kr per år om U-ALFA inte ändras. Detta utgör ett incitament för arbetsgivarna att se över kollektivavtalet.

Kostnaderna för utredningens förbättringsförslag uppgår till omkring 12 miljoner kr per år, förutsatt dagens personalvolym.

Såväl arbetsgivarna som de fackliga organisationerna har anledning att räkna på effekterna av skattereglerna och på olika alternativ till lösningar vad gäller avtalsfrågorna. Kostnaderna kommer som alltid att styra vad som är möjligt att uppnå.