Statens offentliga utredningar
1997:48
Finansdepartementet

# Arbetsgivarpolitik i staten

## För kompetens och resultat



Slutbetänkande av Kommittén angående den arbetsgivarpolitiska delegeringen

Statens offentliga utredningar
1997:48
Finansdepartementet

# Arbetsgivarpolitik i staten

## För kompetens och resultat

Slutbetänkande av Kommittén angående den arbetsgivarpolitiska delegeringen

A: RefKB
OccSOU

84

Statens offentliga utredningar
1997:48
Finansdepartementet

# Arbetsgivarpolitik i staten

## För kompetens och resultat

Slutbetänkande av Kommittén angående den arbetsgivarpolitiska delegeringen
Stockholm 1997

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

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:
Regeringskansliets förvaltningsavdelning
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08–405 10 10
Telefon: 08–405 10 25

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1997

ISBN 91-38-20556-4
ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Genom beslut den 25 januari 1996 bemyndigade regeringen chefen för Finansdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utvärdera den arbetsgivarpolitiska delegeringen till myndigheterna. Med stöd av detta bemyndigande förordnade departementschefen förre generaldirektören Per Borg att vara särskild utredare fr.o.m. den 16 februari 1996.

Departementschefen förordnade som sakkunniga fr.o.m. den 1 mars 1996 departementsråden Margareta Hammarberg och Birgitta Heijer samt rättschefen Per Virdesten. Som expert förordnades överdirektören Göran Ekström.

Till huvudsekreterare förordnades fr.o.m. den 1 april 1996 pol.mag. Britt-Marie Bystedt och till biträdande sekreterare fr.o.m. den 1 juni 1996 civ.ing. Mocki Hägg. Förhandlingsdirektör Iréne Nilsson-Carlsson har bidragit med underlag till de delar i betänkandet som rör lönepolitiken.

Utredningen har antagit namnet Utredningen angående den arbetsgivarpolitiska delegeringen.

Vi får härmed överlämna betänkandet (SOU 1997:48).

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm den 4 mars 1997

*Per Borg*

*Britt-Marie Bystedt*

# Innehåll

# Sammanfattning och slutsatser

Utredningens arbete har resulterat i
- bedömningen att den arbetsgivarpolitiska delegeringen till myndigheterna i stort sett fungerat väl
- identifiering av ett antal problem och frågor inom det personalpolitiska området som regeringen måste följa noggrant i fortsättningen
- bedömningen att identifierade problem och frågor inte utgör skäl att ändra i nuvarande system
- förslag om ett uppföljningssystem, som ger regeringen möjlighet till överblick och styrning beträffande de arbetsgivarpolitiska frågorna.

Sedan mitten av 1980-talet har flera uppgifter på det personalpolitiska området och på angränsande områden delegerats från riksdag och regering till myndigheter. Samtidigt har centrala avtal slutits med de fackliga organisationerna av innebörden att löne- och andra förmånsfrågor i betydande utsträckning avgörs av myndigheterna själva. Den genomförda decentraliseringen innebär bl.a. att myndigheterna i dag själva beslutar om lönesättning för enskilda medarbetare, inre organisation, anställning av chefer osv. Myndigheterna har också fått större möjlighet att använda sina anslag till olika ändamål och över skilda tidsperioder.

Under nittiotalet har förutsättningarna för de centrala förhandlingarna med de fackliga organisationerna förändrats. Sålunda får myndigheterna numera resurser för löneökningar via ett ramanslagssystem, som innebär att myndigheternas anslag höjs i relation till löneökningarna i den konkurrensutsatta industrin. Arbetsgivarverket sköter de centrala förhandlingarna, men är nu inte bara en myndighet direkt under regeringen utan också en intresseorganisation med uppgift bl.a. att företräda myndigheterna vid de centrala förhandlingarna.

Utredningens uppgift har varit att bedöma och värdera hur dessa förändringar har utfallit och föreslå hur regeringen skall kunna följa upp utvecklingen på det personal- och lönepolitiska området på ett överblickbart sätt.

Med stöd av befintligt underlag och egna intervjuer har utredningen bildat sig en uppfattning om hur de arbetsgivarpolitiska frågorna i dag hanteras på myndigheterna och vilka problem och möjligheter de upplever med de delegerade befogenheterna. Utredningens bedömning är att:

- Myndigheterna har använt sig av de delegerade befogenheterna för att utveckla och förnya verksamheten.
- Det är inte möjligt att precisera i vilken omfattning som detta har medfört en effektivare statlig verksamhet. Det finns indikationer på att myndigheterna inte fullt ut utnyttjat de nya befogenheterna. Det finns också myndigheter som genomfört mycket stora lönehöjningar. Dessa iakttagelser utgör emellertid inte skäl att i viktiga avseenden ändra nuvarande system, utan måste närmast ses som initialproblem.
- Det finns, på många myndigheter, ett antal problem inom det personal- och lönepolitiska området, som är av en sådan omfattning och karaktär, att myndigheterna måste prioritera hanteringen av dem. Om så inte sker kommer det att påverka effektiviteten inom hela den statliga sektorn.
- Ledarkompetensen och ledarskapet är en sådan avgörande fråga. Den nya mål- och resultatstyrningen och den delegerade arbetsgivarpolitiken gör att chefernas ansvar och befogenheter blir annorlunda. Inte minst krävs att även chefer på mellannivå måste uppträda som bra arbetsgivare.
- Den statliga sektorn har låg rörlighet hos anställda som är födda på 1940-talet, medan rörligheten hos yngre grupper är betydande. Om inte denna utveckling bryts riskeras en förstelnad statlig sektor och betydande kompetensproblem när de som i dag är omkring femtio år gamla skall gå i pension. Behovet av rörlighet är särskilt framträdande för personal i ledande ställning.
- Många myndigheter upplever betydande problem att rekrytera särskilt konkurrensutsatt personal.
- De observerade problemen är sådana som myndigheterna i allt väsentligt måste lösa själva med de befogenheter de numera förfogar över.

Regeringens uppgift är att ställa krav på myndigheternas arbetsgivarpolitik. Mål och resultatstyrning medför emellertid att dessa krav

måste ställas med utgångspunkt i de resultat som eftersträvas. Kraven skall inte avse enskildheter i myndigheternas arbetsgivarpolitik. Framförallt måste regeringen undvika att ge sig in i rena kollektivavtalsfrågor. I stället gäller det att göra en helhetsbedömning avseende den kompetensförsörjning som skall säkerställas och det resultat som myndigheterna skall åstadkomma. *Regeringens krav bör vara att myndigheterna skall bedriva arbetsgivarpolitiken så att rätt kompetens finns för att åstadkomma efterfrågat resultat.*

Utredningen diskuterar om regeringens krav på myndigheterna också skall ta sig uttryck i allmänna riktlinjer för den statliga personalpolitiken. Utredningen menar att de arbetsgivarpolitiska frågorna får en mera ändamålsenlig behandling hos myndigheterna om regeringen i stället för att formulera riktlinjer kräver att myndigheterna själva skall sätta mål för sin kompetensförsörjning. Myndigheterna kan själva bäst bedöma vilken kompetens som behövs för att verksamheten skall åstadkomma ett viss resultat. Målen för kompetensförsörjningen skall emellertid tas fram på ett sådant sätt att hela bredden av kompetensbehovet beaktas, dvs. både ledarskaps-, kärn- och stödkompetens. Vidare skall målen sättas inte enbart utifrån de kompetensbehov som dagens verksamhet genererar, utan också ta utgångspunkt i de krav som morgondagens verksamhet ställer.

Tydliga krav på myndigheterna är grunden för uppföljning. Utredningen har sett det som en av sina viktigaste uppgifter att föreslå ett uppföljningssystem som medför att regeringen bättre skall kunna följa upp myndigheternas arbetsgivarpolitik. Utredningen förordar att regeringen successivt bygger upp ett koncerngemensamt och flexibelt uppföljningssystem som ger den möjlighet att på ett överblickbart sätt följa och styra den arbetsgivarpolitiska utvecklingen. Flexibiliteten är nödvändig bl.a. för att de olika myndigheternas verksamheter är olika och problemen skiljer sig åt. Uppföljningen måste anpassas till den aktuella situationen. Utredningen förordar att regeringen ställer allmänt hållna krav på myndigheternas arbetsgivarpolitik, men anpassar kraven på redovisning till den aktuella situationen. Regeringen skall således ställa detaljerade krav på redovisning om skäl härtill finns. Om så inte är fallet kan kraven på redovisning vara mycket översiktliga, men ändå följa vissa grundläggande och gemensamma krav. Därigenom bör den eftersträvade flexibiliteten nås.

Det ligger i den koncernledningsroll som regeringen utövar gentemot myndigheterna att uppföljningen skall möjliggöra överblick. Om kravet på överblick är mycket långtgående kan detta komma i konflikt med kravet på flexibilitet. Om regeringen sålunda önskar en tydlig och heltäckande överblick avseende hur samtliga myndigheter

hanterar hela eller delar av arbetsgivarpolitiken måste redovisningen göras likartad och standardiseras. Avvägningen mellan dessa krav måste regeringen löpande göra. Dock förordar utredningen att standardiserad uppföljning så snart som möjligt sker beträffande myndigheternas lönepolitik. Även beträffande rörlighet och ledarskap bör regeringen, med hänsyn till de problem som identifierats, snarast skaffa sig en rimlig överblick. Det kan ske genom att likartade redovisningskrav, som inte behöver vara särskilt detaljerade, vid något tillfälle ställs till alla eller ett representativt urval av myndigheter.

Lönepolitiken är, liksom andra arbetsgivarpolitiska medel, viktig för myndigheternas möjlighet att klara sin kompetensförsörjning och nå resultat. Lönepolitiken har emellertid sådana effekter på samhällsekonomin och statsfinanserna att det framstår som särskilt viktigt att regeringen får redovisning av både den samlade löneutvecklingen och hur enskilda myndigheter utformat sin lönepolitik. Det framstår som särskilt viktigt att regeringen nu, när lönebildningen allmänt diskuteras, noggrant följer hur lönerna utvecklas inom den "egna" sektorn. Det är viktigt att regeringen löpande förvissar sig om att den statliga sektorn inte är löneledande. Däremot anser inte utredningen att det är möjligt att använda den statliga sektorn för att påverka hela lönebildningen. En sådan ambition skulle riskera att bryta sönder den nuvarande ordningen, som vunnit acceptans hos alla parter. Den har också utan konflikter både 1993 och 1995 lett till centrala avtal, som till rimliga kostnader givit goda förutsättningar för en verksamhetsanpassad lönebildning.

Det uppföljningssystem som utredningen förordar beträffande löner innebär, dels att varje myndighet skall rapportera till regeringen om sin lönepolitik, dels att Arbetsgivarverket till regeringen skall redovisa den samlade löneutvecklingen och dess fördelning på kategorier av anställda och myndigheter, jämförelser med centrala avtal osv. I det fall att regeringen önskar genomföra en noggrann analys av enskilda myndigheters lönepolitik skall verket tillhandahålla sakuppgifter om denna och stå till förfogande vid regeringens tolkning av redovisade uppgifter. Det är emellertid bara myndigheterna själva som kan förklara sin lönepolitik och hur den relateras till kompetensbehov och uppnått resultat. Arbetsgivarverket har i det avseendet enbart en expertroll.

Utredningen anser att en samlad uppföljning bör göras av några strategiska frågor, men att uppföljningen i övrigt bör anpassas till behovet i varje särskilt fall. Utredningen lämnar förslag till frågor och problem som bör diskuteras när uppföljningar bereds inom Regeringskansliet. I några fall kan dessa frågor ställas i en muntlig dialog

mellan myndighet och departement, exempelvis som en del av den mål- och resultatdialog som förs mellan departements- och myndighetsledningarna. I andra fall kan krav på redovisningen formaliseras i exempelvis regleringsbrev. Regeringens uppföljning bör avse både den faktiskt bedrivna arbetsgivarpolitiken och de mål för kompetensförsörjningen som myndigheterna sätter. I det senare fallet är det naturligtvis intressant att följa upp hur myndigheterna kommit fram till vissa kompetensbehov, dvs. hur de bedömer sin nuvarande kompetens inom olika områden och hur de bedömer behovet av framtida kompetens.

En viktig princip för utredningen har varit att uppföljningen av arbetsgivarpolitiken skall ansluta till redan existerande uppföljning av verksamhet och resultat inom budgetprocessen. Skälet till detta är inte bara den administrativa samordning som härigenom nås utan framförallt det förhållandet att en verksamhets resultat och den bakomliggande arbetsgivarpolitiken måste inriktas och följas upp parallellt.

Uppföljningen måste utvecklas parallellt med att kompetensen för uppföljning i Regeringskansliet utvecklas. Den styrande effekten hos ett flexibelt uppföljningssystem bestäms i hög grad av kompetensen hos dem som hanterar uppföljningen. Utredningen förutsätter att det kommer att finnas en central utbildnings- och stödfunktion för dessa frågor inom Regeringskansliet. Regeringen måste också ta ansvar för hur arbetsgivarpolitiken som helhet inriktas och följs upp.

Utredningen har slutligen fått ett antal preciserade frågor som främst rör hur den nya organisationen för Arbetsgivarverket fungerat. Utredningens allmänna bedömning är att organisationen fungerat tillfredsställande. Med hänsyn till att den vunnit förtroende och acceptans hos alla inblandade avstår utredningen från att föreslå systemförändringar eftersom det inte finns uppenbara behov av det.

Utredningen har sålunda diskuterat nuvarande index för ramanslagsuppräkning och inte funnit tillräckligt starka skäl för någon förändring. Lönebildningen har i huvudsak fungerat tillfredsställande och inga uppgifter tyder på att staten blivit löneledande. Det finns ett förtroende för nuvarande system, som det gäller att slå vakt om. Det väsentliga just nu är att regeringen koncentrerar sig på att följa upp myndigheternas lönepolitik och avstår från att ändra i systemet tills det finns uppenbara behov av ändringar.

Det har också framgått av intervjuer och annat underlag att myndigheterna numera känner ansvar för arbetsgivarpolitiken och anser att man kan påverka Arbetsgivarverket i rimlig grad. Verkets arbetsområde har också snävats in som en följd av myndighetskrav och önskemål kanaliserade genom den nya ledningsformen. Den är

på grund av konstruktionen med ett arbetsgivarkollegium med betydande beslutsbefogenheter något tungarbetad. Utredningen föreslår att kollegiet ges större möjligheter att delegera beslutsbefogenheter till styrelsen. I övrigt anser utredningen av skäl som nyss anförts att det nu främst gäller att få det nuvarande systemet att fungera ännu bättre. Eventuella förändringar av nuvarande organisation bör anstå tills mera erfarenhet vunnits. Större förändringar bör ske endast om betydande problem identifierats.

Samverkan mellan Arbetsgivarverket och andra arbetsgivarorganisationer har fungerat tillfredsställande.

Arbetsgivarverket är både en myndighet direkt under regeringen och en intresseorganisation för myndigheterna i deras egenskap av arbetsgivare. Med hänsyn till risken för konflikt mellan form (myndighet) och innehåll (intresseorganisation) har konstruktionen fungerat väl. Eventuella framtida konflikter i detta avseende bör hanteras med utgångspunkt i att regeringen alltid har rätt att begära att verket skall utföra de uppgifter som regeringen bestämmer. Om denna rätt används till att tvinga in verket i konflikt med sina medlemmar kommer verket emellertid att förlora legitimitet hos myndigheterna. Systemet kommer då inte att fungera. Därför är det viktigt att när regeringen vill använda Arbetsgivarverket i dess expertroll så bör den dialog som självklart föregår sådana uppdrag särskilt ta sikte på att klara ut eventuella sådana konfliktrisker. En sådan dialog ger underlag för att bedöma om verket eller någon annan är bäst skickad att utföra aktuellt uppdrag.

# 1 Uppdraget

Förnyelsesträvandena inom statsförvaltningen under de senaste decennierna präglas av insikten om att central detaljstyrning inte längre är ändamålsenlig i ett samhälle som präglas av mångfald, rörlighet, förändring och internationalisering. Mål- och resultatstyrningen förutsätter delegerade befogenheter för att myndigheterna skall kunna axla sitt resultatansvar. Utvecklingen går i riktning mot allt större flexibilitet och variation i utformningen av myndigheternas verksamhet. Detta gäller inte minst utformningen av arbetsgivarpolitiken. Personal- och lönepolitiken skall vara anpassad till de skilda miljöer den verkar i och vara ett instrument för att uppnå verksamhetsmålen. Underlaget för detta synsätt finns i den personalpolitiska propositionen (1984/85:219, bet. 1985/86, AU6, rskr. 48). I sammanhanget bör också nämnas att den statliga arbetsgivarorganisationen ombildades 1994.

Denna utrednings uppdrag är att

- göra en samlad bedömning av effekterna av den delegering av befogenheter som skett till myndigheterna efter 1984/85 års personalpolitiska proposition.
- analysera och värdera 1994 års ombildning av arbetsgivarorganisationen för det statliga området. Följande förhållanden har bedömts som särskilt viktiga att belysa.
  - Lönebildningen – hur har den utvecklats inom systemet för ramanslagsreformen? Vilka effekter har den fått på myndighetens verksamhet och på löneutvecklingen?
  - Hur har myndigheterna utvecklats i sin roll som arbetsgivare?
  - Hur har samverkan utvecklats mellan Arbetsgivarverket (AgV) och andra arbetsgivarorganisationer?
  - Hur har rollfördelningen utvecklats mellan riksdag, regering och Arbetsgivarverket?
  - Hur har Arbetsgivarverkets unika ledningsform fungerat?

- Hur har Arbetsgivarverkets verksamhetsinriktning och arbetsformer påverkats?

– att lämna förslag om hur den personal- och lönepolitiska utvecklingen vid de statliga myndigheterna skall kunna följas av regeringen på ett överblickbart sätt.

## 1.1 Kommentarer till uppdraget

Direktiven utpekar sålunda tre områden som regeringen vill att utredningen skall behandla.

Det finns ett uppenbart samband mellan dessa områden. Direktiven nämner också att 1994 års omorganisation av nuvarande AgV kan ses som slutpunkten i en tioårig delegeringssträvan. Det handlar med andra ord om en kontinuerlig utveckling som skall bedömas, men där särskilt intresse knyts till just 1994 års reform. Det krävdes omsorgsfulla överväganden innan den nya organisationen slutligen fastställdes. Av bl.a. detta skäl underströk riksdagen vid sin behandling av ärendet att omorganisationen snarast borde utvärderas.

Sambandet mellan områdena blir särskilt tydligt när lönepolitiken betraktas. Lönesättningen är ett av de arbetsgivarpolitiska medel som delegerats till myndigheterna under de senaste åren i avsikt att den skall vara ett instrument för förnyelse och utveckling av verksamheten. En bedömning av hur myndigheterna använt den personalpolitiska delegeringen innefattar därför också en bedömning av hur de använt det lönepolitiska instrumentet. Samtidigt är lönepolitiken den viktigaste faktorn att värdera när effekterna av ombildningen av arbetsgivarorganisationen skall bedömas, eftersom dess verksamhet i hög grad avser just centrala förhandlingar om löner.

Lönepolitiken får något olika betydelse beroende på ur vilket perspektiv den betraktas. Ur den enskilda myndighetens perspektiv är lönepolitiken ett medel för att utveckla och genomföra verksamheten. Vid de centrala förhandlingarna är lönefrågan i regel den helt avgörande komponenten. Den kan få stor samhällsekonomisk betydelse och spridningseffekter till andra avtalsområden i en helt annan utsträckning än vad som är fallet med andra arbetsgivarpolitiska instrument. Vid utredningens arbete läggs därför särskild vikt vid att utvärdera lönepolitiken. Med tanke på dess betydelse ur ett makroekonomiskt perspektiv är det särskilt väsentligt att statsmakterna löpande följer upp hur lönerna utvecklas inom det statliga området och hur myndigheterna använder sig av detta instrument.

Ombildningen av arbetsgivarorganisationen är endast ett par år gammal och endast två centrala avtalsrörelser har genomförts med den nya organisationen. Underlag för någon mera genomgripande utvärdering av den nya organisationen finns inte. Delegeringen av arbetsgivarpolitiska medel har å andra sidan pågått under mer än tio år och etablerat förhållanden som numera betraktas som självklara inslag. I direktiven sägs också att regeringens avsikt inte är att vrida utvecklingen tillbaka.

Det anförda leder utredningen till slutsatsen att vår uppgift inte är att bereda väg för genomgripande omprövningar utan att arbetet skall inriktas på att förbättra enskildheter i dagens system. Den tredje uppgiften, att ta fram ett förslag till uppföljningssystem, framstår i detta perspektiv som särskilt betydelsefull.

## 1.2 Utredningens metoder

De delegeringar som skett från regeringen till myndigheterna framstår i dag som ganska självklara. Det kan också konstateras att de används av myndigheterna för att förnya och utveckla verksamheten. Den intressanta frågan är därför inte om myndigheterna använder sig av de möjligheter som givits utan om effektiviteten hos myndigheternas arbetsgivarpolitik ytterligare kan ökas och om dagens viktiga personalpolitiska frågor kan lösas tillfredsställande med nuvarande ansvarsfördelning. Utredningen anser därför inte att det är en meningsfull arbetsmetod att detaljerat gå tillbaka och tolka syftet med de statsmaktsbeslut som togs för cirka tio år sedan och försöka ange om dessa syften nåtts. Istället formulerar utredningen, bl.a. mot bakgrund av dagens problem inom det personalpolitiska området, förslag till regeringens övergripande krav på myndigheternas arbetsgivarpolitik. Dessa har utformats och skall följas upp på ett sådant sätt att effektiviteten hos myndigheternas arbetsgivarpolitik höjs.

Beträffande Arbetsgivarverkets ställning och den nya organisationen går utredningen igenom de frågor som direktiven anger och försöker bedöma om förväntningarna på den nya ordningen infriats. Som ovan framhållits ägnas därvid lönepolitiken särskilt intresse och en särskild analys görs av lönepolitiken utifrån de skilda perspektiv som ovan beskrivits. Statsmakterna uttalade också, under det reformarbete som ledde fram till den nya organisationen, mycket tydliga mål och förväntningar på den nya ordningen, bl.a. att den statliga sektorn inte får blir löneledande. Utvärderingen kan därmed göras mot bakgrund av dessa mål och förväntningar.

Utredningen har stor nytta av de utredningar och bedömningar som refereras i nästa kapitel. De ger en god allmän bild av de frågor som utredningen behandlar. Härutöver har utredningen genomfört intervjuer på Regeringskansliet, på myndigheter och på fackliga organisationer för att testa och söka nyansera den bild som tonar fram i det skriftliga underlaget.

Intervjuerna som behandlat hela den arbetsgivarpolitiska delegeringen har gjorts på följande fem myndigheter: Riksskatteverket, Kriminalvårdsstyrelsen, Kommerskollegium, Länsstyrelsen i Södermanlands län samt Uppsala Universitet. Myndigheterna är uttagna för att representera stora myndigheter, små myndigheter, centrala myndigheter med eller utan regional nivå samt regionala myndigheter. På myndigheterna har följande befattningshavare intervjuats: GD, en avdelningschef, administrativ chef/personalchef, samtliga fackliga organisationer på myndigheten samt en vanlig arbetsgrupp. På myndigheterna med regional organisation har dessutom ett par regionala företrädare intervjuats, se bilaga. Myndighetsintervjuerna har följts upp med intervjuer med respektive myndighets budgethandläggare och i något fall även huvudman i Regeringskansliet. Intervjuerna har genomförts efter ett detaljerat frågeformulär och uppgått till cirka 3 timmar, vilket innebär att varje myndighetsområde har ägnats cirka 20 timmar.

Bland de områden som diskuterades var *statens roll och den enskilda myndighetens roll som arbetsgivare* och om staten hade ett annat ansvar än övriga arbetsgivare.

Andra frågor som diskuterades vid dessa intervjuer var *kompetensförsörjning* allmänt samt *personalförsörjnings-, chefsförsörjnings- och kompetensutvecklingsfrågor* specifikt, allmänt om *löner*, hur *jämställdhetsfrågorna* och *arbetsmiljöfrågorna* hanterades och om myndigheten hade eller haft *invandrare* resp. *arbetshandikappade* anställda. *Relationerna mellan myndigheterna och Regeringskansliet* behandlades också.

Avslutningsvis ställdes frågan *vad i den givna delegeringen som haft störst betydelse* för myndigheten och *helhetsbilden av den arbetsgivarpolitiska delegeringen* diskuterades.

För att få en fördjupad bild av erfarenheterna av reformerna för lönebildning och löneförhandlingar har kompletterande intervjuer hållits med GD/personalchef vid följande myndigheter: Luftfartsverket, Riksskatteverket och Naturvårdsverket. Därutöver har intervjuats företrädare för de tre fackliga huvudorganisationerna och Regeringskansliet. Samtalen har varit strukturerade och genomförts på mellan 1 och 2 timmar.

Samtalen med myndighetsledningarna behandlade erfarenheterna av de genomförda reformerna av lönebildning och löneförhandlingar ur ett antal infallsvinklar. Ett frågeområde gällde hur *lönepolitiken* och *verksamheten* påverkats. Vidare behandlades hur *samverkan i lönebildningsfrågor mellan arbetsgivarna* inom den egna myndigheten och med arbetsgivare på andra myndigheter förändrats. Andra frågeställningar berörde om myndigheterna i dag har de *arbetsgivarpolitiska verktyg* som behövs för att bedriva verksamheten på ett bra sätt. Ett frågeområde behandlade *myndighetsledningarnas relationer till Regeringskansliet och Arbetsgivarverket* i samband med lönefrågor. Sammanfattningsvis gjordes en avstämning av *helhetsbilden* av de genomförda reformerna och om det skulle finnas några fördelar med att gå tillbaka till den tidigare ordningen.

Samtalen med de fackliga huvudorganisationerna berörde *hur det fackliga arbetet förändrats* till följd av reformerna. Vidare belystes *hur löneförhandlingarna förändrats* och om det återstår väsentliga *skillnader mot lönebildningen på övriga arbetsmarknaden. Ramanslagssystemets konstruktion* i stort och val av index behandlades. Vidare diskuterades om reformerna påverkat *risken för arbetsmarknadskonflikter* på det statliga området. Även med de fackliga organisationerna gjordes en *allmän avstämning* av hur man skulle ställa sig till en återgång till det tidigare systemet.

Samtal om lönebildning och löneförhandlingar har även skett med företrädare för Finansdepartementet.

För att analysera om de statliga myndigheterna har använt det delegerade arbetsgivaransvaret till att verksamhetsanpassa lönesättningen har statistiska analyser genomförts. Vidare har statistikanalyser genomförts som underlag för att bedöma om staten har uppfyllt kravet att inte bli löneledande. Underlag har också inhämtats från Arbetsgivarverket.

## 1.3 Betänkandets disposition

I enlighet med vad som ovan anförts fortsätter nu betänkandet med ett kapitel om bakgrunden (2) samt ett kapitel som redogör för resultatet av de intervjuer som utredningen genomfört (3). Betänkandet fortsätter därefter med ett kapitel (4) som diskuterar vilka allmänna krav som regeringen bör ställa på myndigheternas personalpolitik. Därefter följer ett kapitel (5) där utredningen redogör för några strategiska frågor inom det personalpolitiska området som måste hanteras under de närmaste åren.

Den lönepolitiska utvecklingen är intimt förknippad med hur Arbetsgivarverkets roll och ställning har utvecklats. Utredningen väljer därför att i ett särskilt kapitel (6) ge en allmän överblick över och värdering av utvecklingen av lönepolitik och rollspel mellan olika aktörer under åren 1993-96. I följande kapitel (7) besvaras de konkreta frågorna som ställts i utredningens direktiv om Arbetsgivarverkets ställning.

I ett avslutande kapitel (8) lämnas förslag till hur regeringen kan följa upp utvecklingen hos myndigheterna på det arbetsgivarpolitiska området.

# 2 Bakgrund

## 2.1 Utvecklingen

### 2.1.1 Allmänt

Den offentliga sektorns omfattning och inriktning har fortlöpande varit föremål för politisk diskussion. I mitten av 80-talet uttalades (skr. 1984/85:202) att kostnadsutveckling och effektivitet i den offentliga sektorn måste hållas under noggrann uppsikt. De som finansierar verksamheten, medborgarna, har berättigade krav på att deras pengar används rationellt. Samtidigt framfördes krav på kvalitetshöjning och förnyelse. Kraven på förnyelse av den offentliga sektorn innebar framför allt att produktion och service till medborgarna skulle förbättras samtidigt som verksamheten rationaliserades. Inslag av omprövning och omprioritering av verksamheter fanns med som givna element i förnyelsen. Många andra förändringar från 80-talet och framåt har inneburit en utveckling i samma riktning, dvs. hushållning med resurserna och samtidig kvalitetshöjning.

Det nya budgetsystemet har inneburit en strävan efter minskad detaljstyrning och ökad långsiktighet. Detaljstyrningen har ersatts av ökad uppmärksamhet på resultaten. Diskussionen har förts kring begrepp som resultatstyrning och resultatmått.

Regeringen har delegerat arbetsgivarpolitiken till myndigheterna och i stort sett överlåtit åt dem att enskilt och tillsammans utforma arbetsgivar- och personalpolitiken efter egna behov. Myndigheten har ett totalt ansvar för verksamheten och alla kostnader. Det delegerade arbetsgivaransvaret har medfört att myndigheterna har ett stort eget handlingsutrymme som arbetsgivare. En mening med delegeringen är att myndigheterna skall kunna använda arbetsgivarpolitiken och personalpolitiken som ett medel för att nå resultatmålen med högre effektivitet.

Åtskilliga uppgifter har decentraliserats och delegerats till myndigheterna från regeringen :

fördelning av medel mellan kostnadsslag (till följd av ramanslag)
- möjlighet till anslagssparande och anslagsöverskridande
- beslut om inre organisation
- anställning av chefer
- beslut om lokaler.

Parallellt med denna utveckling av regeringens styrning har en omfattande delegering skett inom det avtalsreglerade området. Fram till mitten av 1980-talet innehöll avtalen mellan Arbetsgivarverket och de fackliga huvudorganisationerna en omfattande detaljreglering av anställningsvillkor m.m. Under senare år har merparten av dessa regleringar på detaljnivå avskaffats. Så har t.ex. inom löneområdet den tidigare regleringen med lönegrader och löneklasser ersatts med individuell lönesättning för flertalet av de statsanställda. Löneökningsutrymmet regleras på ett antal nivåer genom lägstpotter. Utrymmet för en lokal lönesättning har vidgats på motsvarande sätt som på andra avtalsreglerade områden och överlämnats till förhandlingar på lokal nivå.

Förändringsprocessen på den statliga arbetsmarknaden inleddes redan år 1965, då statstjänstemännen fick förhandlings- och strejkrätt. Med 1984/85 års personalpolitiska proposition startade decentraliseringen och förenklingen av den statliga personalpolitiken. Att ge myndigheterna fullt kostnadsansvar blev därigenom en viktig fråga och frågan togs bl.a. upp i ramanslagsutredningen. Utredningen föreslog också ett index för uppräkningen av den historiska lönekostnadskomponenten i ramanslagen med följsamhet till men inte överskridande av utvecklingen inom den konkurrensutsatta sektorn.

Stora strukturförändringar genomfördes under 1980- och 90-talen bl.a. i takt med bolagisering och privatisering av viss statlig verksamhet. Utvecklingen nödvändiggjorde en fullvärdig arbetsgivarorganisation som stod fri från regering och riksdag. Arbetsgivarverket, som fick sin nuvarande organisation 1994 konstruerades med detta som utgångspunkt. (Se vidare avsnitt 2.1.3.)

Regeringens instrument för att följa och styra utvecklingen blev regelbunden uppföljning och utvärdering. Inledningsvis skedde detta genom fördjupade anslagsframställningar och separata utredningar och studier. Senare har tyngdpunkten förskjutits till årsredovisningar (ÅRR), budgetunderlag och prognoser (prop. 1995/96:220 Lag om statsbudgeten).

Statens personalpolitik är, som nämnts tidigare, ett viktigt instrument i förnyelsen av den offentliga sektorn (prop. 1984/85:219 ang. den statliga personalpolitiken). Den decentraliserades och kunde på så sätt anpassas till de olika statliga verksamheter och miljöer i

vilka den skulle verka. Samtidigt skulle de personalpolitiska systemen förenklas. Den statliga lönepolitiken syftade till att åstadkomma större individualisering på löneområdet. I övrigt skulle eftersträvas ökad rörlighet och möjligheter till kompetensutveckling för de anställda samt en ökad fokusering på chefsförsörjning och förstärkning av chefskompetensen. Dessutom borde jämställdhetsfrågorna uppmärksammas mer liksom möjligheterna att bereda arbetshandikappade anställning. Sjukpensioneringar borde undvikas. Myndigheterna skulle slutligen också få ökade möjligheter att inom givna ekonomiska ramar inrätta och tillsätta tjänster – en ökad frihet som i sig också innebar kostnadsansvar för lönesättningen.

### 2.1.2 Lönebildning och förhandlingsfrågor

I finansplanen 1987 (prop. 1986/87:100) framhöll regeringen att de grundläggande förutsättningarna för lönebildningen i den privata respektive den offentliga sektorn borde bli mer likartade. Det underströks att löneökningar inom den statliga sektorn borde motsvaras av höjd produktivitet eller verksamhetsinskränkningar.

I anslutning till budgetpropositionen för 1989 (prop. 1988/89:100) förde riksdagen följande resonemang: Systemet som det var utformat saknade incitament som skulle kunna bringa ner *den totala* kostnadsutvecklingen. Om en förändrad styrning av myndigheterna skulle åstadkommas genom minskad detaljreglering förutsatte det att statsmakterna klart angav ekonomiska ramar för hela verksamheten och inte bara *ett* resursslag. Därigenom borde det bli möjligt för myndigheterna att begränsa den totala kostnadsutvecklingen genom att t.ex. utöva ökat inflytande på lönebildningen. Vidare skulle man kunna koppla systemet till de treåriga budgetramar som successivt höll på att genomföras.

Fr.o.m. budgetåret 1993/94 anvisades myndigheterna medel genom ramanslag. Det innebär att anslaget utgör det totala utgiftsutrymme som myndigheten får för att finansiera lokaler, lönekostnader och andra anställningsvillkor samt övriga förvaltningskostnader. Detta skapade förutsättningar för förändring av lönebildningen.

Övergång till ett system med fleråriga ekonomiska ramar och möjligheter till överföringar av anslagsmedel mellan budgetåren gav myndigheterna ett betydligt större utrymme som arbetsgivare.

Staten företrädde av tre olika arbetsgivarorganisationer på central nivå, nämligen Statens avtalsverk, sedermera Statens arbetsgivarverk, Statsföretagens förhandlingsorganisation (SFO) sedermera Arbetsgivaralliansen samt Arbetsgivarföreningen BOA. År 1992 tillsattes en

utredning (Arbetsgivarkommittén) med uppgift att se över statens arbetsgivarfunktion.

### 2.1.3 Förändringen av SAV till AgV

Arbetsgivarkommittén (SOU 1992:100) konstaterade att en arbetsgivarorganisation på det statliga området borde utöva sin verksamhet på ett självständigt sätt i förhållande till den politiska nivån. Organisationen borde vara väl förankrad i myndigheternas intressen som arbetsgivare och ta ett aktivt arbetsgivaransvar. Detta förslag förutsatte ett system med utgiftsramar för myndigheternas förvaltningskostnader.

Arbetsgivarverkets organisation förändrades så att likheten med andra arbetsgivarorganisationer blev tydlig. Den nya ordningen innebär att regeringen utser ett arbetsgivarkollegium, efter nominering av myndighetscheferna. Kollegiet utser styrelse som i sin tur utser generaldirektör. Regeringen har delegerat till AgV att träffa kollektivavtal för den statliga sektorn. Den konkurrensutsatta sektorns löneutveckling bildar utgångspunkt för anslagstilldelningen till myndigheterna.

Tanken är att regeringen skall styra genom uppföljning och utvärdering av hur bl.a. den givna delegeringen hanteras på myndighetsnivå.

### 2.1.4 Formella krav på myndigheter

Ett antal formella dokument anger kraven på verk och myndigheter när det gäller verksamhetsresultat och krav på effektivitet.

*Verksförordningen* (1995:1322 ) innehåller bestämmelser om att myndighetschefen skall se till att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt samt att myndighetschefen skall hushålla med statens resurser. Vidare anges att myndighetschefen skall se till att de anställda är väl förtrogna med målen för verksamheten samt att chefen skall skapa goda arbetsförhållanden och ta till vara och utveckla de anställdas kompetens och erfarenheter.

Bestämmelser om verksamheten finns också i verkens och myndigheternas *instruktioner* och för olika verksamhetsområden i *lag* eller *förordning*.

Verksamhetens inriktning och omfattning och regeringens krav på resultat anges i *regleringsbreven* till verk och myndigheter. Varje verksamhetsgren i myndigheten skall ha sin grund i de övergripande

målen och för varje verksamhetsmål skall fastställas mätmetoder och resultatmått.

Myndigheterna rapporterar sina resultat på olika sätt. Från början var det viktigaste dokumentet den fördjupade anslagsframställningen (FAF). I dag är *årsredovisningen* det centrala redovisnings- och informationsdokumentet.

Behovet av uppföljning accentueras allt mer och synen att uppföljning är en viktig styrmetod blir allt vanligare. I den nya budgetprocessen knyts kraven på myndigheterna till den redovisning de skall lämna. I *förordningen (1996:882) om myndigheternas årsredovisning* finns anvisningar för myndigheternas budgetunderlag och underlag för fördjupad prövning. Med stöd av denna förordning kan regeringen utfärda särskilda anvisningar avseende både det budgetunderlag och den årsredovisning som skall lämnas.

## 2.2 Andra utredningar

### 2.2.1 Riksdagens revisorers granskning

Riksdagens revisorer granskade år 1995 den statliga personalpolitiken (Förslag till riksdagen 1995/96:RR7). Revisorerna utgick från två grundläggande perspektiv på den statliga personalpolitiken sådan den utformades i mitten av 80-talet. I det första perspektivet – arbetsgivarperspektivet – ses den statliga personalpolitiken som ett instrument för regeringen att styra förvaltningen. Det andra perspektivet – arbetstagarperspektivet – utgår från personalens krav på självständighet och ansvar i arbetet samt möjlighet till inflytande, delaktighet och personlig utveckling. Den statliga personalpolitiken bör organiseras så att bägge perspektiven tillgodoses.

Revisorerna efterlyser en ökad styrning från regeringens sida för att exempelvis öka rörligheten bland chefer på alla nivåer. Revisorerna pekar vidare på att de tidsbegränsade förordnandena fungerar dåligt. Det personalpolitiska policyarbetet i Regeringskansliet är delvis outvecklat och ledarskapet i departementen eftersatt. Styrningen är begränsad till utnämningar och utbildningar av verkschefer.

I rapporten konstateras också att den statliga personalen fortfarande har en låg rörlighet och flexibilitet. Vidare konstateras brister i chefernas ledarskapskompetens och brister i chefsavvecklingen. Revisorerna anger även att satsningarna på kompetensutveckling inom myndigheterna varit begränsade och att effekterna av dessa är ovissa: Revisorerna menar att regeringen bör skaffa sig en överblick

över omfattningen av och inriktningen på den personal- och kompetensutveckling som förekommer hos myndigheterna och klargöra hur spridningen av goda exempel inom statsförvaltningen bör ske. Vad gäller kompetensutvecklingen hävdar vidare några remissinstanser att det behövs klargöras vem som skall ha ansvar för kompetensutvecklingen och hur den skall finansieras. Flera av remissinstanserna hävdar att det behövs en central funktion som både bevakar kompetensutvecklingens inriktning och samtidigt fungerar som en central stödfunktion.

Riksdagens revisorer har konstaterat att flera av målen för den statliga personalpolitiken inte har uppnåtts och dragit slutsatsen att en orsak till detta sannolikt är att målen varit alltför otydliga och allmänt hållna.

Enligt revisorerna bör regeringen se över och tydliggöra inriktningen av och målen för den statliga personalpolitiken samt följa upp och utvärdera måluppfyllelsen. Preciseringar av mål och ambitionsgrader på väsentliga områden inom personalpolitiken behövs, menar revisorerna. De anser också att det i dag inte finns några tillräckligt tydligt uttryckta minimikrav på myndigheters personalpolitik. Därutöver behöver rekryteringspolitiken till Regeringskansliet ses över och personalutbytet mellan departementen och myndigheterna behöver utvecklas.

Dessa frågor bör hanteras främst i den utvidgade mål- och resultatdialogen mellan regeringen och myndigheterna, menar revisorerna. Sammanfattningsvis anser de att regeringen bör ta fram en handlingsplan för det fortsatta utvecklingsarbetet rörande den statliga personalpolitiken.

Riksdagen har behandlat revisorernas rapport, men endast kommenterat vad Riksdagens revisorer säger om tidsbegränsade förordnanden och chefsavveckling. Intentionerna med dessa förordnanden bör tydliggöras och en ny modell utarbetas. Vidare bör nya modeller för chefsavveckling utvecklas (1995/96: AU 10).

### 2.2.2 Hinder för förändringsarbetet

Statens förnyelsefonder publicerade i april 1996 en PDS-undersökning (Problem Detection Study) under rubriken Hinder för förändringsarbetet vid statliga myndigheter. Det ligger i ansats och metod att det främst är kritiska synpunkter som framförs. Rapporten är tänkt att användas som ett redskap i diskussionen om *vad* som behöver förändras och planeringen av *hur* detta skall genomföras. Undersök-

ningen redovisar de olika perspektiven hos chefer, anställda och fackliga företrädare

Här följer några axplock: Den politiska styrningen av förvaltningen anses brista i information och dialog. Personalen tar som sitt största problem upp att sparkraven i kombination med ökad arbetsbörda lett till sämre kvalitet på det arbete man utför. Regeringskansliet kritiseras. Styrningen av myndigheterna anses som alltför detaljerad.

Fackliga företrädare och personal tar upp dåligt ledarskap som ett stort problem. Det finns för få personer med förändringsstrategisk kompetens på verksledningsnivå, menar de.

Enligt facklig uppfattning är det statsförvaltningens allra största problem att cheferna saknar tillräcklig utbildning i ledarskapsfrågor. Cheferna själva anser dock att man inte behöver någon utbildning i ledarskap. En annan stor brist är att statsförvaltningen saknar en koncerngemensam chefsförsörjning, menar de fackliga företrädarna.

De flesta myndigheter har svårt att omsätta sina jämställdhetsplaner i praktiken. Samtidigt är flertalet anställda ganska kallsinniga till frågan.

Många från olika grupper uttrycker stor oro över att man inte kommer att kunna bibehålla en tillräckligt hög kompetens inom myndigheterna i framtiden. Nyanställningarna är få och medelåldern hög. Det är också svårt att finna lämpliga lösningar för personal som inte klarar av förändringar och för chefer som inte passar på sin post.

Den statliga lönesättningen är ett av chefernas största problem. Differentieringen är inte tillräcklig (svårt med bonussystem), vilket gör det svårt att behålla yngre och särskilt kompetenta medarbetare. Facken å sin sida pekar på problemen med avundsjuka och missämja till följd av den individuella lönesättningen.

### 2.2.3 Staten i omvandling

Statskontoret har regeringens uppdrag att fr.o.m. år 1996 årligen göra en översiktlig och samlad redovisning av utvecklingen inom statsförvaltningen. Den första rapporten i denna serie – Staten i omvandling (1996:15) beskriver bl.a. statens betydelse för samhällsekonomin, mönstren i de organisations- och strukturförändringar som genomförts under 1990-talet och dess konsekvenser samt konsekvenserna av IT-utvecklingen inom staten.

Några för denna utredning intressanta fakta är:

- I dag arbetar drygt 240 000 personer eller 6% av de anställda i Sverige inom staten. (Med staten avses då myndigheter, affärsverk och socialförsäkringssektorn.)
- Mellan 1980 och 1995 har de statsanställda minskat med cirka 180 000 eller cirka 40 %. Minskningen beror dels på bolagiseringar och byten av huvudmannaskap, dels på avgångar i samband med rationaliseringar och besparingar. Över 27 000 anställda inom staten exkl. affärsverken har sagts upp sedan 1980.
- Beräkningar som baserats på statliga myndigheters årsredovisningar under de senare åren pekar på att produktiviteten inom staten ökar.
- Staten är den sektor som har flest högutbildade. Andelen anställda med minst tre års akademisk utbildning uppgår till 30 % av de anställda. Andelen anställda med någon form av akademisk utbildning utgör drygt 50 %. Motsvarande andel för den övriga arbetsmarknaden är cirka 15 respektive 25 %. Andelen som deltar i personalutbildning är betydligt högre inom staten och övriga delar av den offentliga sektorn än inom näringslivet.
- Medelåldern, 43 år, är högre inom staten än inom kommuner, landsting och näringsliv.
- Inom alla arbetsmarknadssektorer finns flest sysselsatta inom gruppen 45-49 år, men andelen är högst inom staten. Andelen personer inom åldersgruppen 30-39 år är lägst i staten. Staten har också jämfört med andra sektorer en relativt stor andel anställda inom gruppen 25-29 år.

**Diagram 1. Relativ åldersfördelning inom olika sektorer år 1995, från Statskontorets rapport. (Affärsverken ingår inte.)**

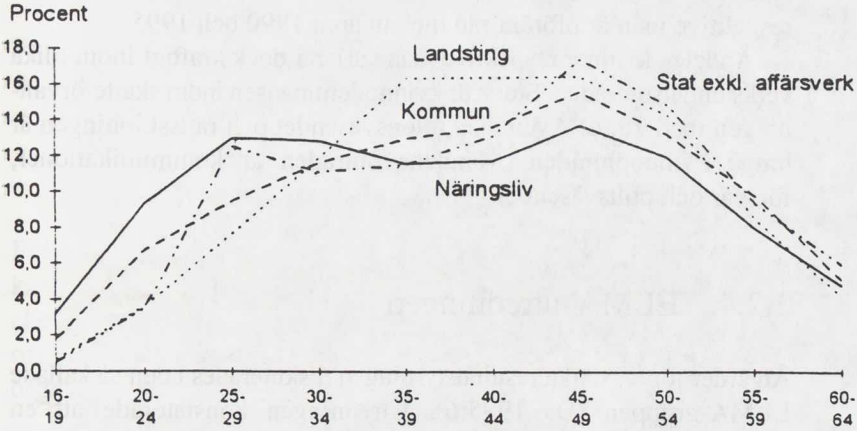
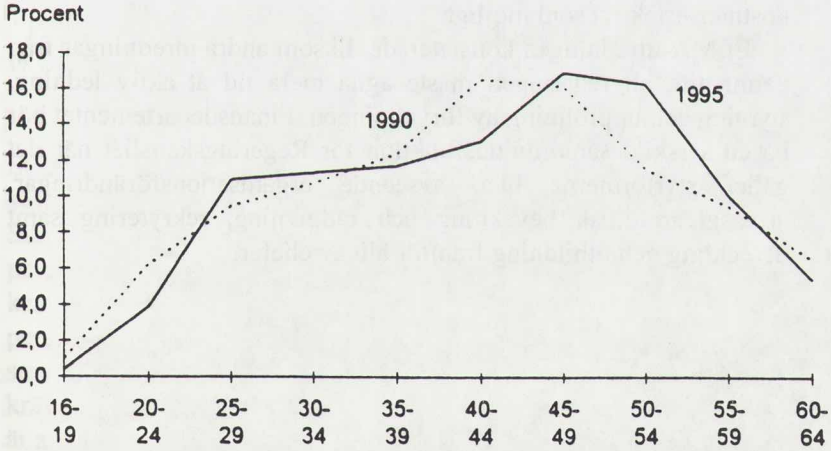



**Diagram 2. Relativ åldersfördelning inom staten åren 1990 och 1995, från Statskontorets rapport. (Affärsverken ingår inte.)**



Något över 40 % av de statsanställda är kvinnor. Andelen kvinnor respektive män är oförändrad mellan åren 1990 och 1995.

Andelen kvinnor respektive män varierar dock kraftigt inom olika verksamhetsområden. Störst är kvinnodominansen inom skatteförvaltningen med 70 %. Även exekutionsväsendet och rättsskipningen är tunga kvinnoområden. Männens områden är kommunikationer, försvar och polisväsendet.

### 2.2.4 ELMA-utredningen

Åtgärder för att stärka resultatstyrningen diskuterades i den så kallade ELMA-gruppen (Ds 1995:6). Utredningen konstaterade att en resultatstyrd verksamhet kännetecknas av ett klart resultatansvar *på varje nivå,* vilket i sin tur förutsätter en omfattande delegering med stort handlingsutrymme på alla nivåer i beslutskedjan. Samtidigt måste det finnas en efterkontroll, som konstaterar att mål och resultat uppnås. Återrapporteringen måste ske i resultattermer och finansiella termer.

Regeringen måste ha en god överblick över verksamhetens effekter och att de för ändamålen avsatta medlen utnyttjas så kostnadseffektivt som möjligt.

ELMA-utredningen konstaterade, liksom andra utredningar från denna tid, att regeringen måste ägna mera tid åt aktiv ledning, styrning och uppföljning av förvaltningen. Finansdepartementet bör ha en särskild samordningsfunktion för Regeringskansliet när det gäller styrformerna bl.a. avseende organisationsförändringar, arbetsgivarpolitisk bevakning och rådgivning, rekrytering samt utveckling och utbildning framför allt av chefer.

# 3 Resultatet av intervjuerna

Följande avsnitt bygger på intervjuer med företrädare för regeringskansliet, myndigheters arbetsgivarföreträdare (verkschefer, personalchefer och linjechefer), myndigheters arbetstagarföreträdare (fackliga organisationer och medarbetare) samt företrädare för centrala fackliga organisationer. (Närmare beskrivning ges i avsnitt 1.2.)

I avsnittet om löner avses med arbetsgivarföreträdare verkschef eller personalchef och med fackliga företrädare representanter för de fackliga organisationerna på central nivå.

## 3.1 Den statliga myndigheten som arbetsgivare

*"Vår myndighets roll är inte självklar. Om den skall vara kvar måste vi vara flexibla."*

*fackliga representanter*

Staten som arbetsgivare har förändrats mycket under senare år, menar såväl arbetsgivarföreträdarna som personal och fackliga företrädare. Samtliga parter ger följande bild: Myndigheterna präglas nu av låg personalomsättning och krympande anslag. Det ställs också större krav på vad myndigheterna skall åstadkomma och därmed på personalen. Mer skall göras på kortare tid. En serviceinställning och samarbete både internt på myndigheten och med andra organisationer krävs. Den allmänna uppfattningen är att denna föränding till stor del är av godo. En del personal och fackrepresentanter konstaterar dock att många inte klarar förändringar och frågar om det i framtiden kommer att finnas plats för sådana personer inom staten.

Den vanligaste uppfattningen bland samtliga parter är att eftersom arbetsrätten är i stort sett densamma för statliga och andra arbetsgivare skall staten inte vara bättre än andra arbetsgivare, men noga följa de arbetsrättsliga regler som finns.

Det är viktigt att staten har ett bra rykte som arbetsgivare, det är då lättare att få bra folk, menar personal på ett par myndigheter. Staten har ett oförtjänt dåligt rykte bland ungdomar, anser de.

En koncerngemensam arbetsgivarpolitik behövs, staten måste agera samlat för att kunna stå stark, menar arbetsgivarföreträdarna. De menar också att en gemensam lönepolitik är en viktig arbetsgivarpolitisk fråga. Det bör finnas en gemensam uppfattning om hur mycket lönerna får stiga. Det kan dock vara svårt för en enskild myndighet att följa den allmänna uppfattningen. Men det är viktigt att myndigheterna är solidariska mot koncernen staten, anser de.

Tolkningen av vad den gemensamma lönepolitiken ytterligare innebär varierar något mellan olika individer inom gruppen arbetsgivarföreträdare. Lönepolitiska överväganden mellan olika verksamheter inom staten behövs, menar en GD. Att vissa frågor bör vara gemensamma inom staten motiverar arbetsgivarföreträdarna med att det då inte blir så mycket diskussion på myndigheterna. Utan en central styrning kanske vissa myndigheter dessutom skulle ge efter och det skulle vara till nackdel för staten som koncern, menar de.

Även fack och personal anser att vissa frågor bör vara gemensamma inom staten. Fackrepresentanterna för ofta fram pensionsfrågor som viktiga sådana frågor.

Det är viktigt att enbart frågor av allmänt intresse inom staten hanteras gemensamt och att avtal sluts på lokal nivå, eftersom verksamhetsanpassning behövs, är den allmänna uppfattningen från både arbetsgivar- och arbetstagarsidan.

*"Förut ville de som jobbat länge här inte ens byta rum."*

*linjechef*

*"Genom kompetensutveckling och delegerat ansvar kan man skapa förutsättningar för att förändringsarbete skall fungera."*

*fackliga representanter*

Myndigheternas uppgifter och roller är inte längre självklara, menar samtliga parter. Om myndigheterna skall få vara kvar måste de vara flexibla och visa tydliga resultat samtidigt som de skall klara nedskärningskraven. Detta anges som bakgrunden till den omstrukturering och den omfattande kompetensutveckling, som skett på flera myndigheter. De anställda måste vilja vara med och utveckla och förstå målet med verksamheten, det krävs ett annat engagemang än förr, menar både arbetsgivar- och arbetstagarsidan. Samtidigt är det en allmän uppfattning bland alla parter att den delegerade arbetsgivar-

politiken är en viktig förutsättning för att myndigheterna skall klara av de ökade kraven och nedskärningarna av anslagen.

Personal, organisation, teknik och verksamhet bildar en helhet. Nu kan den enskilda myndigheten gå in och arbeta med alla dessa faktorer. Den allmänna uppfattningen bland både arbetsgivar- och arbetstagarrepresentanter är att myndigheterna försöker anpassa organisation, personal och kompetens efter verksamheten. Man kan nu väga behov mot varandra. En intervjuad myndighet bestämde t.ex. att skära ner på lokaler och låta flera personer dela rum, i stället för att avveckla personal. Den ökade friheten är en förutsättning för att verksamheten skall kunna bedrivas vettigt, har både verkscheferna och fackrepresentanterna framfört.

Personalekonomisk redovisning finns för myndigheternas behov. Den kan t.ex. innehålla uppgifter om vad det kostar att tillsätta en tjänst och användas som underlag för beslut om rekrytering eller intern kompetensutveckling.

Arbetsgivarrepresentanterna och fackrepresentanterna anser att Regeringskansliet bör ha större insikter än i dag och bör visa större intresse för myndigheterna. Statsmakternas mål för arbetsgivarpolitiken är inte tydliga, menar de. Chefer vill ha feedback när fördjupade anslagsframställningar och årsredovisningar lämnas och de vill att Regeringskansliet arbetar med arbetsgivarpolitik i ett ekonomiskt perspektiv. Fackrepresentanter vill att Regeringskansliet följer upp hur verkscheferna fungerar.

Bilden som myndigheterna ger av sin roll som arbetsgivare bekräftas av representanterna för Regeringskansliet (berörda myndigheters budgethandläggare och i något fall även huvudmannen). Från dem har vi också fått reda på att arbetsgivar- och personalpolitik i dag inte följs upp i samband med den löpande ekonomiska uppföljningen av myndigheterna. Vissa frågor inom detta område kan i dagsläget behandlas i mål- och resultatdialogen mellan departementsledning och myndighetsledning, men hanteras vanligen inte av sakenheterna.

## 3.2 Kompetens

*"Vi hinner aldrig i kapp med att få rätt kompetens. Vi prövar olika vägar. Den låga personalrörligheten är ett stort problem. Ibland känns det som vi sitter i ett skruvstäd."*

*verkschef*

Kompetensen finns i stort sett för att klara av *dagens verksamhet* på myndigheterna. Det är den allmänna uppfattningen bland chefer, fack

och medarbetare. De menar dock att det finns en eftersläpning i kompetensen.

Från främst fackligt håll och från medarbetarna påpekas ibland att kompetensen finns hos personalen, men eftersom man är så få är det ibland svårt att göra ett bra arbete. Vissa handläggare menar att de i dag får göra assistentuppgifter. Därför kan det vara svårt att hinna med de kvalificerade uppgifterna.

För att klara morgondagens frågor behövs kompetensutveckling och nyrekrytering, menar de intervjuade från samtliga grupper. Myndigheterna har tappat spetskompetens trots att en allmän kompetensutveckling har skett, menar de. Det finns också en allmän oro bland alla parter för om de statliga myndigheterna på sikt kan rekrytera och behålla tillräckligt kvalificerad personal inom marknadsutsatta områden med de löner staten kan erbjuda.

För att decentraliseringen även inom myndigheten skall kunna fungera på ett bra sätt krävs ökad kompetens på regional och lokal nivå, är en allmän uppfattning bland alla parter.

För att vidmakthålla och förbättra kompetensen genomför myndigheterna en rad olika åtgärder. De arbetar med bl.a. kompetensutveckling med inriktning på nya regler och arbetsmetoder, med arbetsrotation och med delegerat ansvar. Myndigheter försöker också konkurrera om kvalificerad personal med en attraktiv organisation och ett attraktivt arbetsinnehåll. Vissa myndigheter anlitar tillfälliga projektanställda experter och konsulter samtidigt som man har en mindre andel fast anställda. Samverkan med andra organisationer så man får del av deras kompetens, förekommer också.

## 3.3 Personalförsörjning

*"Personalförsörjningen på lång sikt är viktig för både myndighet och koncernen staten: Vad gör vi när alla pensioneras?"*

*verkschef*

På flera myndigheter har ansvaret för personalfrågor flyttats till regional/lokal nivå, medan personalavdelningen fungerar som internkonsult. Rekrytering sköts vanligen av avdelningen/regionen eller motsvarande, med personalavdelningen som stöd. Vid avvecklingar däremot har den centrala personalavdelningen vanligen en starkare ställning.

De intervjuade verks- och personalcheferna gav exempel på att verk och myndigheter genomför kompetensväxling. Det är inte alltid möjligt att enbart kompetensutveckla den egna personalen och

nyanställa utan de ekonomiska förutsättningarna tvingar även fram avvecklingar av personal. Personal som arbetat med enklare administrativa och tekniska uppgifter avvecklas i första hand. Det är svårt att lyckas med att genomföra en kompetensväxling i samförstånd med anställda, fackliga organisationer och chefer.

Personalavveckling är alltid svår och ger upphov till oro i hela organisationen, menar alla parter. Arbetsgivarföreträdare för ett par myndigheter säger att de gör allt för att slippa säga upp personal. I så hög grad som möjligt vill man använda den befintliga personalen. Att rekrytera personal ses som en sista utväg. I första hand analyseras om intern personal kan lösa de aktuella uppgifterna, kanske efter kompetensutveckling, i andra hand övervägs projektanställning eller konsultinsats och i tredje hand rekrytering.

Myndigheternas ökade handlingsfrihet gör också att man kan ha en mindre andel fast anställda och använda sig av projektanställda och konsulter för att få sådan kompetens som inte behövs kontinuerligt.

*"Om några år är myndigheten slut, då är resurspersonerna borta och det finns ingen ny generation."*

*fackrepresentanter*

Myndigheterna har en mycket ojämn åldersfördelning. Majoriteten av de anställda började arbeta på myndigheten i slutet av 1960-talet eller i början av 1970-talet. De var då relativt nyutexaminerade. Även nu nyanställs en del yngre personer, som dock har relativt stor rörlighet. Personer i 60-årsåldern har många gånger slutat med hjälp av pensionsersättning. Personal i 30- och 40 årsåldern är relativt sällsynt. Medelåldern på de undersökta myndigheterna är mellan 43 och 49 år.

Åldersfördelningen uppfattas av alla parter som ett stort problem, eftersom det blir för lite nytänkande med den stora gruppen född på 40-talet, som har varit länge på samma myndighet.

Både arbetsgivar- och arbetstagarrepresentanter anser att åldersfördelningen och den låga rörligheten även medför ett kontinuitetsproblem. Det finns för få medarbetare i mellangenerationen som kan ta över när de äldre medarbetarna pensioneras.

Eftersom personalrörligheten är låg är arbetsgivaren på vissa håll uttalat positiv till att personer arbetar tillfälligt på andra arbetsplatser, t.ex. departement och andra myndigheter. Organiserad utbytestjänstgöring är dock sällsynt.

Rörligheten har förstås blivit mindre av den allmänt dåliga arbetsmarknaden, men för vissa grupper finns en bra marknad. Det

gäller exempelvis för miljö- och IT-områdena samt för skatterevisorer. Där är å andra sidan rörligheten ofta väl stor.

Bedömningsgrunderna vid nyanställningar har förändrats. Krav på utbildning har ökat. De personliga egenskaperna är viktigare, samarbetsförmåga m.m. värdesätts mer. Detta är en allmän uppfattning bland alla intervjuade.

Analyser av vilka verksamheter och kompetenser som kommer att behövas de närmaste åren sker mer eller mindre systematiskt.

*"Förr blev man kvar hela sitt liv om man var intresserad av verksamheten. Dagens ungdomar är inte så intresserade av fast anställning."*

*personalchef*

*"Jag försöker göra så att det blir lärorikt och intressant och utmanande för ungdomarna. Det är viktigt att följa upp dem."*

*regional chef*

Ungdomarna vill snabbt börja med arbetsuppgifter som de anser intressanta, de vill ha kul, få utmaningar, ha bra kamratskap och bra chefer. Är inte dessa kriterier uppfyllda eller uppfylls de lika bra på någon annan arbetsplats, som dessutom erbjuder högre lön, slutar de och prövar något nytt, är en allmän uppfattning bland alla parter.

## 3.4 Chefsförsörjning

*"Chefsfrågan i staten är en nyckelfråga för effektivitet."*

*verkschef*

*"Vi har alldeles för många chefer som är experter. År av omstrukturering har ställt nya krav."*

*personalchef*

Följande bild av myndigheternas chefsförsörjning ger både arbetsgivar- och arbetstagarrepresentanter: Nu behövs andra chefer än tidigare. Kraven på verksamheten och på personalen är större. Chefen måste kunna motivera och entusiasmera, men också ha ekonomisk överblick och leda arbetet. Det är ett nytt samverkanstryck. Chefen måste kunna ge medarbetarna en klar bild av verksamheten för att de skall bli tillräckligt motiverade. Chef är i sig ett särskilt jobb. Det sker en kompetensförskjutning från sakkompetens till ledaregenskaper, åtminstone i teorin.

Cheferna på de undersökta myndigheterna är ofta män. De är i regel internt rekryterade och har ofta kommit fram p.g.a. sin sakkompetens. Sakkompetensen spelar en dominerande roll vid tillsättningar av chefer på samtliga nivåer. Den har för stor betydelse, är en allmän uppfattning bland intervjuade ur olika kategorier.

Personalen och fack för fram följande: Flera chefer har för dåliga ledaregenskaper. De är duktiga på sitt sakområde istället för att vara effektiva när det gäller att planera och organisera, kunna verksamhetsplanering och ekonomi samt ha förståelse för människor.

Myndigheterna går allt oftare ut externt vid chefsrekryteringar. Allt fler kvinnor blir chefer, framförallt lägre chefer, på de undersökta myndigheterna.

Expertkarriärer lämpliga för duktiga experter som inte bör/vill bli chefer finns i för liten omfattning, menar flera av de intervjuade från både arbetsgivar- och arbetstagarsidan. Den sämst betalde chefen har ofta bättre betalt än den högst betalde handläggaren. Fler experttjänster som status- och lönemässigt är lika mycket värda som chefstjänster efterlyses av intervjuad personal.

Det är vanligt med tidsbegränsade chefsförordnanden, i tre eller fem år. Samtidigt finns inte system för uppföljning, utvärdering och avveckling av chefer. Chefer lämnar sällan sina chefsförordnanden. De har svårt att hitta alternativ. De flesta förordnanden förlängs regelmässigt. Myndigheterna har inte fått cirkulation på cheferna som man tänkt sig. Denna uppfattning är vanlig bland samtliga parter.

Flera chefer har blivit över vid omorganisationer. Annars avsätts sällan chefer. När en chef avsätts går han ofta kvar i organisationen, ibland på en "konstruerad" tjänst. Där sprider han oro i organisationen. Det är en vanlig uppfattning bland chefer, fack och personal att detta är ett stort problem. En lösning på detta problem kan vara glidande pension, menar en fackrepresentant.

En arbetsgrupp på en myndighet menar följande: Arbetsgivaren bör vara tydligare med krav och förväntningar på cheferna. De bör följas. Att vara chef borde var ett tidsbegränsat uppdrag med tydliga krav på vad som skall åstadkommas och under vilken tidsperiod, på motsvarande sätt som ett projektledaruppdrag. Uppdraget borde sedan utvärderas. Kontrakten, som nu är standardiserade, borde ses över.

Statsmakterna bör se till att få chefer som är kapabla att sköta verken. Man följer inte upp i dag hur verkscheferna fungerar, menar en del fackliga representanter.

Vissa myndigheter har chefsutvecklingsprogram, andra har inte. Cheferna deltar mycket sällan i externa (icke-statliga) managementprogram.

Myndigheterna funderar inte alltid på vilka som skall ha utbildning och på vilken nivå. Ibland får chefer och handläggare samma utbildning om t.ex. aktuella regelförändringar. Detta kan ge fel signaler och göra att cheferna frestas att handlägga, påpekades av personalchefer/personalhandläggare.

Vissa personalchefer och verkschefer har berättat att de försöker tillmäta ledaregenskaper allt större betydelse vid tillsättningen av chefer. De vidareutvecklar också sitt rekryteringsarbete genom att göra bättre kravanalyser och ta hjälp av professionella rekryterare eller själva förstärka sin rekryteringskompetens. Ett mer utvecklat rekryteringsarbete kan även bidra till att fler externa chefer tillsätts, vilket kan vara vitaliserande för organisationen, menar de.

Arbetsgivarföreträdare har föreslagit följande åtgärder för att öka chefsrörligheten: flexiblare pensionsålder för före detta chefer i sextioårsåldern och en chefspool, som administreras av Finansdepartementet eller Statsrådsberedningen. En av de intervjuade personalcheferna ansåg att chefernas kontaktnät på ett medvetet och systematiskt sätt bör utökas genom externa managementkurser m.m., i syfte att bl.a. öka rörligheten.

## 3.5 Löner

### Arbetsgivarföreträdarnas syn

*Lönepolitik och verksamhet*

Införandet av ramanslagssystemet medförde ett ökat omvandlingstryck i verk och myndigheter. Tidigare justerades myndigheternas förvaltningsanslag automatiskt upp motsvarande kostnaderna för de centrala avtalen. Nu finns inte längre denna möjlighet. Myndighetsledningarna måste själva ta ansvar för att verksamheten klaras inom budgeten, vilket tvingar fram effektiviseringar och omprioriteringar.

När ramanslagssystemet infördes började Arbetsgivarverket att på ett mer systematiskt sätt kostnadsberäkna avtalsyrkanden. Tidigare hade Regeringskansliet svårt att få fram heltäckande kostnadsberäkningar från Arbetsgivarverket. För myndigheterna var avtalskostnaderna av mindre intresse eftersom budgetkompensation automatiskt medgavs för centralt avtalade lönekostnadsökningar. Sammantaget anses reformerna ha inneburit ett ökat kostnadsmedvetande i statsförvaltningen.

De lönepolitiska program som utvecklats av Arbetsgivarverket och myndigheterna fungerar bra. Löneinstrumentet används i enlighet med de lönepolitiska programmen. Sambandet mellan arbetsinsats och lön är starkare än tidigare. Skillnader i löneökningstakt för marknadsutsatta respektive inte marknadsutsatta grupper bedöms ha ökat något. Fortfarande förekommer uppfattningen att de statsanställda på lägre nivå har högre löner än motsvarande grupper på den privata sektorn medan det motsatta gäller i de högre inkomstskikten.

*Arbetsgivarföreträdarnas agerande*

Myndighetsledningarna är nöjda med de avtal som Arbetsgivarverket har träffat de senaste två avtalsrörelserna. Man anser också att avtalen varit väl förankrade hos myndighetsledningarna.

Det senaste avtalet har i efterhand visat sig hamna på en hög nivå i förhållande till de behov som finns av löneökningar för att klara personalförsörjningen. När avtalet träffades var det dock en enig uppfattning att nivån var acceptabel i jämförelse med övriga avtal på arbetsmarknaden. Löneutrymmet för 1996 var för första gången i sin helhet avsatt för individuell fördelning.

Det är angeläget att de statliga arbetsgivarna visar att man har förmåga att göra prioriteringar inom sektorn. Ledamöterna i styrelsen måste ha förmågan att ta initiativ till och att besluta om satsningar som innebär omfördelning av medel mellan myndigheterna genom ramanslagssystemet. De omfördelningar som hittills gjorts har varit resultat av krav från de fackliga organisationerna. (I 1993 års avtalsrörelse ställde SACO-S krav på en satsning på sina medlemsgrupper i kultursektorn. I 1995 års avtalsrörelse gjordes en prioritering av bl.a. Tullverket och Kriminalvården.)

Samverkan mellan myndigheterna har blivit bättre. Det vore dock önskvärt med en ännu större öppenhet arbetsgivare emellan om vilka prioriteringar och särskilda satsningar som man planerar i de lokala löneförhandlingarna.

Löneutfallet visar stora skillnader mellan myndigheterna. Reformerna syftade till att det skulle medges skillnader i löneökningstakt mellan myndigheterna. Det skulle ha varit bättre om de myndigheter som ansåg sig ha behov av att göra större lönejusteringar initierat en diskussion i Arbetsgivarverkets styrelse i god tid före avtalsrörelsen eftersom det då hade varit möjligt att göra riktade satsningar i de centrala avtalen.

Samverkan mellan myndigheterna är viktig för att stärka arbetsgivarna i förhandlingarna med de fackliga organisationerna. Oförklarad

löneglidning riskerar att splittra arbetsgivarna. En iakttagelse är att sedan reformerna infördes har de ökade kontakterna mellan myndigheterna gjort att man inte längre "köper" medarbetare av varandra genom att bjuda över i löner. Detta har varit positivt för de enskilda myndigheternas lönestrukturer.

Arbetsgivarverket företräder en blandad skara arbetsgivare när det gäller storlek, finansiering, verksamhetsinriktning, etc. Det finns därmed inte någon uttalad branschsamhörighet mellan medlemmarna. I konkreta avtalsfrågor tycks detta inte vara något större problem eftersom de centrala avtalen i stor utsträckning lämnar öppet för varje myndighet att själv utforma sina avtalslösningar.

Erfarenheterna visar att det är de myndigheter som har hårdast ansträngda finanser som har satt taket för hur stora kostnadsökningar som Arbetsgivarverket kan acceptera i de centrala avtalen. Övriga arbetsgivare har i de lokala förhandlingarna fått bedöma behovet av extra löneåtgärder och i vilken mån det enskilda verket eller myndigheten har de nödvändiga ekonomiska förutsättningarna för att medge kostnadsökningar utöver avtalet.

När det gäller de myndighetsvisa förhandlingarna är erfarenheterna beroende av hur den egna verksamheten är organiserad. I myndigheter med några hundra anställda har myndighetschefen kännedom om samtliga anställda och kan aktivt medverka i förberedelserna inför förhandlingarna.

I affärsverk finns möjlighet till ekonomisk styrning och uppföljning som möjliggör delegering av förhandlingsrätten samtidigt som kostnadskontrollen ligger kvar centralt.

De stora myndigheterna, som ofta har regional organisation, måste utveckla andra former för att behålla kostnadskontrollen i samband med delegeringen av förhandlingsrätten.

En synpunkt som framhållits är vikten av att myndighetschefen backar upp sin personalchef. Myndighetschefen är alltid ytterst ansvarig inför regeringen och det går inte att delegera det ansvaret. Det är viktigt att det finns en tydlig gemensam arbetsgivarpolitik på myndigheten.

### *Förutsättningar för framgång*

En bedömning är att genom förändringen av Statens arbetsgivarverk till Arbetsgivarverket och införandet av ramanslagssystemet har myndigheterna fått de nödvändiga verktygen för att bära upp arbetsgivarrollen, men man har ännu inte lärt sig att utnyttja dem fullt ut.

Det nya systemet har inneburit möjligheter att göra riktade satsningar till rimliga kostnader. En generell bild är vidare att det lokala arbetsgivarpolitiska arbetet utvecklas successivt. En stor uppgift är och har varit att de berörda cheferna skall enas om och agera i enlighet med en gemensam arbetsgivarpolitisk strategi för att myndighetens helhetsresultat skall bli så bra som möjligt. En bedömning är att cheferna på mellannivå har utvecklats som arbetsgivare. Ofta har det varit möjligt att skapa enighet om behovet av en generell återhållsamhet med löneökningar och enas om vissa riktade satsningar.

Myndighetschefer har erfarenheter av en intern dragkamp mellan avdelningscheferna om att lönerna skall höjas så mycket som möjligt på den egna avdelningen. Denna dragkamp försvagar ofta arbetsgivarnas förhandlingsposition i förhållande till de fackliga organisationerna. Numera förekommer dock att mellancheferna ikläder sig arbetsgivarrollen fullt ut.

Det finns enskilda chefer som inte agerat i enlighet med den gemensamma policyn utan höjt lönerna utöver vad som bedömts rimligt på koncernnivå. Detta skadar arbetsgivarna i förhandlingarna med de fackliga organisationerna. En fråga är om det behövs sanktionsmedel mot chefer som inte följer den gemensamma policyn.

Det finns en stor efterfrågan på lönestatistiska hjälpmedel. Det stöd som man i dag får från Arbetsgivarverket är inte tillräckligt för de lokala löneförhandlingarna. En brist är att det inte finns statistik som visar löneutvecklingen på den privata sektorn som arbetsgivarna där står bakom. Härigenom har de fackliga organisationerna ett försteg med sin medlemslönestatistik.

Det förekommer att statliga arbetsgivare utvecklar system för att göra jämförelser av lönerna för vissa grupper mellan olika sektorer. Detta har visat sig vara ett bra hjälpmedel både vid prioriteringar mellan grupper och vid den interna resursfördelningen.

En fråga som togs upp i samtalen är möjligheten att hitta lönesystem som främjar en utveckling av produktiviteten i staten. Ett problem är att det inom många områden saknas tillräckligt bra resultatmått. Ett annat problem är att produktivitetsförbättringar i vissa verksamheter kan leda till ökade intäkter som inlevereras till staten eller angelägna förbättringar av kvaliteten i verksamheten utan att det finns någon koppling till myndighetsanslagen. Genomförda produktivitetsförbättringar kan i dessa fall inte belönas i form av högre lön eller bonus. På detta problem ser man inte någon lösning anvisad i ramanslagsreformen.

*Relationen till Regeringskansliet*

Ett problem vid utvärderingen av ramanslagssystemet är att systemet endast verkat tillsammans med kraftiga besparingskrav. Myndigheterna anser att anslagsuppräkningarna är svåra att härleda, till följd av avdrag för besparingar, produktivitetsavdrag etc. Det finns därmed en viss misstro mot systemet som sådant. Många arbetsgivare tycks ha otillräcklig kunskap om systemet.

Ingen av de intervjuade har någon erfarenhet av att lönebildningsfrågor behandlats i mål- och resultatdialogen med fackdepartementets ledning. Det tycks saknas intresse hos fackdepartementen när det gäller hur myndigheterna hanterar sin arbetsgivarroll. Det förhållande att fackdepartementen inte bör engagera sig i kollektivavtalsfrågor kan ha fått till följd att man inte diskuterar arbetsgivarfrågor över huvudtaget. En annan bild är att fackdepartementen inte får tillräckligt expertstöd när det gäller att utvärdera hur myndighetscheferna som arbetsgivare har åstadkommit bättre verksamhetsresultat och ökad effektivitet.

Företrädare för Finansdepartementet har vidare framfört att orsaken till att dessa frågor inte har tagits upp i mål- och resultatdialogen är att AgV inte tillhandahåller en lönestatistik på myndighetsnivå. Därmed finns ingen kvalitetssäkrad (och gemensam) information om löneutvecklingen inför myndighetsdialogen. Man anser således att det i dag finns tillräcklig information för att följa om statlig sektor har blivit löneledande. Däremot finns inte information om vilka effekter den har fått på myndigheternas verksamhet.

En erfarenhet är att samtidigt som den ekonomiska detaljstyrningen har minskat har regeringens styrning av verksamhetsinriktning och myndighetens policy i diverse sakfrågor ökat. Detta har att göra med anslutningen till EU, eftersom övriga medlemsländer förutsätter att Sverige företräder en gemensam linje i EU vare sig det är någon från Regeringskansliet eller någon myndighetsrepresentant som företräder Sverige.

Den bild av lönefrågor som myndigheternas arbetsgivarföreträdare har gett har stämts av med Regeringskansliets PBS-chefer (cheferna på planerings- och budgetsekretariaten och motsvarande funktioner) på ett möte för PBS/Adm cheferna. Där framkom inget som talade emot den bild som utredningen fått genom intervjuerna.

*Relationen till Arbetsgivarverket*

En allmän bild är att ombildningen av Statens arbetsgivarverk till Arbetsgivarverket har inneburit att man fått en arbetsgivarorganisation som arbetar på myndigheternas och verkens uppdrag. Arbetsgivarverkets delegationer har spelat en viktig roll för inflytande och förankring.

Arbetsgivarverket har de senaste avtalsrörelserna lyckats fånga upp myndigheternas uppfattningar. Detta har resulterat i bättre avtal och större delaktighet än tidigare.

En synpunkt som framförts är att det i samband med ombildningen till Arbetsgivarverket ägnades omotiverat stor uppmärksamhet åt Arbetsgivarverkets inre organisation. Istället borde man ha fokuserat på att reformen faktiskt kom till stånd.

**De fackliga företrädarnas syn**

*Löneförhandlingarna*

De fackliga organisationerna uppfattar att verksamhetsintresset blivit mycket mer styrande efter reformerna. Arbetsgivarverkets ledning har utgått från verksamhetsintresset i förändringsarbetet.

Arbetsgivarverket uppfattas i dag agera självständigt i förhållande till regeringen i förhandlingsarbetet. Den interna beslutsgången i Arbetsgivarverket har blivit mer lik den i de fackliga organisationerna. En demokratisk förankringsprocess leder till längre beslutsvägar.

Tidigare delades avtalsrörelserna upp i två delar, enligt de fackliga företrädarna. Först förhandlades löneutrymmet med finansministern, sedan förhandlades fördelningen av pengarna med myndighetscheferna. Nu sker de centrala förhandlingarna enbart med Arbetsgivarverket. De fackliga organisationerna anser att det är bra att man kommit ifrån den tidigare ordningen och att rollfördelningen mellan regeringen och Arbetsgivarverket blivit tydligare.

1980-talet präglades av centrala satsningar på marknadskänsliga grupper. Numera hittar parterna lokala förhandlingslösningar som svarar bättre mot verksamheternas krav. Detta är också positivt.

De fackliga organisationerna anser att de avtal som träffats i den nya miljön är bra. Parterna har kunnat komma fram till bra avtal utan konflikter.

Det är bra att reformerna utgår från att den privata sektorn skall vara löneledande i bemärkelsen att gå före och sätta riktmärke för nivåerna i avtalen. Det var inte bra på 1980-talet när staten gick före i förhandlingarna.

I intervjuerna har framkommit att de fackliga organisationerna stött på svårigheter lokalt när man önskat diskutera den lokala personalpolitiken och lönepolitiken tillsammans med den långsiktiga utvecklingen på myndigheten. En facklig bild är att myndighetschefen har en långsiktig strategi för myndigheten men att den sällan förmedlas till personalchefen som leder förhandlingarna med de fackliga organisationerna. Erfarenheten är att personalcheferna allt för ofta inte klarar av att diskutera strategiskt och långsiktigt.

*Ramanslagssystemet*

En allmän bedömning är att ramanslagssystemet fungerat bra hittills men att utvärderingen kommer för tidigt. Det saknas en tydlig ägare till ramanslagssystemet som tar ansvar för att vårda systemet.

Ett problem har enligt de fackliga organisationerna varit att regeringens och riksdagens budskap till myndigheterna har varit otydliga. Det är inte klart vilken verksamhet som politikerna väntar sig att få ut för anslagsmedlen. Det finns exempel på kraftiga svängningar i de ekonomiska förutsättningarna som påverkat förtroendet mellan parterna. Bättre samband mellan budget och förhandlingar efterlyses.

De fackliga organisationerna anser att det finns brister i de lokala arbetsgivarnas kunskaper om hur ramanslagssystemet fungerar.

Valet av index spelade en stor roll för de fackliga organisationerna när systemet infördes. Kopplingen till den konkurrensutsatta sektorn är viktig. Förtroendet för systemet bland de fackliga organisationerna kan snabbt urholkas om man byter index.

*Konflikter*

Tidigare konflikter mellan parterna har i stor utsträckning gällt följsamheten till löneutvecklingen på den privata sektorn. De fackliga organisationerna har hävdat att de statliga lönerna halkat efter lönerna på den privata sektorn och krävt kompensation och olika former av följsamhetsklausuler.

Genom att frågan om anslagsuppräkningarna förts bort från partssystemet minskar konfliktrisken. Det har blivit tydligt att högre löneökningar måste finansieras genom besparingar och då främst personalminskningar. En annan faktor som minskat konfliktrisken är att de centrala avtalen inte längre är avgörande för medlemmarnas totala löneutveckling genom att det finns en reell lokal förhandlingsrätt. De lokala förhandlingarna förs under fredsplikt.

Det framhålls från de fackliga organisationerna att systemet tillämpats under en kort tid som varit relativt lugn. Det går inte att med säkerhet förutsäga hur systemet kommer att fungera under påfrestningar. Det är viktigt att staten inte förändrar grundbultarna i ramanslagssystemet, menar de fackliga företrädarna.

## 3.6 Decentralisering/delegering inom myndigheterna

På myndigheterna med regional och lokal organisation har den operativa verksamheten i princip flyttat ut till regional och lokal nivå. På andra stora myndigheter har den flyttat ut till avdelningar och enheter eller motsvarande (för universitet/högskolor fakulteter och institutioner).

Angående decentralisering/delegering inom myndigheterna de senaste fem till tio åren har vi fått dessa exempel på de största förändringarna:

- Delegering av lönesättning. Lokala löneförhandlingar.
- Ekonomiskt ansvar på regional och lokal nivå.
- Tjänstetillsättningar på regional och lokal nivå.
- Förhandlingsverksamhet. Det som rör en lokal myndighet eller en region förhandlas på den nivå som berörs.
- Arbetsmiljöarbetet och rehabiliteringsarbetet. Detta bedrivs nu på regional och lokal nivå.
- Delegering från ledning till anställda. (På en myndighet har 120 av 160-170 anställda ansvar för budget.)

Utredningen har vid intervjuerna funnit bl.a. följande problem vid decentralisering/delegering inom myndigheterna. Den regionala arbetsgivarfunktionen är ibland svag. Regioncheferna kan t.ex. ha svårt att hålla emot vid löneförhandlingar. Det finns dessutom en risk för lönekonkurrens mellan regionerna.

Det har också från olika parter framförts exempel på oklara roller och oklar arbetsfördelning mellan central, regional och lokal nivå.

Det har framhållits vid flera intervjuer med både arbetsgivar- och arbetstagarföreträdare att för att decentraliseringen även inom myndigheten skall kunna fungera på ett bra sätt krävs ökad kompetens på regional och lokal nivå.

## 3.7 Övrigt arbetsgivarpolitiskt arbete

### Jämställdhet

Den allmänna uppfattningen bland alla parter på myndigheterna är att det sker en utveckling mot större jämställdhet. Arbetsgivarna har strävat efter en jämn könsfördelning. De har vidtagit olika åtgärder för att få fler kvinnor som handläggare och chefer, t.ex. valt kvinnan om en man och en kvinna anses likvärdiga eller ordnat chefskurser för kvinnor. Under de senaste åren har också allt fler kvinnor blivit handläggare och chefer. Nu har man en jämn könsfördelning bland handläggare och lägre chefer, medan de högre cheferna fortfarande oftast är män. Myndigheterna har i stort sett lika lön för lika arbete, är den bild som alla parter ger.

En vanlig uppfattning bland både arbetsgivar- och arbetstagarrepresentanter är att jämställdhet inte diskuteras så ofta nu. Att jobbet finns kvar – det är det viktiga, säger flera medarbetare. Samtidigt talar både arbetsgivar- och arbetstagarrepresentanter om särbehandling av kvinnor, kvardröjande brödraskap och liknande.

### Invandrare

Myndigheterna verkar inte arbeta aktivt för att få invandrare anställda.

### Arbetshandikappade

Det finns allt mindre utrymme på myndigheterna för fysiskt, psykiskt eller socialt handikappade personer när myndigheterna får mindre lönebidrag för dem och arbetet ställer större krav på alla anställda.

**Arbetsmiljö**

Allmänna nedskärningskrav och större krav på resultat gör att många känner sig stressade. Förändringar av både arbetets innehåll och organisation samt personalavvecklingar innebär påfrestningar på alla anställda. Detta är en vanlig uppfattning bland samtliga parter.

Det är relativt vanligt att Previa eller någon liknande organisation gör personalpejlingar/temperaturmätningar. Resultaten följs upp olika ambitiöst på olika myndigheter. En vanlig uppfattning är att den fysiska miljön återigen blir viktigare. Arbetsgivarsidan anför som förklaring omflyttningar och förtätningar och att allt fler sitter allt längre tid vid datorer, medan arbetstagarsidan för fram att det är lättare för cheferna att hantera den fysiska arbetsmiljön än den psykosociala och att det är en viktig anledning till fokuseringen.

## 3.8 Utredningens slutsatser

Den allmänna bild, som de intervjuade personerna ger, bekräftar den bild som även andra utredningar kommit till. Därtill kommer att den bild som myndighetsföreträdarna ger är enhetlig oavsett myndighetstillhörighet och grupptillhörighet och den bekräftas av representanter för Regeringskansliet.

Statskontorets refererade rapport "Staten i omvandling" är framförallt en faktasammanställning om förhållandena i staten, där åldersfördelningen inom staten, den omfattande personalavvecklingen under senare år m.m. behandlas. Dessa fakta överensstämmer med den bild vi fått vid våra intervjuer.

Den refererade undersökningen av Statens förnyelsefonder är fokuserad på problem, medan vi även sett på hur problem löses i dag och hur problem kan lösas framdeles. Den problembild som framkommer i undersökningen stämmer dock i huvudsak överens med den bild vi fått. Problem med chefer utan tillräckliga ledaregenskaper, oro över att man inte kommer att kunna bibehålla en tillräckligt hög kompetens i framtiden, upplevd otydlighet från Regeringskansliet m.m., känner vi igen från intervjuerna.

Utredningen drar slutsatsen att myndigheterna använder arbetsgivar/personalpolitiken som ett instrument i förnyelsen av myndigheternas verksamhet. Utredningen anser dock att en hel del återstår att göra inom området. Det finns flera problem som faller inom det arbetsgivarpolitiska området, bl.a. den bristande arbetsgivarkompetensen på regional och lokal nivå, den ojämna åldersfördelningen, den

bristande rörligheten och chefer som inte har rätt kompetens. Vi återkommer i kapitel 5 till dessa problem.

Utredningen anser att delegeringen av arbetsgivarpolitiken till myndigheterna gör att flera av problemen lättare löses nu än vad som skulle vara fallet om arbetsgivarpolitiken skulle vara centraliserad. Vi har fått exempel på att myndigheter löst sina specifika problem på sätt som anpassats efter den enskilda myndighetens verksamhet.

En allmän reflektion, inte minst när det gäller den nya lönebildningen, är att både arbetsgivare och fackliga företrädare, behöver växa in i de nya rollerna och klara ut vad som behöver göras och på vilken nivå. Det kan därför finnas skäl att fortlöpande utvärdera systemet.

Delegeringen av ansvaret för lönebildningen har gett incitament som främjar en effektivisering och har ökat kostnadsmedvetenheten i myndigheterna. Samverkan mellan myndigheterna i arbetsgivarfrågor har intensifierats, men den behöver förbättras ytterligare.

Det ombildade Arbetsgivarverket och införandet av ramanslagssystem har gett myndigheterna nödvändiga verktyg, men man har ännu inte lärt sig att utnyttja dem fullt ut. De fackliga organisationerna anser att Arbetsgivarverket agerar självständigt i förhållande till regeringen och att förhandlingarna förs med utgångspunkt i verksamhetsintresset.

Införandet av ramanslagssystemet har skapat goda förhandlingsförutsättningar, vilket minskat konfliktriskerna på den statliga arbetsmarknaden.

Även om enskilda myndigheter vidtar bra arbetsgivarpolitiska åtgärder tror vi att en tydligare kravbild och en aktiv uppföljning av arbetsgivarpolitiken från regeringen skulle intensifiera och också underlätta myndigheternas hantering av dessa frågor. Vissa av de problem som utredningen identifierat (t.ex. ledarskap och rörlighet) är dessutom av så strategisk betydelse för statsförvaltningen att det är uppenbart att regeringen bör förvissa sig om att de hanteras, vilket bl.a. också Riksdagens revisorer påpekat.

Som refererades i kapitel 2 har Riksdagens revisorer påpekat problem med bristande personalrörlighet och bristande flexibilitet på myndigheterna, chefstillsättningar där sakkompetensen fått för stor betydelse i relation till ledaregenskaper, bristande tydlighet och uppföljning från Regeringskansliet m.m. Vi har identifierat liknande problem. Analysen skiljer sig dock åt mellan Riksdagens revisorer och denna utredning. Riksdagens revisorer kritiserar Regeringskansliets bristande uppföljningskompetens och menar, som vi har tolkat det, att den arbetsgivarpolitiska delegeringen inte kan fungera när Regeringskansliet inte förmår utöva sin roll i samspelet med myndig-

heterna. Vår utredning har främst värderat utvecklingen ur ett myndighetsperspektiv och sett att myndigheterna på många sätt kunnat använda det delegerade arbetsgivaransvaret för att utveckla verksamheten, trots att de måhända ser regeringens mål och styrning som otydlig. När det gäller åtgärderna är vi helt överens med Riksdagens revisorer om att uppföljningen måste utvecklas, men det förslag som vi ger anser vi vara mer processinriktat och mer tänkt som ett kontinuerligt stöd till myndigheterna än revisorernas förslag, som enligt vår tolkning innebär ett personalpolitiskt program för den statliga sektorn, gemensamma statliga modeller för tidsbegränsade chefsförordnanden m.m.

Utredningen kommer att i följande kapitel behandla regeringens krav på myndigheterna och några av de strategiska arbetsgivarpolitiska frågor som flera myndigheter arbetar med och som är viktiga för hela statsförvaltningen.

# 4 Regeringens krav på myndigheternas arbetsgivarpolitik

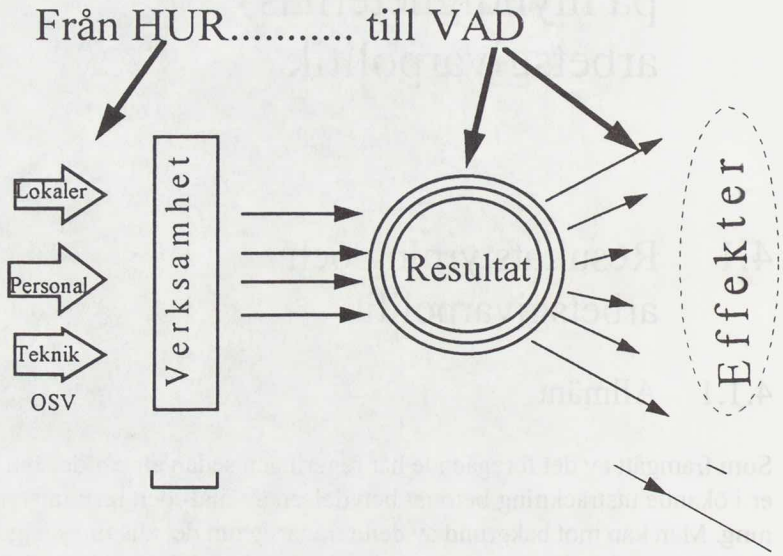
## 4.1 Resultatstyrning och arbetsgivarpolitik

### 4.1.1 Allmänt

Som framgått av det föregående har regeringen sedan ett par decennier i ökande utsträckning betonat betydelsen av mål- och resultatstyrning. Man kan mot bakgrund av detta fråga sig om det alls finns något skäl för regeringen att intressera sig för hur myndigheterna bedriver sin arbetsgivarpolitik. Är det inte enbart resultatet som är intressant? Ett sådant synsätt förutsätter att regeringen enbart skulle uppträda som "beställare" av ett resultat. Det är emellertid endast en av regeringens roller. Den har också rollen som "ägare" av statlig verksamhet, dvs. den har ett allmänt ansvar för vad som där sker och hur det utförs. Den rollen innefattar också att ange de grundläggande förutsättningarna för hur verksamheten skall bedrivas. En naturlig del av denna ägarroll är att formulera de grundläggande kraven på arbetsgivarpolitiken, skapa förutsättningar för att de kan tillgodoses och följa upp att myndigheterna verkligen lever upp till dessa krav.

Det anförda leder till slutsatsen att regeringen inte bara kan utan också skall ta ett allmänt ansvar för arbetsgivarpolitiken. Mål och resultatstyrningen medför emellertid att regeringens krav på myndigheterna måste ställas från något andra utgångspunkter än vad som var fallet för något decennium sedan.

Utvecklingen mot resultatstyrning kan beskrivas med följande figur:




Regeringen har förskjutit sitt intresse från "hur" en verksamhet skall bedrivas till "vad" som skall åstadkommas, dvs. mot effekter och resultatet. Frågor om personal och arbetsgivarpolitik måste då också betraktas i det perspektivet och kan inte ses isolerade från det resultat som den aktuella personalen skall åstadkomma. Det är med ett sådant synsätt inte särskilt intressant för regeringen att konstatera att en myndighet tillämpar ett föredömligt rekryteringsförfarande eller uppvisar en låg sjukfrånvaro om den samtidigt åstadkommer fel resultat till alltför hög kostnad.

### 4.1.2 Kompetensbegreppet

Regeringens krav på myndigheterna skall därför inte ta sikte på hur arbetsgivarpolitiken bedrivs i sina enskildheter. I stället gäller det att göra en helhetsbedömning. Den centrala frågan blir då om myndigheterna har personal med rätt kompetens för att åstadkomma efterfrågat resultat. Frågor om inriktningen av kompetensförsörjningen är i allra högsta grad centrala ur ett verksledningsperspektiv. Arbetsgivarpolitiken blir medlet för att säkerställa nödvändig kompetensförsörjning.

Det kan vara skäl att något kommentera begreppet kompetensförsörjning. Ibland används begreppet som mer eller mindre synonymt med den individuella utbildningsnivån och löpande utbildningsinsatser mot individer. Utbildning av enskilda medarbetare är dock endast en begränsad del av den kompetensutveckling vi här diskuterar. Tillgängliga uppgifter tyder i och för sig på att staten är den sektor som har störst andel högutbildade. Inom den statliga sektorn deltar vidare en relativt hög andel av de anställda i någon form av vidareutbildning. Sådana uppgifter ger dock inte svar på frågan om det finns rätt kompetens inom den statliga sektorn och hos dess myndigheter. Kompetensbegreppet omfattar inte bara kunskap utan också förmåga och innefattar hela organisationen. Det räcker inte med att varje enskild anställd inom en myndighet besitter önskvärd kunskap och har erforderlig förmåga. Först när de kan verka tillsammans och åstadkomma resultat kan man tala om en kompetent organisation. En felaktig åldersstruktur på grund av bristande rörlighet eller förstelnat ledarskap är då exempel på problem som skall lösas inom ramen för organisationens kompetensförsörjning. Mot bakgrund av det anförda kan regeringens grundläggande krav på myndigheterna formuleras sålunda:

*Myndigheterna skall bedriva arbetsgivarpolitiken så att rätt kompetens finns för att åstadkomma efterfrågat resultat.*

### 4.1.3 Finns personalpolitiska egenvärden?

Om regeringen formulerar sitt grundläggande krav på detta sätt uppstår naturligen frågan om alla arbetsgivarpolitiska åtgärder skall sättas in i detta resultat- och kompetensperspektiv eller om det finns några "personalpolitiska egenvärden". Myndigheter kan mycket väl anse sig kunna klara sin kompetensförsörjning med en sned könsfördelning och utan att anställa några medarbetare med utländsk härkomst. Är detta acceptabelt för statsmakterna, som i andra sammanhang ställer krav på jämnare könsfördelning i arbetslivet och uttrycker önskemål om att arbetsgivare skall anstränga sig för att anställa fler medborgare med utländsk härkomst?

Statsmakterna har självfallet ambitionen att den sektor som direkt kontrolleras genom politiska beslut skall leva upp till de krav som statsmakterna ställer på alla samhällssektorer. Det finns å andra sidan inga övervägande motiv till att dessa krav skulle vara särskilt långtgående just inom den statliga sektorn. Det handlar om krav som ställs för att utveckla hela samhället i önskvärd riktning. Den statliga

sektorn skall leva upp till sådana krav och får inte vara sämre än andra sektorer i det avseendet.

Det bör emellertid påpekas att det ofta ligger i en arbetsgivares intresse att leva upp till krav av här slaget. En jämnare fördelning av personal med olika kön och ursprung bidrar oftast till effektiviteten genom att kulturen på arbetsplatsen utvecklas positivt, frågor blir mer allsidigt belysta osv. Om dessa allmänna krav, som ställs på alla samhällssektorer, har en positiv inverkan på kompetensen skall de naturligtvis vägas in som del av organisationens kompetensförsörjning. Kravet på jämställdhet kan vara en viktig kompetensfråga hos myndigheterna. I så fall skall naturligtvis regeringen inte bara ställa krav på att gällande lagstiftning följs utan också att jämställdheten drivs så långt att rätt kompetens finns. De krav som generellt ställts genom lagar och förordningar följs upp av särskilda tillsynsmyndigheter såsom Jämställdhetsombudsmannen och Diskrimineringsombudsmannen.

Myndigheten kan således ha två skäl för att föra en viss personalpolitik. Det ena skälet är behovet av att åstadkomma resultat. Det andra skälet är att gällande lagar kräver ett visst beteende.

I fortsättningen behandlar utredningen de personal- och arbetsgivarpolitiska krav som härleds ur kompetens och resultatkrav.

## 4.2 Strategisk kompetensförsörjning

### 4.2.1 Det strategiska perspektivet

I föregående avsnitt framhölls att regeringens krav på myndigheterna inte skall ta sikte på hur arbetsgivarpolitiken bedrivs i sina enskildheter. I stället gäller det att identifiera de strategiska kompetensfrågorna.

Kompetensförsörjning ur ett *operativt perspektiv* handlar om hur kompetensen inom en myndighet löpande skall anpassas till behoven, personal måste lära sig att använda nya PC-program, att tillämpa ny lagstiftning m.m. Nya medarbetare måste anställas för att andra har slutat osv. De arbetsgivarpolitiska medlen används för sådan löpande kompetensförsörjning.

Kompetensförsörjning ur ett *strategiskt perspektiv* tar sikte på att sätta mål för hur kompetensen skall utvecklas i ett längre och samlat perspektiv och vilka vägar som skall användas för att nå dessa mål. Det framtida kompetensbehovet måste härledas ur verksamhetens krav. Vilka resultat skall verksamheten åstadkomma i framtiden och vilken kompetens krävs? Sådana krav måste sedan jämföras med den

befintliga kompetensen. Först därefter kan strategiska mål för kompetensutvecklingen sättas.

I enlighet med det synsätt som präglar mål- och resultatstyrningen måste regeringen förutsätta att myndigheterna hanterar de operativa kompetensfrågorna. Eventuella brister i det avseendet får bli frågor för revision och liknande granskningar. Regeringen bör koncentrera sitt intresse på hur myndigheterna hanterar de strategiska kompetensfrågorna.

De strategiska målen är och kommer att vara olika för olika myndigheter. Och varje myndighet bör själv formulera dessa mål. Regeringen bör emellertid kräva att alla myndigheter har samma grundläggande synsätt när det gäller att sätta målen. Ett sådan gemensam metodik skall säkerställa att alla väsentliga aspekter på strategisk kompetensförsörjning beaktas. En, i sina huvuddrag, gemensam metodik lägger också grunden för en likartad redovisning, vilket underlättar regeringens uppföljning och överblick. Utredningen går nu över till att ange ett förslag till ett gemensamt synsätt beträffande hur mål skall sättas för kompetensförsörjningen. I slutet av betänkandet återkommer vi till frågan hur regeringen skall kräva att myndigheterna redovisar sina överväganden och resultatet av dem.

### 4.2.2 Ett gemensamt synsätt på strategisk kompetensförsörjning

Det finns tre viktiga aspekter på strategisk kompetensförsörjning som behöver beaktas när en gemensam metodik skall bestämmas.

Den första är att kompetensförsörjning måste utgå från *verksamhetens behov*. Skälet till att de strategiska målen för kompetensförsörjningen kommer att bli olika för olika myndigheter är att verksamheten vid myndigheterna är olika. Det är normalt endast myndigheterna själva som utifrån efterfrågat verksamhetsresultat kan bestämma vilken kompetens som behövs. Regeringens krav bör vara att myndigheterna verkligen genomför en sådan analys och formulerar sitt kompetensbehov utifrån verksamhetens krav.

Den andra aspekten som måste beaktas är att *hela bredden i kompetensbehovet* måste tas med. Det räcker inte med att inrikta sig på några speciella kompetensområden utan regeringen bör kräva att varje myndighet överblickar hela sitt kompetensbehov.

Den tredje aspekten är att kompetensförsörjning måste ses i ett *dynamiskt perspektiv*. Det är inte bara dagens kompetensbehov som skall tillgodoses utan också de behov som aktualiseras av morgonda-

gens förhållanden och de krav som i framtiden kommer att ställas på verksamheten.

Med de nämnda utgångspunkterna föreslår utredningen att strategiska mål för kompetensförsörjning sätts genom följande process.

Utgångspunkten är den planering av verksamheten som alla myndigheter redan i dag genomför. Regeringens krav i det avseendet tar sig uttryck i bl.a. anvisningar för budgetunderlag och årsredovisning. Regeringens krav på myndigheterna att analysera kompetensförsörjning kan därför ses som ett tilläggskrav till den verksamhetsanalys som regeringen redan i dag kräver. Alla överväganden om kompetensbehov måste således utgå från en uppfattning om vilken verksamhet som skall bedrivas.

För att säkerställa bredden i kompetensbehovet bör kompetensen och kompetensbehovet vid varje myndighet brytas ned i följande kategorier:

- Ledningskompetens
- Kärnkompetens
- Stödkompetens

Morgondagens behov skall analyseras med utgångspunkt i den befintliga kompetensen och verksamhetens framtida krav. Därefter skall behovet av åtgärder anges och mål för kompetensförsörjningen skall formuleras.

I sammandrag kan processen illustreras med följande figur:

| Kompetens/Behov | Dags-läget | Morgon-dagens behov | Behov av åtgärder |
|---|---|---|---|
| Ledningskompetens | | | |
| Kärn-/fackkompetens | | | |
| Stödkompetens | | | |


Den närmare innebörden härav är följande:

**Ledningskompetens**

Med ledningskompetens avses myndighetens förmåga att leda den egna verksamheten på olika nivåer. En bedömning av den kompetensen måste utgå från karaktären på den verksamhet som skall ledas och förändringsbehovet. Krav på olika ledarroller inom myndigheten måste definieras och ställas mot det befintliga ledarskapet. Behov av åtgärder anges.

**Kärnkompetens**

Med kärnkompetens menas den kompetens som är avgörande för att förverkliga myndighetens verksamhetsidé. Inom exempelvis Riksskatteverket torde kompetens om skattelagstiftningen och dess tillämpning vara ett exempel på kärnkompetens. Inom Kommerskollegium är kompetens inom utrikeshandelsområdet avgörande för att genomföra kollegiets huvuduppgift osv.

Varje myndighet måste definiera sin kärnkompetens. Därefter kan den önskvärda kärnkompetensen för dagens och morgondagens verksamhet anges och ställas mot den befintliga. Slutligen kan jämförelser göras mellan befintlig och önskvärd kompetens och utifrån en sådan analys kan behovet av kompetensutveckling identifieras. En sådan analys kommer också in på frågan om vilken kompetens som kan upphandlas eller tillgodoses med andra lösningar. Vilken kompetens måste exempelvis skatteförvaltningen ha om skattelagstiftningen i form av anställda medarbetare och i vilken utsträckning kan sådan upphandlas på marknaden? Om kompetens skall upphandlas på marknaden blir frågan vilken egen upphandlingskompetens som krävs.

**Stödkompetens**

Med stödkompetens avses den kompetens som inte är unik för en viss myndighet men utgör ett stöd för kärnkompetensen och ofta är en nödvändig förutsättning för att den skall kunna verka. Det handlar om exempelvis ekonomi-, IT- och personalkompetens. Varje myndighet bör analysera sitt behov på kort och lång sikt och ställa den mot befintlig kompetens. Vad gäller stödkompetens måste också diskuteras om kompetensbehovet kan tillgodoses med egna anställda eller kan upphandlas. Det torde numera vara normalt att stödkompetens i

viss omfattning upphandlas av myndigheterna. Inte minst har utvecklingen inom IT-området aktualiserat sådana upphandlingar.

**De strategiska målen**

Utifrån analyser och bedömningar enligt ovan skall behov av åtgärder identifieras och strategiska mål formuleras för kompetensförsörjningen. De kan vara att ledarkompetensen skall utvecklas i viss angiven riktning, att viss stödkompetens skall upphandlas i viss omfattning, att försörjning med viss spetskompetens skall prioriteras. Samtidigt som man formulerar ett mål bör övervägas hur målet skall kunna följas upp. Uppföljningsbara mål är således ett viktigt krav.

Regeringens krav på myndigheterna är således inte bara att arbetsgivarpolitiken skall utformas så att den säkerställer kompetensförsörjningen. Det finns också ett krav på att det skall finnas ett mål för denna kompetensförsörjning. Utifrån det anförda skulle regeringens krav på myndigheterna kunna formuleras på följande sätt:

*Med utgångspunkt i verksamhetens behov skall myndigheterna formulera strategiska mål för sin kompetensförsörjning. Hela bredden av både dagens och morgondagens kompetensbehov skall beaktas.*

### 4.2.3 Myndigheterna vet hur de skall göra

Det är utredningens uppfattning att myndigheterna normalt är medvetna om *hur* personalpolitiska frågor skall hanteras och vilka instrument som finns för att klara kompetensförsörjningen. De flesta har numera personalpolitiska program med krav på utvecklingssamtal med varje medarbetare, anställnings- och introduktionsrutiner, flertalet har avvecklat personal osv. Myndigheternas problem är inte brist på kunskap om hur man gör utan svårigheten är att ge de strategiska kompetensfrågorna tillräcklig prioritet.

Utredningen har noga övervägt om regeringen skall ställa ytterligare krav på myndigheterna. De är redan hårt belastade av olika krav samtidigt som de ibland upplever att de krav de försöker leva upp till och redovisa inte ges önskvärd behandling och återkopppling. Strategiska mål kräver den högsta ledningens fulla uppmärksamhet. Regeringen och omvärlden ställer i dag mycket stora krav på myndigheterna och deras ledningar. Verksamhet måste ständigt anpassas till sjunkande medelsramar, internationaliseringen m.m. Sådana frågor är viktiga och ibland också akuta vilket medför att de

kräver högsta ledningens löpande uppmärksamhet. Utredningens förslag innebär att myndighetsledningen också måste prioritera arbetet med att formulera strategiska mål för kompetensutvecklingen och se till att de nås.

Om regeringen kräver högre prioritet i sådana arbetsgivarpolitiska frågor kommer det på kort sikt att medföra att andra frågor prioriteras lägre av myndighetsledningarna. Utredningen vill också understryka att om regeringen ställer sådana krav som utredningen förordar på myndigheterna så måste åtgärder vidtas inom Regeringskansliet för att rätt kunna behandla det här slaget av redovisningar. Utredningen återkommer till den frågan i det avslutande kapitlet.

### 4.2.4 Finns behov av gemensamt statligt personalpolitiskt program?

Utredningen har övervägt om det för hela den statliga sektorn bör formuleras en gemensam personalpolitik av det slag som myndigheter och företag brukar göra. Sådana brukar i allmänna termer föreskriva att myndigheten/företaget ser människorna i företaget som sin främsta resurs, eftersträvar motiverade medarbetare, skall ha ett effektivt rekryteringsförfarande osv. Utredningen avstår från att lämna något sådant förslag av följande skäl: Sådana program tenderar att bli allmänt hållna och ha begränsad styrande effekt. Ett sådant program för hela den statliga sektorn skulle naturligtvis bli än mer allmänt hållet. Inom företag och myndigheter får dock sådana program en styrande effekt genom själva processen varmed de tas fram. Det är genom dialogen inom en organisation, som normalt slutar med beslut av den högsta ledningen, som programmet påverkar verksamheten. Det finns inget naturligt sätt att bedriva en process inom hela statsförvaltningen, där själva processen påverkar beteendet inom myndigheterna. Utredningen avstår därför från att formulera förslag till ett sådant program och är övertygad om att kraven på varje myndighet att gå igenom sin strategiska kompetensförsörjning och redovisa denna till regeringen har en större påverkan på sektorn personalpolitik än allmänt hållna riktlinjer från regeringen.

Utredningens överväganden i dessa avseenden har skett med utgångspunkt i uppfattningen att frågor om personalpolitik och kompetensförsörjning är helt avgörande för den statliga sektorns effektivitet. Det är först när kunskap, förmåga och engagemang för uppgifterna finns hos personalen som den fullt ut kan leva upp till medborgarnas krav på effektivitet och service.

# 5 Några strategiska kompetensfrågor

## 5.1 Inledning

Utredningen har under sitt arbete funnit viktiga kompetensfrågor som regeringen bör ägna särskild uppmärksamhet. Vi tar upp några som utmärks av att:

- de finns hos många myndigheter
- de medför betydande förlust av effektivitet inom den statliga sektorn om de inte hanteras på rätt sätt.

De är därmed goda exempel på att regeringen aktivt måste följa utvecklingen inom personalområdet.

## 5.2 Ledarskap och ledarskapskompetens

En allmän erfarenhet är att ledarskap är en avgörande faktor för framgång och effektivitet i alla organisationer. Även inom den statliga sektorn är chefsfrågan en nyckelfråga för effektivitet och bra resultat.

Mål- och resultatstyrning kräver en annan ledarprofil än regelstyrning. Utöver kraven på sakkunskap måste chefen kunna stödja medarbetarna i deras utveckling och också kunna varna eller avveckla personer som inte uppfyller de krav som myndigheten ställer. Medarbetarna behöver en klar bild av verksamheten för att bli tillräckligt motiverade. Chefen måste vara tydlig med det. Chefen måste våga fatta obekväma beslut och klara av konflikter.

En expanderande offentlig sektor krävde en viss typ av ledare. Dagens ledare står inför uppgiften att effektivisera och ibland avveckla verksamhet. Utveckling och avveckling löper ofta parallellt. Både arbetets innehåll och organisation ändras.

Det har också framkommit vid utredningens intervjuer hos myndigheterna att det ibland är svårt att få mellancheferna att fullt ut

ta ansvar för arbetsgivarpolitiken. Det händer att de prioriterar rollen av att företräda "sina" medarbetare mot den högsta ledningen på bekostnad av rollen att företräda denna mot de anställda. Dessa problem blir särskilt tydliga på de stora myndigheterna, ofta med regionaliserad organisation, där det samtidigt är nödvändigt att delegera arbetsgivarfrågor inklusive lönesättningen.

Dagens chefer på myndigheterna är ofta män i övre medelåldern, som en stor del av sitt yrkesverksamma liv varit på myndigheten. De har gjort karriär när den offentliga sektorn expanderat och myndigheterna kunde utveckla och anställa ny personal utan att samtidigt skära bort personal och avveckla. Cheferna är ofta bra på sakuppgifter, men uppfyller inte alltid de här beskrivna nya kraven på ledarkompetens.

Normalt förhåller det sig så att ju längre ner i organisationen en chef befinner sig, desto viktigare är sakkompetensen. Men fortfarande spelar sakkompetensen en dominerande roll vid chefstillsättningar på alla nivåer under verkscheferna.

Kompetensförsörjning avseende ledarskap är i princip inte väsensskild från annan kompetensförsörjning. Det handlar om att rekrytera rätt chefer, vilket bl.a. innebär att rätt specificera kraven, se till att de utvecklas och förmår spela sin roll i organisationen och vid behov avveckla dem.

Chefsförsörjning är en utpräglat strategisk fråga och måste ges tillräcklig prioritet av myndighetsledningarna. Regeringens krav på strategisk kompetensförsörjning kan främja en sådan prioritering.

Härutöver vill utredningen understryka regeringens ansvar för chefsförsörjningen på högsta nivå. De utnämningar som regeringen gör är inte bara den viktigaste chefsförsörjningsfrågan utan har också symbolbetydelse. Om regeringen fattar beslut efter grundliga förberedelser med tydlig kravspecifikation och brett sökförfarande så blir det naturligtvis en förebild för myndigheterna. Om regeringen bedriver en aktiv och krävande chefsutveckling av generaldirektörerna så tjänar naturligtvis även detta som föredöme.

## 5.3 Åldersfördelning, rörlighet och alternativa karriärer

Myndigheterna har en sned åldersfördelning. En typisk statsanställd är född på 1940-talet och började arbeta på myndigheten för cirka 25 år sedan, när den offentliga sektorn expanderade. Flera av dessa gjorde karriär och sitter nu som chefer på myndigheterna. En del av dessa chefer och medarbetare har inte helt rätt kompetens.

Samtidigt tas unga nyutexaminerade personer in, som många gånger rör på sig så fort de lärts upp. Det finns en svacka i gruppen 30 – 40 år. Personer över 60 år har många gånger gått med pensionsersättning i samband med omstruktureringar på myndigheterna.

Av utredningens intervjuer har framgått att flertalet chefer är medvetna om problemen med ålderspuckeln och den låga personalrörligheten. Utredningen anser dock att myndigheterna borde arbeta än mer aktivt med att lösa dem.

Frågan varför det är väsentligt med rörlighet måste naturligtvis också ställas. Är det inte lika väsentligt med kontinuitet? Finns det inte en risk att ökad rörlighet kommer att ske på bekostnad av denna?

Fördelen med rörlighet är att den skapar förutsättningar för flexibilitet inför nya krav. Med rörlighet avses då att personal övergår till nya uppgifter inom samma myndighet eller slutar och tar anställning hos en annan arbetsgivare, vilket ger möjlighet till nyanställningar. Ledningen för en enhet med stor rörlighet har då möjlighet att anpassa kompetensen till förändrade uppgifter och nya förhållanden. I en expanderande verksamhet finns med detta synsätt automatiskt en stor rörlighet. Detta har varit förhållandet inom den offentliga sektorn under de senaste decennierna.

En alltför hög rörlighet kan förorsaka brist på kontinuitet och medföra höga kostnader. Då den statliga sektorn anställer exempelvis unga akademiker som efter ett par år går över till privat verksamhet uppstår sådana effekter.

Det gäller för myndighetsledningarna att ha rätt balans mellan kontinuitet och förnyelse. Den nuvarande åldersstrukturen inom den statliga sektorn riskerar emellertid att leda till *både* brist på flexibilitet *och* kontinuitet. Gruppen som är född på 1940-talet kan ha svårt att anpassa sig till nya förhållanden. Om flertalet av dem sitter kvar på samma befattningar tills de pensioneras leder det till bristande flexibilitet samtidigt som det faktiskt på sikt uppstår ett kontinuitetsproblem. Vid pensionsavgången kommer nämligen i stor utsträckning en generation som naturligen skulle ta över att saknas. Den effekten kommer att förstärkas om den statliga sektorn fortsätter att krympa.

Den här tecknade problembilden ser olika ut för olika myndigheter och existerar inte alls på några. När varje myndighet utarbetar sina strategiska mål för kompetensförsörjningen på det sätt som tidigare beskrivits kommer dessa frågor att uppmärksammas.

Rörlighetsproblemen måste emellertid myndigheterna lösa själva med de instrument de redan har. Vad kan då myndigheterna göra för att åstadkomma detta? Frågor om rörlighet handlar mycket om attityder. Attityden till rörlighet är i dag att rörlighet som innebär

någon form av "finare" uppgifter är eftersträvansvärd, medan annan rörlighet undviks. Den attityden behöver ändras. Statligt anställda måste inse att man måste byta arbetsuppgifter och även position utan att detta upplevs som en "befordran". Man kan inte heller vänta tills arbetsgivaren tar initiativ till byte av arbetsuppgifter. Arbetsgivaren kan på olika sätt skapa förutsättningar för rörlighet. Den enskilde måste emellertid själv ta stort ansvar för sin egen rörlighet.

Behovet av ökad rörlighet är särskilt stort för chefer. Det är sällan möjligt för en chef att vara drivande och kreativ på en utsatt chefsposition längre än en begränsad tid. Man brukar tala om perioder på mellan fem och tio år. Därefter krävs normalt att någon annan tar över ledningen. Principen om sådan växling brukar sällan ifrågasättas. Däremot blir den praktiska tillämpningen ofta en annan. En framgångsrik chef brukar sällan lämna sin befattning efter den nämnda tidsperioden om han inte själv vill. Över huvud taget är attityden den att en förflyttning kräver ett särskilt motiv, t.ex. i form av en "bättre" position, medan det sällan krävs något motiv för att avstå från förflyttningen. Med sådana attityder kommer det bli svårt med ökad rörlighet.

Många myndigheter har försökt att komma förbi dessa attitydfrågor genom att införa tidsbegränsade chefsförordnanden. En erfarenhet är att sådana chefsförordnanden tvingar fram en prövning när förordnandetiden närmar sig slutet. Men dessa formella förhållanden har knappast förändrat det grundläggande synsättet att en intagen befattning behåller man tills något bättre erbjuds. Utredningen anser att regeringen inte bör ställa formella krav på tidsbegränsade förordnanden hos myndigheterna. Däremot bör regeringen kräva att rörligheten är tillräcklig för att myndigheten skall ha rätt kompetens.

De alternativa karriärer som finns i dag är av olika slag. En väg som valts av flera myndigheter är att införa något slags expertkarriärer för att kunna belöna och ge status åt duktiga medarbetare utan att göra dem till chefer. Ett annat alternativ kan vara att erbjuda chefer som fullgjort sin chefsperiod helt andra uppgifter. Det är emellertid sällan framgångsrikt att låta en före detta chef ägna sig åt deluppgifter inom det område där han eller hon tidigare varit chef.

Regeringen kan bidra till rätt attityd genom att bedriva sin utnämningspolitik så att rörligheten är tillräckligt hög hos de chefer som regeringen har direkt ansvar för, dvs. i princip myndighetscheferna. Tillgängliga uppgifter tyder på att rörligheten är högre hos generaldirektörer än på chefsnivån därunder. Regeringen försöker ofta skapa alternativa karriärer för avgångna generaldirektörer. Före detta generaldirektörer används för särskilda utredningar och andra specialuppdrag. Utredningen har inte gjort någon egen utvärdering av

hur detta fungerar. Vi vill emellertid understryka vikten av att detta på högsta nivå fungerar väl så att den rörligheten blir ett föredöme för myndigheterna.

I regeringens ansvar för den högsta chefsnivån ingår även att departementsledningarna i sina dialoger med myndighetscheferna framhåller deras ansvar för ökad rörlighet bland de underlydande cheferna. Som ett led i rekrytering av myndighetschefer kan regeringen också ha anledning att hålla sig informerad om kvalifikationerna hos befattningshavarna på nivån under myndighetschefen och därmed främja en viss rörlighet hos den kategorin.

Riksdagen har efter förslag från Riksdagens revisorer efterlyst att regeringen tydliggör intentionerna med tidsbegränsade förordnanden och utarbetar en ny modell för dessa för att öka rörligheten bland chefer. Utredningen anser dock att mot bakgrund av de delegeringar som gjorts bör rörligheten bland chefer liksom bland övriga personalkategorier klaras av myndigheterna själva med de medel de har till sitt förfogande. Regeringen skall ställa krav på att myndigheterna löser denna kompetensfråga, men inte föreskriva vilka medel – tidsbegränsade förordnanden eller annat – som de skall använda.

## 5.4 Starkt konkurrensutsatt kompetens

En modern och effektiv offentlig sektor kräver inom vissa områden samma kompetens som konkurrensutsatt verksamhet. De flesta myndigheter upplever därför i någon omfattning behov av kompetens som också är starkt efterfrågad av konkurrensutsatta företag. Inte minst har IT-området under senare år framstått som ett sådant kompetensfält. Men det handlar också om exempelvis ekonomikompetens inom skatteförvaltningen, juridisk kompetens inom rättsväsendet, teknisk kompetens inom försvaret osv.

Myndigheterna kan ha svårt att behålla sådan kompetens. Dessa människor attraheras av löneläge och andra eftertraktade förhållanden inom konkurrensutsatt verksamhet.

Myndigheternas primära problem brukar inte vara att rekrytera detta slag av kompetens från universitet och högskolor. Problemen brukar uppstå efter ett par år när den anställde fått viss praktisk erfarenhet av fackområdet och i ökande grad blir attraktiv för konkurrensutsatt verksamhet, som kan erbjuda exempelvis god lön, utlandstjänst och vidare karriärmöjligheter.

Samtidigt som utredningen framhåller detta som ett strategiskt problem som kräver regeringens särskilda uppmärksamhet, vill utredningen också varna för att överdriva problemet. Det är trots allt

ett mycket begränsat antal av den statliga sektorns anställda som privata företag är beredda att erbjuda avsevärt bättre anställningsförhållanden. Dessutom finns exempel på att människor återvänder till statlig tjänst efter några år inom privat verksamhet. Den fria lönesättningen har medverkat till detta.

Det är emellertid en grannlaga uppgift för myndigheterna att hejda en hotande dränering av sådan nyckelkompetens utan att skapa obalanser till andra personalkategorier. Inledningsvis måste naturligtvis varje myndighet noggrant överväga vilka krav som skall ställas på dess medarbetare. Det kan nämligen bli mycket dyrt att behålla överkvalificerad kompetens.

Detta är frågor som myndigheterna själva måste hantera. De måste genom Arbetsgivarverket se till att det blir centrala avtal som underlättar hanteringen av dessa frågor och inom myndigheterna använda alla möjligheter för att behålla nödvändig kompetens. Förutom lön kan myndigheten använda andra arbetsgivarpolitiska instrument som kompetensutveckling genom utbildning och cirkulationstjänst, delegering av ekonomiskt och annat ansvar till de anställda m.m.

Detta är viktiga strategiska frågor för flertalet myndigheter och regeringen bör följa upp deras hantering så att både kompetensförsörjningen klaras och onödiga spridningseffekter beträffande löner undviks. I den senare frågan återkommer utredningen när bl.a. uppföljning av lönepolitiken skall diskuteras.

## 5.5 Jämställdhet

En jämnare könsfördelning kan bidra till effektiviteten genom att kulturen på arbetsplatsen utvecklas positivt, frågor blir mer allsidigt belysta osv. Det är naturligtvis svårt att bedöma vilken kompetens- och effektivitetshöjning som skulle åstadkommas med en jämnare könsfördelning. Bara det faktum att en sådan effekt skulle uppstå och det förhållandet att jämställdhet mellan könen är en politiskt prioriterad fråga gör att utredningen anser att denna fråga också måste betraktas som en kompetensfråga som förtjänar regeringens särskilda uppmärksamhet.

Att arbeta med jämställdhet är en fråga för myndigheterna medan regeringen måste kunna följa upp utvecklingen inom ramen för det uppföljningssystem som vi återkommer till i det avslutande kapitlet.

## 5.6 Eventuellt behov av statlig utbildningsmyndighet

Utredningen skall enligt direktiven bl.a. undersöka hur nedläggningen av Statens institut för personalutveckling (SIPU) har påverkat myndigheternas arbete med kompetensutveckling.

SIPU arbetade dels med kompetensfrågor, dels med utvecklingsfrågor inom förvaltningen.

Verksamheten finansierades genom anslag, intäkter på utbildningsverksamheten och särskilda bidrag för riktade utvecklingsinsatser. I början av 90-talet minskade antalet beställningar från regeringen på utvecklingsinsatser i SIPU:s regi. Samtidigt diskuterades stabsmyndigheternas roll och inriktning.

I budgetpropositionen 1992 (prop. 1991/92:100, bil. 8) föreslogs nedläggningen av SIPU med motiveringen att tjänster som kan köpas på den öppna marknaden inte bör tillhandahållas genom ett statligt organ. Riksdagen beslöt i enlighet härmed och SIPU avvecklades som myndighet under 1993. Verksamheten fortsatte dock i privatiserad form. Statliga myndigheter är i dag ofta kunder i nya SIPU. Uppdragen gäller såväl kompetens- som organisationsutveckling.

Även andra konsultföretag samt fackmyndigheter engageras av myndigheterna. Upphandling sker i enlighet med utarbetade regler.

Utredningen anser det naturligt att myndigheterna själva efter en behovsinventering anordnar eller av lämplig utbildningsanordnare upphandlar de utvecklings- och utbildningsinsatser som behövs. Utredningen anser att det är naturligt att olika myndigheter väljer olika lösningar. I de intervjuer och diskussioner vi har haft ute på olika myndigheter har vi knappast heller mött någon saknad efter SIPU i den gamla myndighetsformen.

# 6 Lönepolitiken

Arbetsgivarpolitiken innehåller många olika beståndsdelar. Det är kombinationen av de olika delarna som ger resultat inom myndigheterna. Det finns därför ofta anledning att varna för en alltför ensidig fokusering på just löner. Som utredningen inledningsvis framhöll så framstår emellertid lönepolitiken som särskilt betydelsefull ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Skälet för regeringens intresse för dessa frågor har därför varit ekonomiska. Varje procents löneökning för de statligt anställda får stor effekt på statsfinanserna (ca 600 milj. kr per år). Likaså kan löneökningar inom ett område få prejudicerande effekter inom andra avtalsområden och får därmed stor effekt på hela samhällsekonomin. Regeringen har därför ett särskilt ansvar för att den egna sektorn inte driver upp löneökningstakten på ett inte önskvärt sätt. Av dessa skäl måste regeringen uppmärksamma myndigheternas lönepolitik på ett helt annat sätt än vad som krävs beträffande andra arbetsgivarpolitiska medel.

Den lönepolitiska utvecklingen är intimt förknippad med hur Arbetsgivarverkets roll och ställning har utvecklats. Utredningen väljer därför att först ge en allmän överblick över och värdering av utvecklingen av lönepolitik och samverkan mellan olika aktörer under åren 1993-96. I nästa kapitel besvaras de konkreta frågorna som ställts i utredningens direktiv om Arbetsgivarverkets ställning.

## 6.1 Huvudfrågorna

En utgångspunkt för reformerna av den statliga arbetsgivarfunktionen och införandet av ramanslagssystemet var att uppnå klarare gränsdragning mellan regeringen/riksdagen och myndigheterna. En annan utgångspunkt var att statliga arbetsgivare i större utsträckning skulle använda lönebildningen som ett instrument för att förbättra effektiviteten i myndigheterna.

En förutsättning för att regeringen skulle delegera arbetsgivaransvaret var att det inte skulle inverka negativt på lönebildningen på övriga arbetsmarknaden. Detta uttrycks ofta som att staten inte bör vara löneledande.

De huvudfrågor utredningen har att bedöma är således följande:

- Har en klarare gränsdragning åstadkommits mellan regeringen och myndigheterna i förhandlingsfrågor?
- Har arbetsgivarpolitiken medverkat till att de statliga verksamheterna blivit effektivare?
- Har staten blivit löneledande?

## 6.2 Några aspekter på lönebildning

Lönebildning är ett mångfasetterat begrepp. Här följer några aspekter som kan läggas in i begreppet lönebildning. Decentraliseringen av arbetsgivaransvaret innebär att verksledningarna vid myndigheterna har att beakta alla dessa aspekter på lönebildningen antingen i rollen som medlemmar i Arbetsgivarverket eller som arbetsgivaransvariga i den egna verksamheten.

**Den samhällsekonomiska aspekten**

Lönebildningen kan betraktas ur ett samhällsekonomiskt perspektiv och ses som en funktion för att söka fram till den lönenivå som skapar balans mellan tillgång och efterfrågan på arbetsmarknaden. Lönebildningens uppgift är i den här bemärkelsen att verka för att löneökningarna begränsas till en sådan nivå att arbetslöshet begränsas och inflationen hålls på en konkurrenskraftigt låg nivå.

Lönebildningen fördelar resultatet av tillväxten i ekonomin mellan ersättning till kapitalägarna, konsolidering av eget kapital och löner. Lönebildningen syftar också till att åstadkomma en ändamålsenlig och legitim fördelning av lönemedlen inom arbetstagarkollektivet mellan grupper och individer.

**Kompetensförsörjning**

En annan aspekt på lönebildningen är som tidigare framhållits att främja personal- och kompetensförsörjningen. Här är utgångspunkten

den enskilda arbetsgivarens behov av att rekrytera, utveckla och behålla personal med rätt kompetens för att uppnå verksamhetsmålen till en konkurrenskraftig kostnad. Därmed kan lönebildningen i sig bidra till ökad effektivitet på arbetsplatserna.

**Samsyn mellan parterna på arbetsplatsen**

Genom att lönebildningen är en process som förutsätter en överenskommelse mellan arbetsgivare och fackliga organisationer påverkas kulturen på arbetsplatsen. Utgångspunkten vid löneförhandlingarna är att parterna har olika intressen att företräda. En framgångsrik lönebildning förutsätter dock att parterna har förståelse för varandras uppdrag och med utgångspunkt i detta kan träffa överenskommelser som främjar en positiv utveckling av verksamheten i linje med båda parters långsiktiga intressen. Det gäller att söka bedriva lönepolitiken så att kompetensförsörjningen klaras och att fördelningen av löneökningarna har legitimitet på arbetsplatsen.

Löneförhandlingarna bör bedrivas på ett sådant sätt att konflikter undviks. Utformning av förhandlingsordningar, konfliktregler och medling påverkar benägenheten att tillgripa konfliktåtgärder.

**Inte bara lön**

Relationerna mellan arbetsmarknadens parter rör vid sidan om lönefrågor även andra intressefrågor. De allmänna anställningsvillkoren har en stor betydelse för verken och myndigheternas förutsättningar att bedriva verksamheten på ett rationellt sätt och att skapa goda arbetsförhållanden för de anställda. Sedan reformerna genomfördes har verk och myndigheter genom ändringar i de centrala avtalen givits väsentligt ökade möjligheter att anpassa de allmänna anställningsvillkoren till den lokala verksamhetens behov och de anställdas önskemål. Särskilt kan framhållas att en avreglering skett av arbetstidsbestämmelserna, vilket ger förutsättningar för en effektivare användning av arbetstiden. Andra avtalsfrågor av stor ekonomisk betydelse är pensioner och anställningstrygghetsfrågor. I den principöverenskommelse som tecknades på det statliga området i augusti 1996 behandlades ökade möjligheter till visstidsanställningar kombinerat med ändringar i trygghetsavtalet.

I övrigt finns frågor som rör samverkan mellan parterna reglerat i centrala avtal. Huvudavtalen på det statliga området reglerar partsförhållanden, förhandlingsordningar och ordningsregler vid

arbetsmarknadskonflikter. Huvudavtalen utgör en hörnsten i den statliga förhandlingsrätten. Huvudavtalen är konstruerade med utgångspunkt i att minimera risken för arbetsmarknadskonflikter. Bl.a. finns inskrivet i avtalen med TCO-OF och SACO-S att parterna inte får tillgripa konfliktåtgärder utan att försök gjorts att lösa motsättningarna med hjälp av medling.

## 6.3 Analys av träffade avtal

**Delegeringen av arbetsgivaransvaret genomfördes successivt**

Budgetåret 1993/94 infördes ramanslagssystemet. Detta var en förutsättning för ombildningen av Statens arbetsgivarverk (SAV).

Ombildningen av SAV inträffade formellt den 1 juli 1994. Redan dessförinnan hade viktiga förberedelser gjorts för att möjliggöra för SAV att bli en medlemsstyrd arbetsgivarorganisation. Styrelsens roll i förhandlingsarbetet hade stärkts. Rådgivande delegationer till styrelsen med ett 80-tal myndighetsföreträdare hade införts. Arbetsmetoder internt i verket hade förändrats för att verket skulle fungera som ett kansli till en intresseorganisation.

Mot bakgrund av att dessa förändringar genomfördes före den 1 juli 1993 har utredningen valt att betrakta avtalsrörelsen 1993-95 som den första avtalsrörelsen med den nya ordningen.

**Ändrade arbetsformer i 1993 års avtalsrörelse**

En viktig förändring i arbetssättet inför 1993 års avtalsrörelse var att större tonvikt lades vid förberedelserna av förhandlingarna genom diskussioner med myndigheterna. Genom ramanslagssystemet skulle myndigheterna i fortsättningen själva få bära kostnaderna för de centrala avtalen varför myndigheterna till skillnad från tidigare var intresserade av att bevaka att de centrala avtalskostnaderna hamnade på en låg nivå.

För att skapa forum för diskussioner och förankring infördes rådgivande delegationer till styrelsen. Vidare var styrelsen mer engagerad i förhandlingsarbetet än tidigare. Under avtalsrörelsens mer intensiva skede deltog styrelsens ordförande dagligen i de interna överläggningarna.

Informationen till myndigheterna förbättrades. För första gången presenterade Arbetsgivarverket sin policy inför avtalsrörelsen för myndigheterna innan förhandlingarna med de fackliga organisationer-

na inleddes. Genom ramanslagssystemet ställde myndigheterna krav på att hållas informerade innan avtal träffades.

En annan nyhet inför 1993 års avtalsrörelse var att Arbetsgivarverket tog initiativ till samverkan med övriga stora arbetsgivarorganisationer. Samverkan gick till så att SAV, Verkstadsindustrierna, Almega samt Kommun- och Landstingsförbunden inför avtalsrörelsen offentligt meddelade sina gemensamma utgångspunkter, bl.a. att de lönedrivande komponenterna ÅKB/INU skulle avvecklas den kommande avtalsrörelsen. (ÅKB uttyds ålders- kvalifikations- och befordringstillägg. INU uttyds icke nivåhöjande utrymme.) Tack vare sammanhållningen på arbetsgivarsidan lyckades avvecklingen av ÅKB/INU. Åren närmast före avvecklingen var kostnadsgenomslaget av INU cirka 1 procentenhet per år på det statliga avtalsområdet.

**Löneavtalet 1993-95**

1993 års avtalsrörelse komplicerades av den ekonomiska krisen. Under hösten 1992 hade den dåvarande regeringen och socialdemokraterna överenskommit om omfattande besparingar i de s.k. krispaketen. Vissa delar i överenskommelserna förutsatte att parterna på det statliga avtalsområdet avtalade om ändringar i kollektivavtalen. Detta motsatte sig de fackliga organisationerna.

Löneavtalet RALS (Ramavtal om löner m.m. för statstjänstemän m.fl.) 1993-95 förhandlades fram under medling. Avtalet kom att i kostnadsdelen ligga i nivå med avtalet på verkstadsindustrins område. Ett nytt moment som infördes i avtalet på förslag av medlarna benämndes löneöversyn. Detta innebar en möjlighet för de lokala parterna att förhandla om behovet av extra löneökningar utöver den centralt fastställda potten om det var befogat för att uppnå en önskad lönestruktur.

Genom införandet av löneöversyn ökade risken för löneglidning på det statliga området. Detta får dock ställas mot att löneutrymmet i det centrala avtalet hamnade på en låg nivå.

I samband med RALS 1993-95 lyckades arbetsgivarna åstadkomma de ändringar i avtalen som var föranledda av krispaketsuppgörelserna. Däremot löstes inte de frågor som arbetsgivarna aktualiserat för att underlätta en fortsatt effektivisering av den statliga verksamheten. Först i 1995 års avtalsrörelse kunde t.ex. en avreglering och delegering av arbetstidsfrågorna genomföras.

**Löneavtalet 1995-98**

Avtalsrörelsen 1995 präglades av att arbetsgivarna önskade lösa alla de frågor som inte blev lösta under medlingsförhandlingarna 1993. Framförallt önskade arbetsgivarna genomföra en delegering av de allmänna anställningsvillkoren så att villkoren kunde anpassas efter vad som var lämpligt på varje verk och myndighet. En anpassning av de allmänna anställningsvillkoren sågs som en viktig faktor för att åstadkomma effektiviseringar för att klara verksamheten inom ansträngda budgetramar och att bära kostnaderna för ofrånkomliga löneökningar.

Avtalet träffades vid årsskiftet 1996 men gällde retroaktivt fr.o.m. den 1 juli 1995. Löneökningarna enligt avtalet fördelades på tre tillfällen. Det första tillfället var en generell retroaktiv höjning från den 1 juli 1995 då lönerna skulle öka med 1,8 %. Inklusive effekten av en krontalssatsning för låg- och mellanavlönade blev kostnaden 2,0 %. Den 1 januari 1996 avsattes ett utrymme på 4 % helt för individuell fördelning. Den tredje revisionstidpunkten inföll den 1 januari 1997. Löneökningsutrymmet var då 3,3 % av lönesumman, dock lägst 500 kr per heltidsarbetande. (Varje individ garanteras 300 kr.)

**Löneutfall**

Utredningen har fått del av viss lönestatistik från Arbetsgivarverket som visar löneutfallet under mätperioden september 1993 till september 1996. Utredningens analyser begränsas till vissa övergripande iakttagelser eftersom Arbetsgivarverket inte lämnat ut uppgifter om löneutvecklingen för enskilda myndigheter.

Under mätperioden 1993-1996 infaller samtliga löneökningar enligt RALS 1993-1995 och delar av löneökningarna enligt RALS 1995-1998.

Totalt för mätperioden motsvarar de centrala avtalen löneökningar som inklusive den statistiska kedjeeffekten uppgår till cirka 9,4 %. (Med den statistiska kedjeeffekten avses att förändringen år 1 påverkar basen för procentberäkningen år 2.)

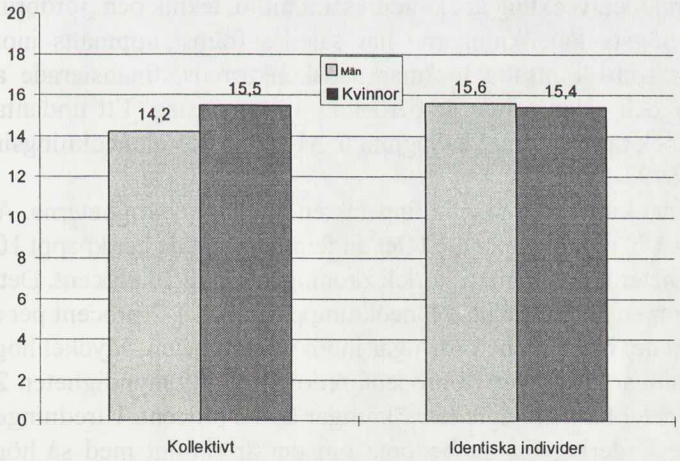
I lönestatistiska redovisningar är det brukligt att skilja mellan löneökningstakten för kollektivet och löneökningstakten för identiska individer. När man mäter löneutvecklingen för kollektivet påverkas resultatet av personalstrukturella förändringar såsom t.ex. ändrad ålderssammansättning och förändrad kompetens. Vid mätning av

löneutvecklingen för identiska individer begränsas populationen till dem som fanns anställda både vid mätperiodens början och slut.

Den kollektiva löneutvecklingen är ett mått på den genomsnittliga lönekostnadsutvecklingen. Löneutvecklingen för identiska individer är ett mått på löneökningarna för de enskilda arbetstagarna. Vid jämförelse av löneutfall och centralt avtalade löneökningar är det ofta lämpligt att använda löneutvecklingen för identiska individer. Se diagram 3; Löneutvecklingen i staten 1993-1996.

I lönestatistiken uppmäts löneökningen för kollektivet sammanvägt för kvinnor och män till 14,5 % och för identiska individer till 15,6 %. Löneökningarna för identiska individer är därmed mätt under en treårsperiod cirka 6 procentenheter högre än de centrala avtalen. Därav bör enligt Arbetsgivarverket cirka 0,5 procentenheter per år motsvaras av ökningar i samband med individuella befordringar. Tidigare översteg normalt de statistiskt uppmätta löneökningarna de centralt avtalade löneökningarna med cirka 1 procentenhet per år, exkl. automatiska höjningar av tariffer och INU, att jämföra med 1,5 procent per år under perioden 1993-1996.

**Diagram 3: Löneutvecklingen i staten 1993-1996**




Avgörande för att bedöma om det i praktiken har blivit en effektivare lönesättning är om de totala lönekostnaderna som fastställs centralt och lokalt har blivit högre med den nya ordningen och om

den ökade individuella lönesättningen använts för att klara kompetensförsörjningen och ge incitament till en effektivare verksamhet.

**Fördelning av löneökningar**

I Arbetsgivarverkets lönestatistik används ett klassificeringssystem som förkortas TNS och beskrivs som en nyckel för statistikanalys. TNS är ett system för att klassificera de statliga arbetena efter arbetsinnehåll (funktion) och svårighetsnivå. Systemet har utvecklats gemensamt av parterna på det statliga avtalsområdet. I 1995 års version av TNS finns 81 olika funktioner vilka i sin tur indelas i upp till fem svårighetsnivåer; från den enklaste dvs. nivå 7 till den svåraste dvs. nivå 3. Se diagram 4; Löneutvecklingen 1993-1996 i TNS-nivåer.

Utfallet visar att löneutvecklingen varit snabbare för personer med mer kvalificerade arbetsuppgifter än för personer med enklare arbetsuppgifter. Kvinnor på mellannivå och på hög nivå har haft snabbare löneutveckling än vad som gäller för män med arbete på motsvarande svårighetsnivå. Se diagram 5; Löneutvecklingen 1993-1996 i sektorer.

Löneökningarna varierar mellan sektorer i staten. De sektorer som uppmätt högst löneutveckling är affärsverken, uppdragsfinansierad verksamhet och rättssektorn. Exempel på sektorer med förhållandevis långsam löneutveckling är ekonomi samt miljö, teknik och jordbruk.

De högsta löneökningarna har således främst uppmätts inom sektorer som är utsatta för marknadskonkurrens, finansierade av avgifter och således inte är beroende av ramanslag. Ett undantag gäller dock rättssektorn. Se diagram 6; Myndigheter i löneökningsintervall 1993-1996.

Det är skillnader i löneökningstakten mellan myndigheterna. Av de cirka 150 myndigheter med fler än femtio anställda har knappt 100 myndigheter höjt lönerna i storleksordningen 12 till 16 procent. Detta motsvarar en lokalt beslutad löneökning på mellan 1-2 procent per år varav en del beror på befordringar inom myndigheten. Mycket höga löneökningar, dvs. över 18 procent, redovisas för 9 myndigheter. 24 myndigheter har haft lägre löneökningar än 12 procent. Utredningen har inte underlag för att bedöma om det är rimligt med så höga löneökningar på vissa myndigheter. Det finns dock anledning för regeringen att skaffa sig information och noga hålla ögonen på utvecklingen vid dessa myndigheter.

**Diagram 4: Löneutvecklingen 1993-1996 i TNS-nivåer**

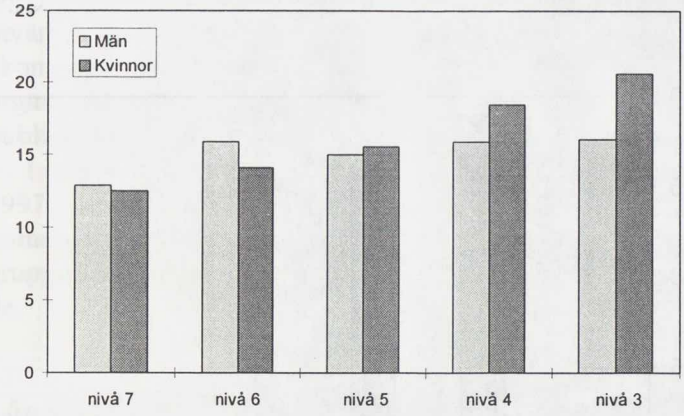



**Diagram 5: Löneutvecklingen 1993-1996 i sektorer**

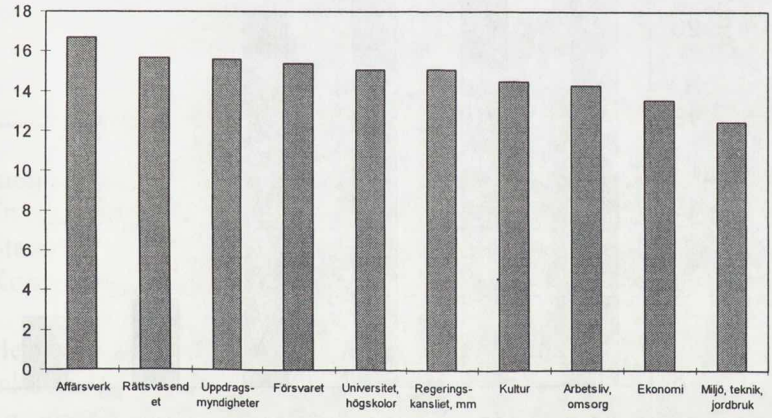
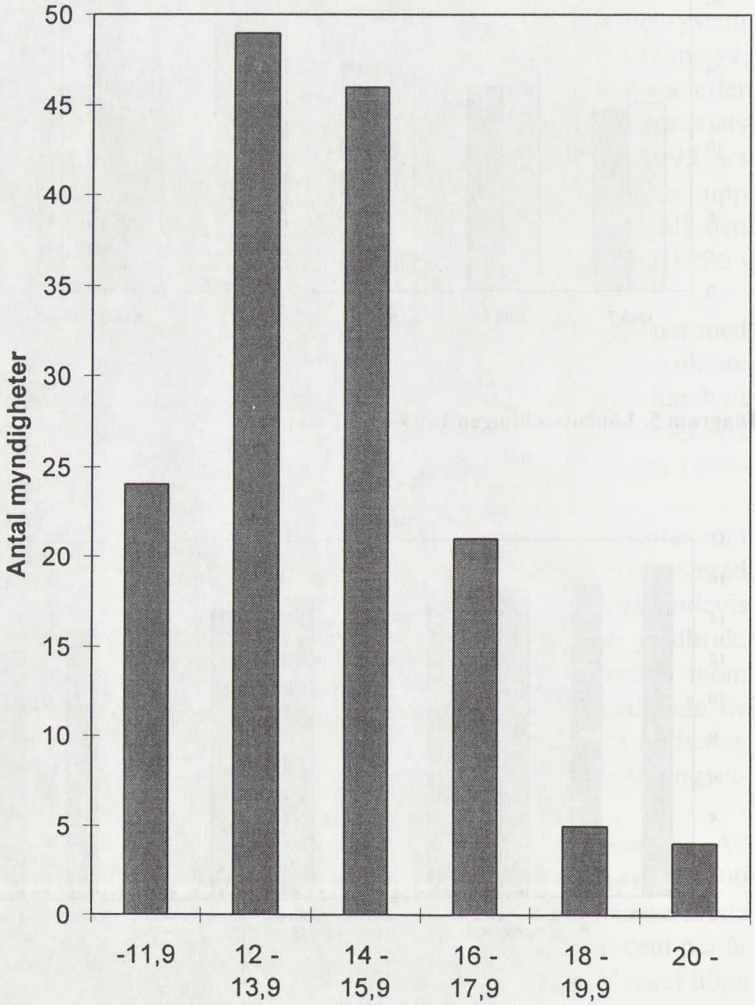


**Diagram 6: Myndigheter i löneökningsintervall 1993-1996**
Myndigheter med minst 50 anställda



**Jämförelser med övriga arbetsmarknaden**

Den s.k. Edin-gruppen har, efter förfrågan av statsministern vid överläggningarna med arbetsmarknadens parter den 28 maj 1996, utvärderat 1995 års avtalsrörelse. Edingruppen består av elva ekonomer anställda vid arbetsgivarorganisationer och fackliga organisationer. En rapport med titeln I otakt med sysselsättningen publicerades den 20 februari 1997.

I rapporten redovisas lönekostnadsutvecklingen under åren 1995-1997. Av redovisningen framgår att löneutvecklingen i staten och den kommunala sektorn är lägre än på arbetsmarknaden i övrigt. Edingruppens arbete bekräftar således att staten inte har blivit löneledande.

**Lönekostnadsutvecklingen under åren 1995-1997**

Genomsnittsförändringar, uttryckta som årlig procentuell förändring avrundade till hela eller halva procenttal:

| | Kalenderårsvis 1994-1997 Konjunkturinstitutet Nov 1996 | Jan 1995-Dec 1997 Edin-gruppens bedömning |
|---|---|---|
| Industrin | 5 1/2 | 5 1/2 |
| Övriga näringslivet | 4 1/2 | 4 1/2 |
| Staten | 4 | 4 |
| Kommuner, landsting | 4 | 4 |
| Hela ekonomin | 4 1/2 | 4 1/2 |
| inkl. den allmänna löneskatten från jan 1995 | 5 | 4 1/2 |

I en lönebildningsstudie som genomförts av ekonomer vid Arbetsgivarverket i samarbete med forskare vid Göteborgs Universitet dras slutsatsen att det inte finns något som tyder på att statlig lönebildning påverkar privat lönebildning, varken på kort eller lång sikt. Däremot styrs en statlig löneförändring till stor del av en privat löneförändring. Studien baseras på data för tiden 1961 till 1995. Efter en särskild kontroll konstateras att slutsatserna är giltiga för perioden 1991 till

1995. Studien visar således att staten inte har blivit löneledande efter det att reformerna genomfördes.

Utredningen har jämfört löneutvecklingen för samtliga statsanställda med utvecklingen för privattjänstemännen inom SAF-området. Jämförelsen görs för tre skilda perioder. Den första perioden avgränsas till åren 1985 till 1990 som beskriver tiden före reformerna. Den sista perioden avser åren efter reformerna som fastställs till 1993 till 1996. Perioden däremellan dvs. 1990 till 1992 tillämpades ett särskilt stabiliseringsavtal på stora delar av arbetsmarknaden.

**Löneökning i staten jämfört med den privata sektorn**

Kalenderårsdata, kedjade

| | Staten | SAF/PTK |
|---|---|---|
| 1985-90 | 48,9 | 46,4 |
| 1990-93 | 12,9 | 16,0 |
| 1993-96 | 15,4 | 15,4 |

*Källa:* Underlag från Arbetsgivarverket

Tabellen visar att under åren då den gamla ordningen tillämpades var löneökningarna högre i staten än i den privata sektorn. Under perioden för stabiliseringsavtalet ökade lönerna snabbare i den privata sektorn än i staten. Perioden efter genomförandet av reformerna visar att löneutvecklingen i staten varit jämförbar med den privata sektorn.

De statistiska data som ligger till grund för tabellen beskriver nivåökningar för kollektiven. Strukturella förändringar inom respektive sektor kan således ha betydelse för resultatet. Resultaten från tabellen kan således inte hårdras.

Observera att siffrorna i tabellen inte är jämförbara med tidigare diagram då tabellen bygger på kalenderårsdata och diagrammen redovisar uppgifter för september respektive år.

## 6.4 Ramanslagssystemet

**Grundläggande krav**

Ramanslagsutredningen utgick från tre grundläggande krav på ramanslagssystemet.

*Det första kravet* anger att det ankommer på riksdag och regering att besluta om utgifterna över statsbudgeten för olika ändamål. Införan-

det av ramanslag har till mål att renodla rollfördelningen mellan statsmakterna och parterna så att riksdag och regering kontrollerar utgifterna över statsbudgeten oavsett vilka avtal som träffas mellan parterna på det statliga avtalsområdet.

*Det andra kravet* anger att det ankommer på parterna att svara för lönebildningen. Ambitionen bör även fortsättningsvis vara att formerna för lönebildningen på det statliga området i största möjliga utsträckning bör likna lönebildningen på övriga arbetsmarknaden.

*Det tredje kravet* anger att medelstilldelningen bör anpassas till lönekostnadsutvecklingen inom den konkurrensutsatta sektorn.

**Förutsättningar för förhandlingar mellan parterna**

Både arbetsgivare och fackliga organisationer anser att ramanslagssystemet ger goda förutsättningar för förhandlingar mellan parterna. Numera kan de fackliga organisationerna föra förhandlingarna direkt med Arbetsgivarverket på samma sätt som med andra arbetsgivarorganisationer. Med den tidigare ordningen försökte de fackliga organisationerna påverka regeringen beträffande anslagsutrymmet.

Ramanslagssystemet gör att de fackliga organisationerna måste ta ställning internt till hur man anser att säryrkanden om förmåner till en grupp av medlemmar skall finansieras. Antingen kan den fackliga organisationen yrka att kostnaden för t.ex. sänkt pensionsålder för en viss yrkesgrupp skall finansieras genom omfördelningar inom ramanslagssystemet eller inom den berörda myndighetens anslagsram.

**Samlat personalförsörjningsansvar**

Ramanslagssystemet konstruerades så att det skulle stimulera arbetsgivarna att agera samfällt för att ta ansvar för personal- och kompetensförsörjningen inom den statliga sektorn. Systemet möjliggör för arbetsgivarna att genom Arbetsgivarverket teckna centrala avtalsuppgörelser med riktade satsningar som syftar till att underlätta personalförsörjningen på de mest utsatta myndigheterna.

Tidigare fick regeringen ofta propåer från enskilda myndigheter och fackliga organisationer om att göra särskilda satsningar för att t.ex. stoppa personalavgångar eller förbättra rekryteringsmöjligheterna på en specifik arbetsplats. Ansvarsfördelningen mellan parterna och statsmakterna blev därigenom otydlig.

**Åtgärda obalanser i lönenivåer**

Under de två avtalsrörelser som genomförts med ramanslagssystemet har arbetsgivarna inte funnit att personalförsörjningsproblemen på någon enskild myndighet varit av den storleksordningen att det varit befogat att göra särskilda riktade satsningar. De fackliga organisationerna har dock yrkat på riktade satsningar. I 1993 års avtalsrörelse som avgjordes genom medling fick de fackliga organisationerna gehör hos medlarna för en riktad satsning till kultursektorn.

I 1995 års avtalsrörelse ställde de fackliga organisationerna som villkor för att underteckna ett centralt avtal med fredsplikt att det gjordes riktade satsningar på ett antal myndigheter. Syftet var att lösa upp motsättningar mellan de lokala parterna så att det lokala partsarbetet skulle kunna fungera under avtalsperioden. Arbetsgivarna accepterade detta som en del i en helhetsuppgörelse.

**Jämförelseindex – löne- eller prisindex**

I direktiven till ramanslagsutredningen sades att den konkurrensutsatta sektorn bör vara löneledande på arbetsmarknaden. Vidare angavs i direktiven att den statliga lönebildningen bör anpassas till utvecklingen på den övriga arbetsmarknaden så att konkurrenskraftiga anställningsvillkor kan erbjudas utan att lönebildningen inom övriga arbetsmarknadssektorer störs.

Ramanslagsutredningen tolkade detta så att det index som valdes för att räkna upp lönefaktorn i ramanslagssystemet skulle avspegla löneutvecklingen inom den konkurrensutsatta sektorn.

Det senaste året har lönebildningsfrågorna åter fått ny aktualitet. En uppgift är att hitta former för lönebildningen så att inflationen kan bibehållas på en låg nivå. I denna diskussion reses frågan om det finns anledning att i stället för ett löneindex välja att koppla anslagsuppräkningen till prisstabiliseringsmålet.

Det har hävdats att bakgrunden till införandet av den flytande växelkursen har förändrat inflationsbekämpningspolitiken och att den konkurrensutsatta sektorns löneledande roll inte längre framstår som lika självklar som den gör i ett läge med fast växelkurs. Penningspolitiken styrs nu utifrån ett explicit uttalat inflationsmål som fastställts till 2 procent. Det innebär att de årliga nominella löneökningskostnaderna inom hela ekonomin ej får tillåtas överstiga 2 procent plus det utrymme som kan skapas av ökad produktivitet och eventuella förändringar i ”terms of trade”.

Det kan vidare hävdas att om de nominella löneökningarna blir högre än så hotas inflationsmålet. Riksbanken har i ett sådant läge i uppgift att via penningpolitiken strama åt den aggregerade efterfrågan i ekonomin för att på så sätt motverka det uppkomna inflationstrycket. En sådan åtstramning får i första hand en effekt på sysselsättningen och därmed indirekt även på löneökningarna inom den privata sektorn. Den genomsnittliga löneökningstakten inom den privata sektorn kommer därför, på lång sikt, att anpassas till en nivå som är förenlig med inflationsmålet.

Inom den offentliga sektorn finns ingen direkt koppling mellan stram penningpolitik och minskad sysselsättning. Löneutvecklingen inom den offentliga sektorn kan därför inte, på motsvarande sätt som inom den privata sektorn, styras med hjälp av penningpolitiken. Det är endast indirekt via anpassningen inom den privata sektorn som penningpolitiken kan komma att få en effekt på den likaledes nödvändiga anpassningen inom den offentliga sektorn. Slutsatsen av denna analys blir då att en direkt koppling mellan lönekostnadskompensationen och inflationsmålet skulle kunna bidra till ökat förtroende

för prisstabiliseringsmålet och därmed även till att skapa goda förutsättningar för stabilitet och tillväxt.

Utredningen menar dock att frågan om ramanslagsindex måste bedömas även från andra utgångspunkter än de nyss anförda och återkommer till frågan i det följande.

Också det valda löneindexet diskuteras. Kopplingen till löneutvecklingen på den konkurrensutsatta sektorn har ifrågasatts. Frågeställningen är om ett index som avspeglar löneutvecklingen på en större del av den privata sektorn bättre skulle avspegla löneutvecklingen inom de delar av arbetsmarknaden där de statliga arbetsgivarna konkurrerar om arbetskraft. En annan fördel skulle kunna vara att eftersom löneutvecklingen inom den konkurrensutsatta sektorn har större årliga variationer än vad som gäller för den privata sektorn i sin helhet skulle en övergång till ett bredare index därmed ge en stabilare anslagsuppräkning.

**Statistikfångstmöjligheter**

Ramanslagsutredningen bedömde att det var angeläget att den statistik som skulle ligga till grund för anslagsuppräkningen skulle hämtas från någon statistikkälla som uppfattas som neutral i förhållande till parterna på den statliga sektorn. Valet föll därför på SCB. En restriktion för valet av löneindex är därmed den statistik som SCB förmedlar.

Budgetarbetet ställer krav på kvalitet i statistiken och att rimligt aktuella uppgifter ligger till grund för anslagsuppräkningen. Blir det för stora eftersläpningar kan anslagsuppräkningarna skapa instabilitet på arbetsmarknaden. Den nuvarande tvåårigа eftersläpningen riskerar att skapa spänningar mellan avtalsområdena. I tider med sjunkande inflation kan eftersläpningen innebära att myndigheterna ges så stor anslagsuppräkning att staten riskerar att bli löneledande.

En del av eftersläpningen beror på den tid det tar att producera statistiken medan en del beror på den tid som förflyter från det att regeringen låst siffrorna i statsbudgeten till dess att budgeten skall börja tillämpas.

**Produktivitetsavdrag och besparingar**

I samband med fastställandet av anlagsuppräkningen görs avdrag för de produktivitetsökningskrav som regeringen ställer på myndigheterna. Därigenom ges incitament till att genomföra löpande rationalise-

ring av statlig verksamhet. Det är också ett sätt att skapa likartade förutsättningar som på den privata sektorn där utrymmet för löneökningar skapas genom bl.a. produktivitetsförbättringar.

Nivån på produktivitetsavdraget är kopplat till produktivitetsutvecklingen inom privat tjänstesektor.

## 6.5 Utredningens bedömningar och förslag

Utredningen vill understryka att kort tid förflutit sedan reformerna genomfördes. Utredningens analys grundar sig på ett begränsat antal intervjuer med myndighetsföreträdare, fackliga organisationer och tjänstemän i Regeringskansliet. Några definitiva slutsatser om i vilken grad syftena med reformerna har uppnåtts är svåra att dra. Det underlag som utredningen analyserat tyder dock på att en klarare gränsdragning mellan regeringen och myndigheterna har åstadkommits, att lönepolitiken i myndigheterna har börjat utvecklas på ett sådant sätt att de statliga verksamheterna bör kunna bli effektivare samt att staten inte blivit löneledande på arbetsmarknaden. Utredningen vill redovisa följande iakttagelser som grundar sig på analyser av intervjuer (avsnitt 3.5) och lönestatistik.

**Samverkan med andra arbetsgivarorganisationer har förbättrats**

Samverkan med andra arbetsgivarorganisationer påverkades tidigare av att det inte alltid stod klart för alla inblandade om Statens arbetsgivarverk skulle agera utifrån ett strikt arbetsgivarintresse eller om allmänpolitiska överväganden skulle komma att göras.

Att skapa organisatoriska förutsättningar för samverkan mellan arbetsgivarorganisationerna har en positiv effekt för lönebildningen. Ett konkret exempel där arbetsgivarna lyckades genom samverkan var avvecklingen av de lönedrivande komponenterna ÅKB respektive INU.

Utredningen konstaterar att Arbetsgivarverket nått framgångar med att samverka med övriga arbetsgivarorganisationer.

**Lönesättningen har blivit mer verksamhetsanpassad**

Genom reformerna har myndighetscheferna fått verktygen för att genomföra en verksamhetsanpassad lönepolitik.

Myndigheterna anser att de centrala avtalen 1993-1995 och 1995-1998 har utformats så att de har fått förutsättningar att genomföra önskade prioriteringar vid lönerevisionerna. Kompetensförsörjningen har varit möjlig att klara och enskilda medarbetare som utfört goda arbetsresultat har kunnat premieras.

Delegeringen av arbetsgivaransvaret och införandet av ramanslagssystemet har givit förutsättningar för en mer lokalt verksamhetsanpassad lönesättning än som tidigare var möjligt. Av intervjuerna framgår att arbetsgivarna anser att de lönemedel som läggs ut utöver det centrala avtalet i större utsträckning kan användas för att klara personal- och kompetensförsörjningsbehoven. Att en större del av löneökningarna fastställs lokalt är således i huvudsak positivt från verksamhetssynpunkt.

Det finns ingen säker metod att bedöma hur stora löneökningarna 1993-1996 hade blivit om den tidigare ordningen hade tillämpats. Utredningen bedömer dock med stöd av intervjuerna och statistiken att lönebildningen fungerar effektivare nu än tidigare och att bl.a. följande talar för att kostnaderna inte har blivit högre med den nya modellen.

Med den tidigare ordningen fanns inga incitament att teckna låga centrala avtal eftersom myndigheternas anslagskompensation fastställdes med hänsyn till kostnaderna i de centrala kollektivavtalen. Det gjorde att myndigheternas personalförsörjning var beroende av att man tog hänsyn till löneglidningen på den privata sektorn redan

när de centrala avtalen tecknades. Tekniken för detta var antingen att man bedömde vilken löneglidning som skulle komma att inträffa på den privata sektorn eller att man införde följsamhetsklausuler. Båda modellerna visade sig vara lönedrivande och skapade stelheter i lönebildningen som motverkade en god personalförsörjning i staten och störde lönebildningen på den privata sektorn. Detta var en förklaring till uppkomsten av den s.k. dubbla obalansen, dvs. att lönerna i staten var relativt högre än i den privata sektorn för lågavlönade och relativt lägre för högavlönade. Lönestatistiken visar att löneökningarna lagts ut så att den dubbla obalansen motverkas.

Metoden att lägga i stort sett hela lönebildningen i de centrala avtalen gjorde att det blev ganska små avvikelser i löneutvecklingen mellan anslagsmyndigheterna oberoende av kompetensförsörjningssituationen. De riktade satsningar som avtalades om mellan de centrala parterna blev många gånger trubbiga och orsakade kompensationskrav som i sig var lönedrivande. För att åstadkomma riktade satsningar till någon eller några myndigheter förutsattes att förhandlingar skulle föras i en öppen avtalsrörelse vilket innebär att det fanns ett latent konflikthot om SAV inte blev överens med de fackliga organisationerna. Den nya ordningen innebär att de enskilda myndigheterna har fått instrumenten för att klara kompetensförsörjningen i förhandlingar som förs under fredsplikt. Det är därför i enlighet med syftet med reformerna att löneutfallet efter de lokala förhandlingarna varierar mellan myndigheterna.

Utredningen har noterat att Arbetsgivarverkets statistiksammanställningar visar att ett mindre antal myndigheter genomfört mycket stora lönehöjningar. Mot bakgrund av att utredningen inte fått information om vilka myndigheter det gäller har någon analys inte kunnat göras av om höjningarna är befogade ur verksamhetssynpunkt.

Det har i utredningens kontakter med Regeringskansliet framkommit att det finns kritik mot enskilda myndighetsledningar för bristande kompetens i arbetsgivarfrågor och otillräckligt ansvarstagande. Det kan ibland upplevas att Regeringskansliet saknar sanktionsmedel mot arbetsgivare som inte tar sitt ansvar. Det finns dock enligt utredningen många instrument för regeringen att ge tydliga signaler när arbetsgivarpolitiken inte sköts på ett tillfredsställande sätt. Utvidgad dialog med myndighetsledningarna kan också höja intresset för de arbetsgivarpolitiska frågorna. Enligt utredningen handlar det ytterst om regeringens fortsatta förtroende för en verkschef som inte tar sitt arbetsgivaransvar. Utredningen menar att eftersom det endast rör sig om ett mindre antal myndigheter där problemen är betydande är det i sig inte någon orsak att ompröva systemet. Förhållandena understryker emellertid vikten av att regeringen följer upp hur myndigheterna

agerar som arbetsgivare. Utredningen återkommer med förslag till uppföljning senare.

**Mindre konfliktrisker**

Många arbetsmarknadskonflikter på det statliga området har gällt följsamheten till den privata sektorn. Utredningen konstaterar att genom kopplingen i anslagsuppräkningen till löneutvecklingen på den privata sektorn har en konfliktorsak avvärjts. Parterna har efter reformerna inriktat förhandlingarna mot att hitta bra lösningar för den statliga sektorn med de ekonomiska förutsättningar som gäller med ramanslagssystemet.

Vidare innebär ramanslagssystemet att det blivit meningsfullt att teckna avtal om lägstutrymmen på det statliga området. Därmed är inte det totala utrymmet avgjort när det centrala avtalet träffas. Risken för konflikter är mindre om det finns ytterligare pengar att förhandla om i de lokala förhandlingarna under fredsplikt.

**Delegering är nödvändig för verksamhetsanpassning av lönesättningen**

I verksamheter där det är relativt lätt att genomföra ekonomisk resultatuppföljning för att mäta verksamhetsresultat som t.ex. i affärsverk har delegeringen av arbetsgivaransvaret kunnat gå långt. Framgångar med intern delegering av arbetsgivaransvaret i myndigheterna kan nås då myndighetschefen ställer krav på utövarna av arbetsgivaransvaret och systematiskt följer upp resultatet.

Utredningen har erfarit att det i stora myndigheter med decentraliserad organisation, t.ex. regional organisation, förekommer att chefer under verkschefen inte helt och fullt inordnar sig i koncernen. Det finns exempel på att chefer har sett till avdelningens kortsiktiga intressen och höjt lönerna mer än vad som är lämpligt ur ett koncernperspektiv. Problemen är dock inte större än vad som kunde förväntas under en inkörningsperiod. Det är ett långsiktigt arbete att skapa en arbetsgivarkultur bland cheferna. Utredningen konstaterar att myndighetscheferna anser att man är inne i en positiv utveckling och att mellancheferna blir allt skickligare att bära arbetsgivaransvaret.

**Samverkan mellan myndigheter har förbättrats**

Samverkan mellan arbetsgivare på olika myndigheter har förbättrats i lönefrågor. Arbetsgivarverkets delegationer har fungerat bra. Det är i dag naturligare än tidigare att kontakta en annan myndighet i arbetsgivarpolitiska frågor och diskutera hur man kan underlätta för varandra.

**Arbetsgivarverket arbetar på myndigheternas uppdrag**

Myndighetscheferna anser att Arbetsgivarverket arbetar på myndigheternas uppdrag. Förankring och information har fungerat mycket bra. Den senaste avtalsrörelsen har visat sig bli väl dyr men uppgörelsen var förankrad hos myndigheterna när den träffades. Bra systemlösningar har uppnåtts när det gäller löner, arbetstid, m.m.

Utredningen konstaterar det något paradoxala att trots att myndighetscheferna i intervjuerna anger att det skulle varit möjligt att klara personalförsörjningen med ett lägre centralt löneavtal har det inte inneburit att löneglidningen varit lägre än tidigare år. Det är särskilt förvånande med tanke på att det har funnits full frihet att fördela 1996 års avtalade löneökningar individuellt. Detta bör vara en fråga för myndigheterna att diskutera i Arbetsgivarverket inför kommande avtalsrörelser och ytterligare ett förhållande som understryker vikten av regeringens uppföljning.

**Svårt öka intresset för arbetsgivarfrågor bland myndighetscheferna**

Myndighetschefer som sitter i Arbetsgivarverkets styrelse har ett försteg framför andra myndighetschefer när det gäller information och kontakter. Sannolikt skulle lönebildningen fungera ännu bättre om fler myndighetschefer deltog mer aktivt i en arbetsgivarpolitisk samverkan. Utredningen konstaterar att det inte är självklart för alla myndighetschefer att prioritera arbetsgivarfrågorna ytterligare eftersom man är nöjd med det arbete som Arbetsgivarverkets styrelse och ledning genomfört de senaste avtalsrörelserna. Arbetsgivarverkets styrelse bör känna ansvar för att stimulera intresset för arbetsgivarfrågor även hos de myndighetschefer som inte sitter i styrelsen.

**Regeringskansliet kan utveckla sitt stöd i arbetsgivarfrågor**

Regeringskansliet kan stötta myndighetsledningarna i deras arbetsgivarroll genom att bli tydligare med vilka krav man ställer på verksamhetsresultat. Tydliga krav från regeringen underlättar för myndighetsledningarna att få förståelse och acceptans för förändringar. Det är angeläget med en löpande återkoppling till myndigheten av hur den politiska ledningen uppfattar resultatuppfyllelsen.

**Ramanslagssystemet bör följas fortlöpande**

Ramanslagssystemet är en förutsättning för delegeringen av arbetsgivaransvaret. Utan att frikoppla anslagsuppräkningen från kostnadsökningarna i den statliga sektorn skulle det inte varit möjligt att delegera rätten att teckna avtal till myndigheterna och Arbetsgivarverket. Vidare är ramanslagssystemet en förutsättning för att de fackliga organisationerna skall acceptera Arbetsgivarverket som central förhandlingsmotpart.

Valet av index i ramanslagssystemet ger ramarna för de fackliga organisationernas förhandlingsrätt i den meningen att om man kräver högre lönelyft så blir konsekvensen på sikt ökad arbetslöshet. En förändring av indexet kan av parterna uppfattas som en reell positionsförskjutning i relationerna mellan parterna.

En övergång till att koppla anslagsuppräkningen till prisstabiliseringsmålet skulle ändra grundvalarna för den statliga lönebildningen. Det skulle vara ett avsteg från 1985 års personalpolitiska proposition då man markerade att verksamhetsintresset skall vara utgångspunkten för den statliga personalpolitiken. Utredningen har funnit att starka skäl talar för att anslagsuppräkningen fortfarande skall vara kopplad till ett index som beskriver löneutvecklingen på övriga arbetsmarknaden.

Den statliga sektorn har inte blivit löneledande efter det att ramanslagssystemet infördes. Inflationstakten drivs således inte upp av löneutvecklingen inom den statliga sektorn. Orsaken till att lönebildningen är inflationsdrivande bör sökas utanför den statliga sektorn.

Tidigare försök att använda den statliga sektorn för att styra lönebildningen på övriga arbetsmarknaden misslyckades och fick närmast motsatt effekt. Den privata sektorn agerar utifrån vad som är lönsammast för företagen. Den statliga lönebildningen kan störa lönebildningen på den privata sektorn men inte styra den på ett samhällsekonomiskt önskvärt sätt.

Före ramanslagssystemet tvingades de statliga arbetsgivarna centralt avtala om att höja lönerna i takt med löneutvecklingen på den privata sektorn för att undvika att viktig personal lämnade den statliga sektorn. Erfarenheterna visar att det var nödlösningar som inte fungerade väl. Kompensationen lämnades i stor utsträckning generellt vilket skapade stela lönerelationer. De riktade satsningar som gjordes har inte varit tillräckligt verksamhetsanpassade för att lösa myndigheternas personalförsörjningsproblem. Den nuvarande ordningen har medfört förutsättningar för en bättre verksamhetsanpassning av lönesättningen.

Med den tidigare ordningen riktade de fackliga organisationerna och myndigheterna gemensamma kompensationskrav mot regeringen. Myndighetsledningarna tog inte sitt arbetsgivaransvar i önskad utsträckning.

Kraftiga engångssatsningar till vissa statliga grupper utlöste kedjeeffekter med ökade lönekrav på den privata sektorn som i sin tur medförde ett minskat ansvarstagande på arbetsmarknaden i sin helhet. De privata arbetsgivarna valde att inte ta ansvar för löneinflationen med hänvisning till löneökningar på den statliga sektorn.

Det har också diskuterats om man bör gå över till ett index som beskriver löneutvecklingen inom en bredare del av arbetsmarknaden. Utredningen finner att det framförts goda argument för ett bredare index. Bl.a. att ett bredare index sannolikt skulle fluktuera mindre mellan åren. Utredningen menar att en breddning av beräkningsunderlaget för indexet bl.a. måste föregås av en noggrann genomgång av statistikfångstmöjligheterna.

Kopplingen av anslagsuppräkningen till löneutvecklingen på den konkurrensutsatta sektorn och valet av statistikfångst var en förutsättning för att de fackliga organisationerna inte skulle ha invändningar mot övergången till ramanslagssystemet. Därmed ansåg de fackliga organisationerna sig försäkrade om att det skulle finnas ekonomiska förutsättningar för att i förhandlingar med Arbetsgivarverket och på myndighetsnivå träffa avtal om löneökningar som är jämförbara med löneutvecklingen på den konkurrensutsatta sektorn.

Många av de arbetsmarknadskonflikter som inträffade före införandet av ramanslagssystemet berodde på att de fackliga organisationerna var beredda att gå ut i strejk för att genomdriva följsamhet till den konkurrensutsatta sektorn. Sådana konflikter har inte ägt rum sedan ramanslagssystemet infördes.

Skulle kopplingen till löneutvecklingen inom den konkurrensutsatta sektorn släppas finns risk för att de fackliga organisationerna kommer att försöka påverka anslagsuppräkningen genom direktkontakter med regeringen. Ett huvudsyfte med reformerna på arbetsgiva-

området, nämligen att renodla regeringens och de statliga arbetsgivarnas roller, skulle då inte längre vara uppfyllt.

Det kan hävdas att ett index som också avspeglar övrig privat sektor bättre skulle tillgodose syftet att skapa konkurrenskraftiga anställningsvillkor i staten utan att lönebildningen på övriga arbetsmarknaden störs. Utredningen menar att på några års sikt torde valet av index ha marginell betydelse för anslagsuppräkningen. För att förtroendet för ramanslagssystemet inte skall rubbas förutsätts att en förändring av indexet kan genomföras på ett sätt som accepteras av de berörda parterna på den statliga arbetsmarknaden. Annars är risken uppenbar att rollfördelningen mellan Arbetsgivarverket och regeringen återigen blir otydlig genom att de fackliga organisationerna kommer att försöka påverka uppräkningen av anslagen.

Utredningen menar att de utredda reformerna har tillämpats under så begränsad tid att man bör vara restriktiv med att göra justeringar som inte alla berörda parter sluter upp bakom. Utredningen har inte funnit att de påtalade bristerna med indexuppräkningen är av den omfattningen att det motiverar en förändring av ramanslagssystemet.

**Slutsatser**

Utredningen konstaterar sammanfattningsvis att delegeringen av arbetsgivaransvaret i huvudsak fungerar väl. Det finns inkörningsproblem som måste uppmärksammas fortlöpande. De är dock inte av den arten eller omfattningen att det talar för en återgång till den gamla ordningen.

En klarare gränsdragning har åstadkommits mellan regeringen och myndigheterna. Staten har inte blivit löneledande. Lönepolitiken har använts för att förbättra kompetensförsörjningen och för att premiera medarbetare som åstadkommit goda arbetsresultat. Utredningen kan inte mera precist bedöma i vilken omfattning som myndigheterna utnyttjat den nya ordningen för att effektivisera verksamheten. Det förefaller emellertid som utvecklingen går i rätt riktning.

Fortfarande återstår en del utvecklingsarbete. Alla inblandade aktörer behöver utveckla sina roller. Myndigheterna behöver utveckla sin arbetsgivarkompetens både internt i myndigheterna och för att stärka samverkan mellan myndigheterna.

Av Arbetsgivarverkets statistiksammanställningar framgår stora skillnader i löneutfallet mellan myndigheterna. Det har inte varit möjligt att utvärdera om löneskillnaderna mellan enskilda myndigheter har varit befogade. En sådan utvärdering förutsätter en samlad bedömning av om regeringen är nöjd med det verksamhetsresultat

som presteras för de avsatta anslagsmedlen. Här fordras att fackdepartementen genomför en löpande utvärdering i samband med mål- och resultatdialogen. Vetskapen på myndigheterna om att sådan utvärdering kommer att ske är sannolikt i sig återhållande på löneutvecklingen.

Arbetsgivarna har i huvudsak visat sig ha tillräcklig mognad för att systemet skall fungera. De risker som påtalades för att ramanslagssystemet skulle leda till centralisering och motverka verksamhetsanpassade avtal har inte bekräftats. Utredningen anser därför att ramanslagssystemet bör tillämpas även fortsättningsvis. Det finns dock anledning för regeringen att fortsätta att följa ramanslagssystemet och att på sikt söka sådana lösningar på de uppmärksammade problemen som inte skadar förtroendet för systemet.

Utredningen bedömer att myndigheterna blir tydligare arbetsgivare om produktivitetsavdrag görs i samband med anslagsuppräkningen. För att lönebildningen skall fungera på ett likartat sätt i staten som på den privata sektorn bör produktivitetskravet sättas så högt att en fortsatt rationalisering av statlig verksamhet stimuleras men inte högre än att statliga myndigheter kan rekrytera, utveckla och behålla kompetent arbetskraft.

I de fall regeringen ser behov av neddragningar utöver produktivitetsavdraget menar utredningen att en tydlighet beträffande krav på verksamhetsresultat trots besparingar stöttar myndighetsledningarna i deras arbetsgivarroll.

# 7 Arbetsgivarverkets ställning

## 7.1 Allmän bedömning

Konstruktionen med Arbetsgivarverket, som är både myndighet och intresseorganisation är unik. Den syftade till att placera ansvaret för löne- och anställningsförhållanden så nära verksamheten som möjligt och ligger i linje med den omfattande delegering av de arbetsgivarpolitiska medlen som skett sedan mitten av 1980-talet. En följd av denna ambition blev att regeringen inte skulle befatta sig med avtalsrörelserna. Regeringens närhet och engagemang har mycket ofta skapat oklarhet om vem som egentligen var ansvarig för förhandlingarna och deras resultat.

Ramanslagssystemet var det verktyg som skulle möjliggöra att löne- och anställningsvillkor skulle ligga nära verksamheten och att samtidigt långtgående löneökningar skulle undvikas. Genom att myndigheter (och även fackliga organisationer) exakt vet vilken ekonomisk kompensation som kommer att utgå skapas förutsättningar för återhållsamhet. Löneökningar utöver dessa ramar måste nämligen mötas med rationaliseringar och/eller neddragningar av verksamheten.

Utredningen har i direktiven fått några preciserade frågor kring hur denna konstruktion fungerat. Ett område som särskilt tagits upp rör lönebildningen. Utredningen anser sig ha besvarat den frågan i föregående avsnitt. Vidare ställer direktiven frågor om myndigheternas arbetsgivarroll, samverkan med andra arbetsgivarorganisationer, rollfördelningen mellan riksdag, regering och Arbetsgivarverket samt verkets ledningsform och organisation. Utredningen vill emellertid, innan vi redovisar våra bedömningar av dessa frågor, uttrycka ett par förhållanden som måste beaktas vid dessa bedömningar.

Denna konstruktion har fullt ut endast fungerat sedan år 1994. Sedan dess har blott *en* genomgripande central avtalsrörelse genomförts. Det gör att iakttagelser avseende såväl positiva som negativa förhållanden måste ges reservationen att tiden varit för kort för att tillåta mera bestämda slutsatser. Som tidigare sagts är utredningens

uppfattning att endast uppenbara fel och problem bör leda till mera betydande förändringar. Utredningen har framför allt sett som sin uppgift att redovisa områden där fortsatt uppmärksamhet krävs beträffande hur konstruktionen fungerar.

Det andra förhållandet rör svårigheterna att bestämma om förändrat beteende i olika avseenden är avhängigt Arbetsgivarverkets nya roll eller beror på andra omständigheter. Utredningen kommer i det följande att visa ett antal förhållanden som skulle kunna knytas till Arbetsgivarverket nya roll, men kan inte med säkerhet ange om dessa förhållanden även skulle uppstått utan förändring av Arbetsgivarverkets roll och ställning. Det förtjänar påpekas att utvecklingen mot ett mera självständigt arbetsgivarverk inleddes i början av 1990-talet och kulminerade med den nya formella ställningen år 1994.

## 7.2 Myndigheternas arbetsgivarroll

För att nå syftet med att knyta förändringar av löne- och anställningsförhållanden närmare verksamheten krävs att myndigheterna i ökande utsträckning tar sitt ansvar för arbetsgivarpolitiken och använder dess instrument för att säkerställa sin kompetensförsörjning. Utredningens uppfattning är att så har skett. Genom Arbetsgivarverkets arbete inom olika sektorer har ett brett engagemang vunnits i den meningen att flertalet myndigheter är engagerade i förberedelser för och uppföljning av de centrala förhandlingarna. Det bör påpekas att detta bredare förberedelsearbete inom Arbetsgivarverket hade inletts före år 1994.

Även om det således är otvetydigt att myndigheterna är mera engagerade i "sin" organisations arbete och därmed i högre grad upplever sig ha rollen som arbetsgivare följer därmed inte självklart, som utredningen tidigare påpekat, att denna roll har trängt ned på djupet hos alla chefer inom myndigheterna.

## 7.3 Samverkan med andra arbetsgivarorganisationer

Det anses vara en fördel om arbetsgivarorganisationer som företräder olika sektorer samverkar och undviker att spelas ut mot varandra. I kapitel 6 har utredningen lämnat exempel på framgångsrik sådan samverkan som skett efter det att den nya ordningen infördes.

Det var tidigare oklart vem som verkligen representerade staten som arbetsgivare; regeringen eller SAV. De samtal utredningen haft med företrädare för andra arbetsgivarorganisationer indikerar att Arbetsgivarverket numera betraktas som en arbetsgivarorganisation med samma status som andra. Man kan rentav få intrycket att Arbetsgivarverket betraktas som en i förhållande till "kollegorna" framgångsrik arbetsgivarorganisation.

Intrycket att verket fungerar bra i sin nya roll förmedlas även av företrädare för fackliga organisationer. Det har emellertid också understrukits att den nya ordningen gällt under en kort tid och att den avtalsrörelse som genomförts under den tiden inte varit särskilt komplicerad.

## 7.4 Rollfördelningen mellan riksdag, regering och Arbetsgivarverket

Det vore inte ägnat att förvåna om det hade uppstått vissa friktioner mellan regering och en myndighet som lyder direkt under regeringen och som samtidigt skall vara en intresseorganisation. Utredningen har också funnit vissa obesvarade frågor om hur rollspelet mera i detalj skall gestaltas. Det rör sig dock om mindre problem.

När den nya organisationen beslutades gjordes helt klart från statsmakterna att det nya Arbetsgivarverket också skulle ha en stabsroll gentemot regeringen. Särskilda medel har hela tiden funnits avsatta för detta. Samtidigt kan naturligtvis regeringen vilja ha in uppgifter eller få förhandlingar genomförda som Arbetsgivarverket och dess styrelse upplever som onödiga eller rentav skadliga för enskilda myndigheter. Frågan uppstår då om "intresseorganisationen" Arbetsgivarverket skall utföra uppgifter som ogillas av medlemmar.

Utredningen anser sig inte kunna formulera ett entydigt svar på den frågan men vill anvisa följande process för att komma fram till ett förfarande som leder till att regeringen får utfört de uppgifter den anser behöver göras utan att skada Arbetsgivarverkets trovärdighet i medlemmarnas ögon.

En första utgångspunkt måste vara att en underställd myndighet inte rimligen kan neka regeringen att få utfört de uppgifter den vill ha utförda. Det kan således inte vara Arbetsgivarverkets uppgift att överpröva regeringens vilja. Inte heller kan Arbetsgivarverket neka att utföra en uppgift som regeringen uppdrar åt verket att genomföra.

En annan lika viktig utgångspunkt är emellertid att regeringen måste använda sin formella rätt till att ge uppdrag till Arbetsgivarverket med viss försiktighet. Om den nämligen ger uppdrag som urholkar Arbetsgivarverkets förtroende bland sina medlemmar så kommer systemet inte på sikt att fungera.

Dessa båda utgångspunkter leder fram till slutsatsen att det måste ske samråd mellan företrädare för Regeringskansliet och Arbetsgivarverket innan uppdrag av detta slag ges. Detta samråd skall då inte avse *om* regeringen behöver få vissa uppgifter utförda utan *hur* de på bästa sätt kan utföras. Arbetsgivarverket har då möjlighet att hänvisa till de eventuella förtroendeproblem som kan uppstå om verket tvingas utföra vissa uppgifter. Vid en sådan dialog måste emellertid också vägas in de alternativa vägarna att få uppgifter utförda. Regeringen kan i det avseendet tänkas välja vägen att tillsätta en särskild utredning eller uppdra åt Riksrevisionsverket (RRV) eller annan organisation att utföra den aktuella uppgiften. Om det handlar om en uppgift som Arbetsgivarverket besitter särskild kunskap om borde det ligga i medlemmarnas intresse att den utförs av deras egen organisation.

Genom den här typen av samrådsprocesser och överväganden tror utredningen att friktioner i fortsättningen kan undvikas mellan Regeringskansliet och Arbetsgivarverket.

I övrigt gäller naturligtvis att det på det här området, liksom på alla andra, måste finnas förtrolig underhandsinformation i båda riktningarna mellan Regeringskansli och myndighet.

## 7.5 Arbetsgivarverkets ledningsform

Utredningen kan konstatera att ledningsformen i huvudsak har fungerat tillfredsställande. De myndigheter som utredningen varit i kontakt med upplever sig i rimlig grad som delaktiga i Arbetsgivarverkets ledning.

Utredningen vill något utförligare kommentera arbetsgivarkollegiets roll och ställning. Det av regeringen efter val utsedda kollegiet med 120 medlemmar, varav minst 80 måste vara närvarande för beslutsförhet, är Arbetsgivarverkets högsta beslutande organ. Det inrättades för att tydligt markera att Arbetsgivarverket styrdes av myndigheterna men att regeringen ytterst har möjlighet att överpröva myndigheternas beslut. Det förutsattes att medlemmarna i kollegiet skulle vara generaldirektörer eller motsvarande personer med uttalat ansvar för myndigheternas lönekostnader.

I Arbetsgivarverkets instruktion (SFS 1994:272 §6) sägs att föreskrifterna i verksförordningen om myndigheternas chef och styrelsen i stället skall avse styrelsen respektive arbetsgivarkollegiet. Det är naturligtvis något tungt och omständligt med en "styrelse" med 120 ledamöter. Praktiska problem har också uppstått när regler och tidsförhållanden som är avsedda för vanliga styrelser skall tillämpas för denna stora och sällan sammanträdande församling.

Enligt utredningen bör därför Arbetsgivarverkets instruktion ändras på så sätt att arbetsgivarkollegiet självt får avgöra i vilken omfattning verksförordningens föreskrifter om styrelsen skall avse kollegiet.

Utredningen har således funnit vissa praktiska problem med den nuvarande ledningsformen, men anser inte dessa vara av en sådan omfattning att den grundläggande konstruktionen skall ändras.

Det är naturligtvis viktigt för trovärdigheten hos den nya organisationen att mötena med kollegiet blir välbesökta. Beslutsförhet måste självfallet råda. Vissa problem i det avseendet kan iakttas. Särskilda åtgärder har flera gånger fått sättas in för att säkerställa att minst 80 ledamöter är närvarande. Det finns två vägar att öka närvaron. Den ena är att utse även suppleanter. Den andra vägen är att göra kollegiesammanträdena mer attraktiva.

Regeringen utnämner ledamöter för ett år i taget. Ledamöterna är ofta verkschefer eller motsvarande. Det händer naturligtvis att flera av dem får andra engagemang som anses ha högre prioritet än att vara en bland 120 på arbetsgivarkollegiet. Om å andra sidan alltför många prioriterar andra engagemang så urholkas på sikt hela konstruktionen med ett självständigt Arbetsgivarverk med ett kollegium som högsta beslutande organ. Det är också ett rimligt krav att myndigheternas representanter i kollegiet är verkschefer eller personer i verksledande ställning. Utredningen har övervägt möjligheten att också utse suppleanter. Risken med en sådan ordning är emellertid att nivån på myndigheternas representation trappas ned. Kollegiet bör inte bli ett forum för personalpolitiska specialister utan för företrädare för myndigheternas högsta ledning. Utredningen anser därför att andra åtgärder måste vidtas i syfte att höja närvarofrekvensen. Det har visat sig att de frågor som numera behandlas för beslut är väl förberedda och att det tenderar att bli rent formella möten. Det finns många sätt att göra kollegiemötena attraktivare och samtidigt öka myndigheternas inflytande över Arbetsgivarverkets verksamhet. Styrelsen kan exempelvis använda kollegiemöten till att ta upp principiella frågor för diskussion för att eventuellt senare återkomma med förslag till formella kollegiebeslut. Det är styrelsens ansvar att planera kollegiets möten så att det blir ett livaktigt högsta beslutsorgan för verket. Det

är medlemmarnas skyldighet att nominera ledamöter i kollegiet som infinner sig på sammanträdena och där medverkar till väl genomarbetade beslut avseende verkets styrning.

## 7.6 Inriktningen av Arbetsgivarverkets verksamhet

När Arbetsgivarverket i sin nya form konstituerades år 1994 skedde en ganska snabb insnävning av verksamheten. Myndigheterna önskade koncentration kring förhandlingsverksamhet och förberedelser för sådan. Mer perifera verksamheter i relation härtill såsom utbildningsverksamhet lades ned eller begränsades starkt. Vidare diskuteras också vad som är gemensamma förhandlingsfrågor som skall regleras genom avtal med de fackliga organisationerna. Det finns ingen anledning för utredningen att värdera dessa beslut och den valda inriktningen i sina enskildheter. Det viktiga är att konstatera att Arbetsgivarverket i sin nya form fungerat i den meningen att medvetna beslut har fattats med utgångspunkt i vad som är det gemensamma intresset för myndigheterna som arbetsgivare. Det är viktigt att denna diskussion även framdeles förs inom verkets kollegium och ledning och att inriktningen anpassas till skiftande förutsättningar.

# 8 Regeringens uppföljning av arbetsgivarpolitiken

## 8.1 Bakgrund

Ansvaret för utformningen och tillämpningen av arbetsgivarpolitiken vilar numera på myndigheterna. Regeringens uppgift är att följa upp om myndigheterna har använt arbetsgivarpolitiken som ett verktyg för att uppnå riksdagens och regeringens mål för verksamheten och om arbetsgivarpolitiken står i samklang med den allmänna inriktning som gäller för den ekonomiska politiken. Statsmakterna har vid beslut om reformeringen av den statliga arbetsgivarpolitiken förutsatt att regeringen skall stärka sin uppföljning av hur de delegerade befogenheterna används. Riksdagens revisorer har också i sin tidigare refererade rapport särskilt framhållit betydelsen härav.

Redan i dag sker viss uppföljning av myndigheternas arbetsgivarpolitik i samband med den resultatuppföljning som regeringen genomför. Utredningens bedömning är dock att de arbetsgivarpolitiska frågorna har en undanskymd plats i denna uppföljning.

När utredningen inledningsvis diskuterade utredningsuppdraget var slutsaten att uppdraget att ta fram ett förslag till uppföljningssystem var utredningens viktigaste.

## 8.2 Uppföljning är ett styrinstrument

Det har alltmer vunnit burskap att uppföljning är en viktig styrmetod. Den styrande effekten nås genom att uppföljningen utformas så att den blir både *förebyggande* och *korrigerande*. Vetskapen om att uppföljning sker stimulerar myndigheterna att prioritera arbetsgivarpolitiken och agera tydligare som arbetsgivare. Uppföljningen blir därmed *förebyggande*.

Uppföljningen blir *korrigerande* genom att den ger grunden för förbättringar. Det kan handla om att genomföra smärre förändringar i verksamheten, men det kan också vara fråga om att genomföra

genomgripande systemförändringar, att ändra förutsättningarna för verksamheten.

En betydande styreffekt nås vidare genom att ansvar för uppnått resultat utkrävs. Framgångsrika prestationer kan belönas och reaktion lämnas på mindre framgångsrika prestationer.

### 8.2.1 Tre avgörande moment för att nå styreffekt

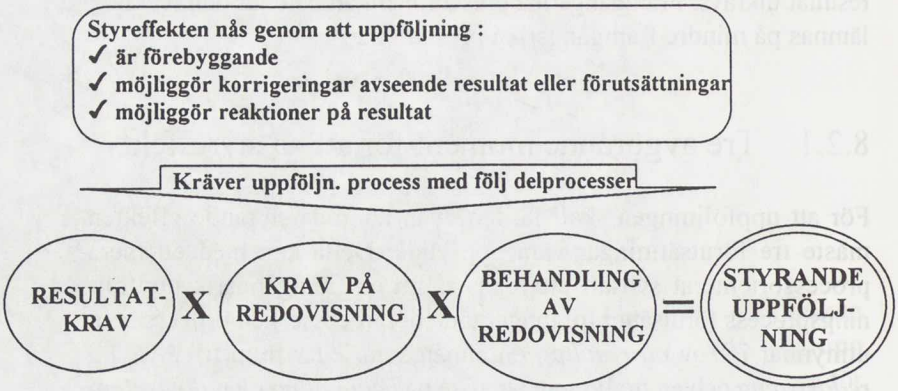
För att uppföljningen skall få den ovan nämnda styrande effekten måste tre förutsättningar vara uppfyllda. Detta kan med ett mera processorienterat synsätt uttryckas så att en framgångsrik uppföljningsprocess förutsätter tre fungerande delprocesser; en process som utmynnar i *krav på resultat*, en annan som leder fram till *krav på redovisning* och en tredje som tar sikte på *behandling av redovisningen*, inklusive återrapportering.

Regeringen måste således ange vilka krav som skall uppfyllas. Vid regeringens uppföljning av de arbetsgivarpolitiska frågorna är det viktigt att regeringen anger vilka resultat som skall nås med arbetsgivarpolitiken och vilka restriktioner som gäller. Som utredningen tidigare diskuterat handlar dessa krav om kompetensförsörjning, en lönepolitik som inte blir för kostsam och får spridningseffekter osv.

En annan avgörande förutsättning för framgångsrik uppföljning är att regeringen preciserar hur redovisningen skall ske. Denna precisering skall ske i anslutning till att resultatkraven anges. De som skall följas upp skall tidigt veta hur uppföljningen kommer att ske och vilken redovisning som skall lämnas. Det är bl.a. en förutsättning för att nå en förebyggande effekt.

Den redovisning som lämnas måste slutligen ges en ändamålsenlig behandling. Den skall tas emot, analyseras, bedömas och kommuniceras på lämpligt sätt för att det skall vara möjligt att nå förebyggande och korrigerande effekter.

Först när samtliga delprocesser utförs på ett ändamålsenligt sätt uppnås en styreffekt med uppföljningsprocessen. Detta kan illustreras med följande bild.




De tre momenten/delprocesserna utgör en helhet. Det är produkten av dem som avgör om uppföljningen blir framgångsrik. Om resultatkraven är otydliga hjälper det inte om regeringen begär in omfattande redovisningar. På samma sätt får det föga effekt att precisera resultatkrav, men därefter inte begära in redovisning som visar hur de uppnåtts. Ibland kan myndigheterna uppleva att regeringen begär in omfattande redovisning av olika förhållanden, men därefter inte ger någon återkoppling till dem som lämnat redovisningen. Redovisning utan återkoppling medför mycket liten styreffekt.

Vad som hittills anförts är allmänna krav på uppföljning. Utredningen övergår nu till att diskutera några principiella utgångspunkter för uppföljning av arbetsgivarpolitiken.

## 8.3 Utredningens principiella utgångspunkter

Ett uppföljningssystem skall stödja regeringen i dess uppgift att vara koncernledning för den statliga verksamheten. Det ska då ansluta till de uppföljningssystem som redan finns. Det skall möjliggöra överblick beträffande de arbetsgivarpolitiska förhållandena inom hela den statliga sektorn och ge möjlighet att påverka väsentliga förhållan-

den inom sektorn. Ett uppföljningssystem skall vara rimligt enkelt att tillämpa och inte kräva större resursinsatser av myndigheterna än vad som är nödvändigt, vilket kräver flexibilitet. Utifrån dessa allmänna krav går utredningen nu igenom några principiella utgångspunkter för uppföljningssystemet.

### 8.3.1 Ett flexibelt uppföljningssystem under utveckling

En viktig utgångspunkt för utredningen har varit att det nu inte är lämpligt att lämna förslag till ett "färdigt" uppföljningssystem utan utredningen vill lämna förslag till hur man kan påbörja utvecklingen. Det är viktigt att uppföljningen successivt utvecklas och hela tiden anpassas till skiftande förhållanden. Kompetensen för att hantera dessa frågor inom Regeringskansliet måste utvecklas parallellt med att uppföljningsprocessen utvecklas.

Flexibilitet är en väsentlig utgångspunkt när uppföljningssystemet utvecklas. Myndigheternas verksamhet är olika, problemen kommer att ändras över tiden. Detta tillsammans med ambitionen att uppföljningen ska ge eftersträvad effekt med minsta möjliga resursinsats kräver flexibilitet. Utredningen anser att en sådan främst kan nås genom att samma krav på arbetsgivarpolitiken i princip gäller för alla myndigheter, medan kraven på redovisning anpassas till den aktuella situationen.

Regeringens krav på myndigheternas arbetsgivarpolitik skall därför formuleras så allmänt att de gäller för alla myndigheter. Utredningen har tidigare konstaterat att myndigheterna skall bedriva sin arbetsgivarpolitik så att rätt kompetens finns för att åstadkomma efterfrågat resultat samt att myndigheterna med utgångspunkt i verksamhetens behov skall formulera mål för sin kompetensförsörjning. Ett grundläggande krav på lönepolitiken är att den statliga sektorn inte får bli löneledande. Härur kan härledas ett krav på effektivitet i både löne- och annan arbetsgivarpolitik. Den skall med andra ord utformas så att den blir ett verktyg för att klara verksamhet och kompetensförsörjning till en rimlig kostnad.

Regeringens krav på alla myndigheter kan således uttryckas så att de skall bedriva en effektiv arbetsgivarpolitik och sätta mål för kompetensförsörjningen. Det är svårt att tänka sig någon statlig myndighet för vilken detta krav inte skulle gälla.

När regeringen upplever behov av precis styrning kan det syftet nås genom att kraven på arbetsgivarpolitiken och kompetensförsörjningen preciseras ytterligare och görs mer detaljerade. En bättre väg

är dock oftast att ställa detaljerade krav på hur redovisning skall ske. Om regeringen sålunda upplever oro för personalrörligheten hos en eller flera myndigheter så kan man naturligtvis direkt kräva att en viss rörlighet skall uppnås. Risken är emellertid att man då ställer alltför låga eller alltför höga krav, särskilt om man beaktar att myndigheterna är olika. Preciseringen av dessa krav blir m.a.o. svår. Det är därför oftast en bättre metod att kräva en relativt utförlig redovisning av vilken rörlighet som myndigheterna i fråga eftersträvar och hur de nått sina egna mål. Den styrande effekten blir sannolikt bättre och myndigheterna tar själva ett större ansvar för vilken rörlighet som egentligen behövs. Signalen att regeringen känner oro för rörligheten bör inte missuppfattas om redovisningskravet kommuniceras på rätt sätt.

Omfattningen av begärd redovisning och frekvensen med vilken redovisning skall göras bör anpassas efter behovet. Den redovisning regeringen begär skall analyseras och kommuniceras med aktuell myndighet på ett kompetent sätt.

Ett flexibelt uppföljningssystem bör således kunna nås med allmänt hållna krav på arbetsgivarpolitiken, som gäller för alla myndigheter, verksamhets- och situationsanpassade krav på redovisning och en kvalificerad behandling av lämnad redovisning i Regeringskansliet.

### 8.3.2 Ett uppföljningssystem som ger regeringen nödvändig överblick

Enligt direktiven skall utredningen lämna förslag om hur regeringen skall kunna följa den personal- och lönepolitiska utvecklingen på ett överblickbart sätt. Enbart det förhållandet att regeringen medvetet börjar att följa upp de personalpolitiska frågorna kommer att skapa bättre överblick. Den allra högsta ambitionen är fullständig och kontinuerlig överblick över hela det personalpolitiska området inom hela statsförvaltningen. Det kräver att alla myndigheter frekvent rapporterar alla viktiga förhållanden på ett sätt som möjliggör jämförelser mellan olika myndigheter och grupper av myndigheter. En sådan ambition skulle komma i konflikt med kravet på ett flexibelt, resurssnålt uppföljningssystem. För att undvika alltför omfattande redovisningar måste regeringen därför ha någon uppfattning om problem och förhållanden där kraven på överblick är särskilt stor.

Därefter bör redovisningskraven ställas så att de mest angelägna problemen belyses och eftersträvad överblick nås.

De strategiska kompetensproblem som utredningen identifierat och redovisat i kapitel 5 är av den karaktären att regeringen bör skaffa sig överblick över hur de upplevs och hanteras på myndigheterna inom hela statsförvaltningen. Vidare har utredningen tidigare redogjort för hur viktigt det är att lönepolitiken följs upp på ett överblickbart sätt. Även mellan dessa olika problemområden måste inledningsvis prioritering ske. Utredningen anser att regeringen inledningsvis bör skaffa sig tydlig överblick enligt följande prioriteringsordning:

- I första hand lönepolitiken, eftersom den har särskild betydelse ur samhällsekonomisk synpunkt.
- I andra hand rörligheten, eftersom bristen på rörlighet hos vissa personalgrupper just nu är ett växande problem hos många myndigheter.
- I tredje hand ledarskapet, eftersom ledarkompetens är avgörande för framgångsrik verksamhets- och kompetensutveckling.
- I fjärde hand andra viktiga kompetensproblem .

Utredningen kommer i det följande att föreslå hur uppföljningen av lönepolitiken skall ske för att säkerställa nödvändig överblick. Vidare kommer att visas hur främst rörligheten kan följas upp så att regeringen får erforderlig överblick.

### 8.3.3 Uppföljning både av genomförda åtgärder och framtida ambitioner

Termen uppföljning förknippas normalt med värdering av aktiviteter i förfluten tid. Uppföljning kan emellertid också ta sikte på framtida aktiviteter.

Om regeringen begär redovisning av myndigheternas mål för den strategiska kompetensförsörjningen och hur de avser att nå dessa, blir det en redovisning av dagsläget och framtida ambitioner. Skulle redovisningen avse detaljerade framtida förhållanden skulle det vara liktydigt med att begära en detaljplanering. Det är exempelvis inte rimligt att begära redovisning av hur myndigheterna kommer att prioritera vissa personalgruppers löner för att säkerställa viss kompetensförsörjning. Däremot kan det vara fullt rimligt att kräva sådan redovisning avseende förfluten tid.

Det är således både möjligt och önskvärt att låta uppföljningen avse både faktiskt vidtagna åtgärder i förfluten tid och framtida

ambitioner. I det senare fallet blir styreffekten främst den att myndigheterna i högre grad prioriterar arbetsgivarpolitiken och tänker igenom vad de vill uppnå med den.

### 8.3.4 Uppföljning av arbetsgivarpolitiken skall anslutas till befintliga uppföljningsprocesser

Uppföljningen av arbetsgivarpolitiken får inte bli en isolerad aktivitet som separeras från annan uppföljning. Utredningen har därför inriktat sina förslag till uppföljning av personal- och arbetsgivarpolitiken så att den kan sättas in som en naturlig del av budgetprocessen. Denna har nyligen reformerats och är under utveckling. Den författningsregleras bl.a. i förordningen (1996:882) om myndigheternas årsredovisning m.m. Redovisningen av arbetsgivarpolitiken bör anknytas till de krav på redovisning av verksamheten som ställs inom budgetprocessen.

Med hänvisning till vad som tidigare anförts om regeringens krav på myndigheternas arbetsgivarpolitik kan ett allmänt redovisningskrav på dem formuleras sålunda:

*Myndigheterna skall redovisa och kommentera hur de använt arbetsgivarpolitiken för att klara sin kompetensförsörjning samt vilka mål som gäller för denna framdeles.*

Den valda formuleringen anknyter till 10§ i förordningen om myndigheternas årsredovisning m.m., som handlar om hur myndigheternas skall redovisa resultaten av sin verksamhet.

De centrala dokumenten för uppföljning inom budgetprocessen är *regleringsbreven* och *myndigheternas årsredovisningar*. I regleringsbreven anges både vilka verksamhetsresultat som skall nås samt hur de skall redovisas. Kraven på redovisning är i vissa fall samma för alla myndigheter enligt vad som följer av förordningen om myndigheternas årsredovisning och dess tillämpningsföreskrifter. I andra fall ställer regeringen särskilda redovisningskrav på myndigheterna. Redovisningen sker därefter normalt i myndigheternas årsredovisningar. Ytterligare krav på myndigheternas redovisning av arbetsgivarpolitiken, utöver det allmänna redovisningskrav som nyss formulerats, skall därför ställas i regleringsbreven. Utgångspunkten för sådana särskilda redovisningskrav skall, på samma sätt som gäller för annan redovisning, vara förhållanden och problem som bedöms som särskilt viktiga att följa upp.

Det underlag som kommer fram inom ramen för budgetprocessen skall kunna användas även i annan uppföljning, exempelvis i den kompletterade uppföljning som sker genom departementsledningarnas mål- och resultatdialoger med myndighetsledningarna. Riktlinjerna för dessa dialoger finns i statssekreterarskrivelser. Den senaste som utredningen tagit del av är daterad 1996-12-09. Det finns vissa uppföljningsavsnitt inom det arbetsgivarpolitiska området som är så känsliga att de måhända endast lämpar sig för den muntliga dialogen mellan departementet och myndighetsledningen.

### 8.3.5 Tydliga roller

Uppföljningsprocessen bör genomföras inom ramen för den rollfördelning som tidigare diskuterats. Regeringen överlämnar genomförandet av verksamhet och arbetsgivarpolitik till myndigheterna, men ställer krav både på resultat och redovisning. Myndigheterna tar ansvar för att genomföra verksamhet och arbetsgivarpolitik och redovisa både uppnått resultat och hur arbetsgivarpolitiken använts.

Arbetsgivarverkets olika roller diskuterades i föregående kapitel. I samband med uppföljningen av arbetsgivarpolitiken skall Arbetsgivarverket kunna utföra rollen som regeringens expertorgan, när det gäller uppföljning av lönepolitiken. Den rollen reser frågor om verkets ställning som både intresseorganisation för myndigheterna och stödmyndighet till regeringen.

I expertrollen ligger att verket skall tillgodose Regeringskansliets behov av sakkunskap avseende lönestatistik, jämförelser mellan olika myndigheter, tolkning av vissa uppgifter osv. Däremot anser utredningen inte att verket kan sätta sig till doms över sina medlemmar avseende exempelvis skäligheten av en viss lönepolitik. Sådana värderingar måste göras mot bakgrund av verksamhetens krav och i dialog mellan aktuell myndighet och Regeringskansliet. Utredningen anser att Arbetsgivarverket i sådana sammanhang inte får tvingas utanför sin expertroll. Då kommer dess förtroende hos medlemmarna att urholkas och hela systemet riskerar att erodera.

## 8.4 Redovisning, analys och återkoppling

I det föregående beskrevs de tre delprocesserna som konstituerar en god uppföljning, dvs. krav på resultat, krav på redovisning och behandling av redovisning. Av dessa har resultatkraven och de allmänna kraven på redovisning av arbetsgivarpolitiken nyss behandlats. Det kan finnas skäl att något diskutera hur mera detaljerade redovisningskrav kan utformas samt hur analysen av inlämnad redovisning och återkopplingen till myndigheterna kan ske.

Som utredningen tidigare framhöll finns några områden där kraven på överblickbarhet skall sättas särskilt högt inledningsvis. Det gäller i första hand lönepolitiken. Utredningen börjar därför med att ange hur redovisning skall utformas och behandlas för att nå tillfredsställande överblick beträffande lönepolitiken. Därefter övergår utredningen till att diskutera hur myndigheternas framtida kompetensbehov kan redovisas. Slutligen antyds hur överblickbar uppföljning kan göras beträffande rörlighet.

### 8.4.1 Uppföljning av myndigheternas lönepolitik

Ett av de grundläggande kraven på lönepolitiken är att den statliga sektorn inte får bli löneledande. Det gäller att tidigt upptäcka eventuella sådana tendenser och tidigt lokalisera ”överanvändning” av lönepolitiken som arbetsgivarpolitiskt instrument. Det handlar emellertid också om att identifiera de fall då lönepolitiken inte använts tillräckligt med kompetensförlust och sämre resultat som följd. Regeringen måste få veta utfallet av den samlade lönepolitiken. Då räcker det inte med att addera vad varje myndighet rapporterar. I stället bör det åligga Arbetsgivarverket att redovisa lönepolitiken och dess samlade utfall.

Arbetsgivarverket skall för det första löpande hålla regeringen informerad om den verksamhet som verket bedriver och som kan vara av intresse för regeringen. Det gäller särskilt förhandlingsverksamheten. Det skall självfallet ske på ett sådant sätt att rollerna mellan regering och verk inte suddas ut. Underhandsinformation om den egna verksamheten är för övrigt något som varje verk och myndighet delger regeringen.

Arbetsgivarverket skall vidare till regeringen rapportera det samlade utfallet av lönepolitiken. Det sker i praktiken redan i dag som följd av den statistikinsamling som verket utför. I det fortsatta uppföljningsarbetet kan regeringen precisera sina krav på statistik

från Arbetsgivarverket. Utredningen har också noterat att verket kontinuerligt förbättrar denna statistik. Verket samarbetar också med andra arbetsgivarorganisationer för att diskutera och bedöma löneutvecklingen inom olika sektorer.

Lönestatistiken måste vara heltäckande i den meningen att regeringen måste kunna se den enskilda myndigheten som del av helheten och samtidigt se helheten nedbruten till varje enskild myndighet. För en enskild myndighet skall man sålunda kunna se hur stor del av löneutvecklingen den står för, i jämförelse med en viss kategori av myndigheter, hur mycket av dess löneutveckling som är en direkt följd av centrala avtal och jämföra det med andra myndigheter osv.

Genom att regeringen har möjlighet att få en sådan rapportering från Arbetsgivarverket anser utredningen att förutsättningar finns för en tillfredsställande uppföljning av lönepolitiken. En del av de uppgifter om enskilda myndigheter som lämnas och vissa sammanställningar kan visa sig vara underlag för kommande förhandlingar och bör behandlas med sekretess. Det finns emellertid regler för detta varför utredningen inte ser det som ett hinder för att verket skall kunna lämna information till Regeringskansliet.

Det kommer inte att vara möjligt att regelbundet följa upp varje myndighet noggrant. Även här måste en prioritering ske. Det handlar ju inte enbart om att ta in statistiska uppgifter utan om att analysera dessa och annan information och dra rätt slutsatser i en dialog med berörd myndighet.

Grundläggande för uppföljning av den faktiskt bedrivna löne- och arbetsgivarpolitiken är analys av själva verksamhetens resultatet avseende omfattning, kvalitet, effektivitetsutveckling etc. Det går inte att meningsfullt bedöma lönepolitiken om man inte har en uppfattning om vilket resultat som verksamheten presterat. Det går inte heller att enbart bedöma lönepolitiken, utan bedömningen måste innefatta hela arbetsgivarpolitiken och hur den samlat har utformats för att klara resultat och kompetensförsörjning.

Det leder in på frågor av typen:

- Hur har arbetsgivarpolitiken använts för att rekrytera, utveckla och behålla rätt kompetens?
- Används arbetsgivarpolitiken för att stimulera till bättre arbetsinsatser?
- Känner personalen till regeringens mål för verksamheten?
- Tar chefer på mellannivå sitt arbetsgivaransvar bl.a. i lönesättningen?

Om kostnaderna bedöms för höga i förhållande till verksamhetsresultatet finns det anledning att gå djupare in och diskutera om personalkostnaderna kan kontrolleras bättre i fortsättningen. Exempel på frågor att diskutera är följande:

- Hur har de totala lönekostnaderna förändrats i olika avseenden?
- Vilka jämförelser med löneutvecklingen hos andra myndigheter eller inom andra sektorer kan meningsfullt göras?
- Har löneökningar fördelats så att personalförsörjningen underlättats?
- Har lönesättningen använts för att stimulera goda arbetsresultat?
- Används arbetstiden så kostnadseffektivt som möjligt?
- Finns andra möjligheter att effektivisera med hjälp av arbetsgivarpolitiken?

En del av frågorna kanske inte förs längre än till en diskussion mellan myndighets- och departementsledning och utmynnar inte i formella krav på redovisning.

### 8.4.2 Redovisning av mål för framtida kompetensförsörjning

Vid de överväganden som skall göras beträffande redovisning av hur myndigheterna avser att säkerställa framtida kompetensförsörjning och vilka mål för denna som gäller är bl.a. följande förhållanden intressanta att beakta. I kapitel 6 illustrerades kravbilden med en matris med uppdelning i lednings-, kärn- och stödkompetens samt redovisning av dagsläget och morgondagens behov, som utmynnade i behov av åtgärder. Ur redovisningssynpunkt kan denna matris tecknas på följande sätt.

| Kompetens | Dagsläget | Morgondagens behov | Åtgärder |
|---|---|---|---|
| *Ledningskompetens* | | | |
| • allmän karakteristik | | | |
| • antal och ålder | | | |
| • rörlighet | | | |
| • marknadsutsatthet | | | |
| • könsfördelning | | | |
| *Kärnkompetens* | | | |
| • kompetensområden | | | |
| • upphandling av likartad kompetens | | | |
| • antal, ålder | | | |
| • rörlighet | | | |
| • marknadsutsatthet | | | |
| • könsfördelning | | | |
| *Stödkompetens* | | | |
| • kompetensområden | | | |
| • upphandling av stödkompetens | | | |
| • antal, ålder | | | |
| • rörlighet | | | |
| • marknadsutsatthet | | | |

Det måste understrykas att det är en systematik för redovisning och analys som matrisen illustrerar, inte en tabell som skall fyllas i med siffror. Redovisning om framtida kompetensbehov handlar primärt om problem, möjligheter, bedömningar och vilja att vidta åtgärder. Det är svårt att kvantifiera kompetens. En anställd kan exempelvis representera mer än ett kompetensområde. Däremot kan rörlighet, könsfördelning och liknande naturligtvis kvantifieras.

Utredningen går nu igenom de faktorer i ovanstående matris, som kan vara av intresse att ta med när kraven på myndigheternas redovisning av framtida kompetensbehov skall preciseras. Det är viktigt att kraven på redovisning inte görs mer omfattande än det finns skäl till.

**Ledningskompetens**

Denna kompetens representeras av personer i ledande ställning. Inte bara chefer utan även projektledare och liknande kan ingå. Myndigheten avgör lämpligen vilka kategorier som skall innefattas. Dagsläget och morgondagens behov bedöms och redovisas enligt följande:

- ledningsfilosofi
- allmänna krav på chefer
- kriterier vid chefsrekrytering
- chefsutveckling.

Antal och åldersfördelning kan redovisas i syfte att ange en lämplig åldersfördelning som kan underlätta kontinuitet i verksamheten. Könsfördelning i dag och framtida ambitioner anges för att redovisa jämställdhetsaspekter.

I analysen av förväntat behov av chefer kan ingå en redovisning av förväntad övertalighet.

Rörlighet redovisas i syfte att nå den rörlighet som behövs för att få balans mellan erfarenhet och nytänkande. Detta är särskilt viktigt för ledningskompetensen.

Rörligheten kan delas upp på olika chefskategorier och kan redovisas på följande sätt:

- genomsnittlig tjänstetid per chefsbefattning
- förekomsten av tidsbegränsade förordnanden och tillämpningen av dem
- antal internt, respektive externt rekryterade.

**Kärnkompetens**

Olika kompetensområden, som kan betecknas som kärnområden, anges i syfte att säkerställa kompetenser som behövs i verksamheten i dag och i framtiden. Status och profil hos dessa kärnkompetenser kan anges och framtida ambitioner indikeras. Det kan anges om någon del av kompetensbehovet kan tillgodoses genom upphandling.

I den mån kärnkompetensen kan avgränsas till vissa personer, kan en beskrivning av följande förhållanden göras uppdelat per kärnkompetens.

Antal-, ålders- och könsfördelning i dag och eftersträvad framtida fördelning indikeras i syfte att underlätta kontinuitet i verksamheten, förnyelse, bättre jämställdhet osv.

Rörligheten kan redovisas som personalomsättning inom olika ålderskategorier.

I analysen av förväntat behov av personer med kärnkompetens ingår en redovisning av förväntad övertalighet.

Marknadsutsatthet redovisas enligt myndighetens definition.

**Stödkompetens**

Olika stödkompetensområden, deras status och profil, anges i syfte att säkerställa kompetenser som behövs i verksamheten i dag och i framtiden.

Möjlighet att upphandla stödkompetens i syfte att säkerställa den mest effektiva kompetensförsörjningen i dag och i framtiden redovisas. Det är ofta en praktisk fråga om stödkompetens skall upphandlas eller tillhandahållas med anställd personal, gäller t.ex. IT-personal.

I den mån stödkompetensen kan avgränsas till vissa personer, görs en uppdelning per stödkompetens: Antal- , ålders- och könsfördelning i syfte att nå en viss fördelning redovisas. Behovet av rörlighet anges.

I analysen av förväntat behov av personer med stödkompetens kan ingå en redovisning av förväntad övertalighet.

Marknadsutsatthet redovisas enligt myndighetens definition.

### 8.4.3 Överblick över rörligheten

Ovanstående är en provkarta på frågor och ansatser till analys, som kan nyttjas när regeringen ställer redovisningskrav på myndigheterna. Utredningen hävdade tidigare att det var viktigt att regeringen skaffade en överblick över bl.a. rörlighet. Om regeringen vill få en sådan överblick bör den ställa de nyss exemplifierade frågorna om rörlighet till alla eller ett representativt urval av myndigheterna vid åtminstone ett tillfälle. Det bör då vara möjligt att få en samlad bild för hela statsförvaltningen av:

- rörligheten inom de olika kompetenskategorierna vid ett givet redovisningstillfälle exempelvis avseende genomsnittlig tid i viss befattning eller graden av extern rekrytering
- de behov av framtida rörlighet som myndigheterna upplever
- vad myndigheterna avser att göra för att nå önskvärd rörlighet.

Om regeringen önskar få en överblick över vissa förhållanden så handlar det med andra ord om att ställa samma krav på redovisning till tillräckligt många myndigheter och därefter ställa samman de skilda redovisningarna till en helhetsbild.

### 8.4.4 Hantering inom Regeringskansliet

Vår föreslagna uppföljning bygger främst på en kvalificerad dialog mellan regeringen och myndigheterna om bl.a. strategiska kompetensfrågor, löne- och annan arbetsgivarpolitik. Det är ett uppföljningssystem, som inledningsvis ges viss inriktning men som hela tiden måste utvecklas medan den tillämpas i praktiken. För att framgångsrikt införa och utveckla ett sådant system måste erforderlig kompetens finnas i Regeringskansliet.

Det kravet understryks också av det förhållandet att systemet innebär stor öppenhet med bl.a. löneuppgifter. Om sådana uppgifter från olika myndigheter används på ett felaktigt sätt kan den nya uppföljningen faktiskt leda till sämre verksamhetsresultat. Det måste sålunda göras en tillräckligt kvalificerad analys av sambandet mellan verksamhetens kompetensbehov och lönesättningen. Annars är risken betydande att den genomsnittliga lönehöjningen eller den som följer av centrala avtal framstår som norm. Detta i sin tur kan leda till att det framstår som generellt fel att höja löner över en sådan norm. Ett sådant bedömningskriterium leder till större försiktighet hos verkschefer. Man väljer att bli överdrivet försiktig med lönehöjningar för att inte göra fel och kan därigenom gå miste om viktig kompetens, vilket ger sämre resultat.

Det är inte utredningens sak att lämna förslag om hur arbetet inom Regeringskansliet skall bedrivas, men vi vill ändå framhålla att det bör finnas en central utbildnings- och stödfunktion i Regeringskansliet som kan stimulera fackdepartementens förberedelser av uppföljningen. Det bör dessutom finnas någon ansvarig för utbildning och stöd inför uppföljningen på varje departement. Vidare måste någon bereda "de gemensamma frågorna". Det kan exempelvis gälla vilka områden som kräver särskild överblick och vilka redovisningskrav som skall ställas på alla myndigheter för att få en sådan.

De arbetsgivarpolitiska frågorna kan vidare ses som system med flera aktörer involverade och regler som bestämmer hur de tillåts agera samt incitament som stimulerar till visst beteende. Ett sådant system behöver kontinuerligt utvecklas och förbättras. Utredningen har försökt göra en "systemgenomgång" och föreslagit vissa förbättringar av den nuvarande ordningen. Löpande förbättringar av systemet bör initieras och bedömas av Regeringskansliet. Det bör därför inom Regeringskansliet finnas någon "systemägare" som kontinuerligt följer "systemets funktionsduglighet" och tar initiativ till förbättringar. Det kan handla om behovet av samlad förbättring av uppföljningen, nya villkor för ramanslagsberäkningar osv. Sådana förändringar kan aktualiseras från många håll. Det är emellertid väsentligt att beslut om förändringar bereds utifrån ett systemperspektiv. En systemägare skall bevaka helheten och i rimlig grad kunna påverka vilka förändringar som görs.

# Källor

## Muntliga källor

Anne Wibble, Riksdagen

Stefan Strömberg, Justitiedepartementet
Anette Andersson, Justitiedepartementet

Jörgen Holmqvist, Finansdepartementet
Ingemar Hansson, Finansdepartementet
Else-Sofi Ericsson, Finansdepartementet
Frank Walterson, Finansdepartementet

Carin Lindborg, Utbildningsdepartementet
Lennart Ståhle, Utbildningsdepartementet
Ann Lundgren, Näringsdepartementet,
Eva Thorsell, Inrikesdepartementet

Bertel Österdahl, Kriminalvårdsstyrelsen
Tina Ehsleben, Kriminalvårdsstyrelsen
Stig Fjärstedt, Kriminalvårdsstyrelsen
Christer Fredin, Kriminalvårdsstyrelsen
Ingemar Hjalmarsson, Kriminalvårdsstyrelsen
Bo Johansson, Kriminalvårdsstyrelsen
Nils-Göran Nilsson, Kriminalvårdsstyrelsen
Britta Stenman, Kriminalvårdsstyrelsen
Boy Svedberg, Kriminalvårdsstyrelsen
Rune Wallin, Kriminalvårdsstyrelsen
Leif Boman, Kriminalvården, regionkontoret i Örebro

Ingemar Skogö, Luftfartsverket

Peter Kleen, Kommerskollegium
Hélène Charpentier, Kommerskollegium

Jan Hellstadius, Kommerskollegium
Marianne Jönsson, Kommerskollegium
Gabriella Larsson, Kommerskollegium
Hans Maskåll, Kommerskollegium
Kajsa Olofsgård, Kommerskollegium
Anita du Pau, Kommerskollegium
Ingrid von Scheele, Kommerskollegium
Gunnar Åkerblom, Kommerskollegium

Anitra Steen, Riksskatteverket
Per Björhammar, Riksskatteverket
Gertrud Bågstam, Riksskatteverket
Bengt Eriksson, Riksskatteverket
Göran Gräslund, Riksskatteverket
Peter Högberg, Riksskatteverket
Christina Josefsson, Riksskatteverket
Halvar Myr, Riksskatteverket
Lars-Olov Nilsson, Riksskatteverket
Eva-Britt Nordhall, Skatteförvaltningen, Skaraborgs län

Ulf Göransson, Arbetsgivarverket (vid tiden för intervjun)
Christer Carlsson, Arbetsgivarverket
Anders Emlund, Arbetsgivarverket
Nils-Henrik Schager, Arbetsgivarverket

Janne Carlsson, Kungl. Tekniska högskolan i Stockholm

Johnny Andersson, Uppsala universitet
Rose-Marie Finn, Uppsala universitet
Anders Grundström, Uppsala universitet
Outi Lundén, Uppsala universitet
Jan Stålhammar, Uppsala universitet
Bo Sundqvist, Uppsala universitet

Stefan Lindeberg, länsstyrelsen i Södermanlands län
Karin Bergkvist, länsstyrelsen i Södermanlands län
Yvonne Carlsson, länsstyrelsen i Södermanlands län
Inger Carnelius, länsstyrelsen i Södermanlands län
Jard Gidlund, länsstyrelsen i Södermanlands län
Anne-Marie Hallberg, länsstyrelsen i Södermanlands län
Göran Klingberg, länsstyrelsen i Södermanlands län
Ingrid Laving-Antonsson, länsstyrelsen i Södermanlands län
Lars Pettersson, länsstyrelsen i Södermanlands län

Margareta Ringborg-Skagerström, länsstyrelsen i Södermanlands län

Lars Eric Ericsson, Gävleborgs län

Rolf Annerberg, Statens naturvårdsverk
Ronny Ferm, Statens naturvårdsverk
Annette Måhlstedt, Statens naturvårdsverk

Anders Hagman, Landstingsförbundet
Agneta Olin, Landstingsförbundet

Kjell Eriksson, SACO-S

Sven-Olof Arbestål, SEKO

Jack Elfving, TCO-OF
Christer Spjut, TCO-OF
Peter Steiner, TCO-OF
Arne Söderberg, TCO-OF
Johan Tengblad, TCO-OF

Heinrich Blauert, Sveriges Verkstadsindustrier

## Litteraturförteckning

Arbetsmarknadsutskottet, Betänkande 1985/86:AU 6 om den statliga personalpolitiken
Arbetsmarknadsutskottet, Betänkande 1992/93:AU 10 Statliga arbetsgivarfrågor
Institutet för framtidsstudier, 70-talisternas värderingar, delredovisning nr 7, 1996
Konstitutionsutskottet, 1993/4:KU 19 En ombildning av arbetsgivarorganisationen för det statliga området
Konstitutionsutskottet, Betänkande 1986/87:KU 29 om ledningen av den statliga förvaltningen
Konstitutionsutskottet, Betänkande 1994/95: KU 2 Reformera riksdagsarbetet
Konstitutionsutskottet, Betänkande 1994/95: KU 3 En ombildning av arbetsgivarorganisationen för det statliga området
Proposition 1984/85:219 om den statliga personalpolitiken
Proposition 1986/87:99 om ledning av den statliga förvaltningen

Proposition 1987/88:150, bilaga 1 Reviderad finansplan 1988 (kompletteringspropositionen)
Proposition 1991/92:100, bilaga 8
Proposition 1992/93:100, bilaga 8
Proposition 1993/94:77 En ombildning av arbetsgivarorganisationen för det statliga området
Regeringens skrivelse 1984/85:202 om den offentliga sektorns förnyelse
Riksdagens revisorers förslag angående den statliga personalpolitiken, 1995/96: RR7
Riksdagens revisorers förslag angående insatser för att främja jämställdheten i arbetslivet, 1995/96:RR8.
Riksdagens revisorers förstudie 1995/96:15, Myndigheternas lönekostnader.
Riksdagsskrivelse 1993/94:264
SFS 1994:272 ändrad senast 1994:1936, Förordning med instruktion för Arbetsgivarverket
SOU 1992:100 Staten och arbetsgivarorganisationerna samt sammanställning av remissvar
SOU 1992:102 Myndigheternas förvaltningskostnader – budgetering av pris- och löneförändringar samt remissvar
Statens förnyelsefond 1996, Hinder för förändringsarbetet vid statliga myndigheter
Statistiska centralbyrån, På tal om kvinnor och män, Lathund om jämställdhet, 1996
Statskontoret 1996:15, Staten i omvandling

# Statens offentliga utredningar 1997

# Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan – steg för steg. U.
2. Inkomstskattelag, del I-III. Fi.
3. Fastighetsdataregister. Ju.
4. Förbättrad miljöinformation. M.
5. Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. A.
6. Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. K.
7. Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex förvaltningsområden. Fi.
8. Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. S.
9. Flexibel förvaltning. Förändring och verksamhetsanpassning av statsförvaltningens struktur. Fi.
10. Ansvaret för valutapolitiken. Fi.
11. Skatter, miljö och sysselsättning. Fi.
12. IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från en hearing anordnad av IT-kommissionen den 18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. K.
13. Regionpolitik för hela Sverige. N.
14. IT i kulturens tjänst. Ku.
15. Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik. Fi.
16. Att utveckla industriforskningsinstituten. N.
17. Skatter, tjänster och sysselsättning. + Bilagor. Fi.
18. Granskning av granskning. Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. Fi.
19. Bättre information om konsumentpriser. In.
20. Konkurrenslagen 1993-1996. N.
21. Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. U.
22. Aktiebolagets kapital. Ju.
23. Digital demokr@ti. Ett seminarium om Teknik, demokrati och delaktighet den 8 november 1996 anordnat av Folkomröstningsutredningen, IT-kommissionen och Kommunikationsforskningsberedningen. IT-kommissionens rapport 2/97. K.
24. Välfärd i verkligheten – Pengar räcker inte. S.
25. Svensk mat – på EU-fat. Jo.
26. EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. Jo.
27. Kontroll Reavinst Värdepapper. Fi.
28. I demokratins tjänst. Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos. Fi.
29. Barnpornografifrågan. Innehavskriminalisering m.m. Ju.
30. Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning. Fi.
31. Kristallkulan – tretton röster om framtiden. IT-kommissionens rapport 3/97. K.
32. Följdlagstiftning till miljöbalken. M.
33. Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete. Fi.
34. Övervakning av miljön. M.
35. Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. K.
36. Bekämpande av penningtvätt. Fi.
37. Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. U.
38. Myndighet eller marknad. Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. Fi.
39. Integritet Offentlighet Informationsteknik. Ju.
40. Unga och arbete. In.
41. Staten och trossamfunden
    Rättslig reglering
    – Grundlag
    – Lag om trossamfund
    – Lag om Svenska kyrkan. Ku.
42. Staten och trossamfunden
    Begravningsverksamheten. Ku.
43. Staten och trossamfunden
    Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven. Ku.
44. Staten och trossamfunden
    Svenska kyrkans personal. Ku.
45. Staten och trossamfunden
    Stöd, skatter och finansiering. Ku.
46. Staten och trossamfunden
    Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. Ku.
47. Staten och trossamfunden
    Den kyrkliga egendomen. Ku.
48. Arbetsgivarpolitik i staten. För kompetens och resultat. Fi.

# Statens offentliga utredningar 1997

# Systematisk förteckning

## Justitiedepartementet

Fastighetsdataregister. [3]
Aktiebolagets kapital. [22]
Barnpornografifrågan.
Innehavskriminalisering m.m. [29]
Integritet Offentlighet Informationsteknik. [39]

## Socialdepartementet

Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. [8]
Välfärd i verkligheten – Pengar räcker inte. [24]

## Kommunikationsdepartementet

Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. [6]
IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från en hearing anordnad av IT-kommissionen den 18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. [12]
Digital demokr@ti. Ett seminarium om Teknik, demokrati och delaktighet den 8 november 1996 anordnat av Folkomröstningsutredningen, IT-kommissionen och Kommunikationsforskningsberedningen. IT-kommissionens rapport 2/97. [23]
Kristallkulan – tretton röster om framtiden. IT-kommissionens rapport 3/97. [31]
Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. [35]

## Finansdepartementet

Inkomstskattelag, del I-III. [2]
Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex förvaltningsområden. [7]
Flexibel förvaltning. Förändring och verksamhetsanpassning av statsförvaltningens struktur. [9]
Ansvaret för valutapolitiken. [10]
Skatter, miljö och sysselsättning. [11]
Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik. [15]
Skatter, tjänster och sysselsättning. + Bilagor. [17]
Granskning av granskning. Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. [18]
Kontroll Reavinst Värdepapper. [27]
I demokratins tjänst. Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos. [28]
Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning. [30]
Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete. [33]
Bekämpande av penningtvätt. [36]
Myndighet eller marknad. Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. [38]
Arbetsgivarpolitik i staten. För kompetens och resultat. [48]

## Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan – steg för steg. [1]
Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. [21]
Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. [37]

## Jordbruksdepartementet

Svensk mat – på EU-fat. [25]
EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. [26]

## Arbetsmarknadsdepartementet

Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. [5]

## Kulturdepartementet

IT i kulturens tjänst. [14]
Staten och trossamfunden
Rättslig reglering
– Grundlag
– Lag om trossamfund
– Lag om Svenska kyrkan. [41]
Staten och trossamfunden
Begravningsverksamheten. [42]
Staten och trossamfunden
Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven. [43]
Staten och trossamfunden
Svenska kyrkans personal. [44]
Staten och trossamfunden
Stöd, skatter och finansiering. [45]
Staten och trossamfunden
Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. [46]
Staten och trossamfunden
Den kyrkliga egendomen. [47]

## Närings- och handelsdepartementet

Regionpolitik för hela Sverige. [13]
Att utveckla industriforskningsinstituten. [16]
Konkurrenslagen 1993-1996. [20]

## Inrikesdepartementet

Bättre information om konsumentpriser. [19]
Unga och arbete. [40]

## Miljödepartementet

Förbättrad miljöinformation. [4]
Följdlagstiftning till miljöbalken. [32]
Övervakning av miljön. [34]