

Regeringen
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm**Betänkandet (SOU 2002:32) Den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten – en samlad utvärdering****Arbetsgivarbeslut måste fattas nära verkligheten och med hänsyn till helheten**

Arbetsgivarverket instämmer i utredningens bedömning att den arbetsgivarpolitiska delegeringen fyller sitt syfte. Dagens krav på flexibelt beslutsfattande och verksamhetsanpassning förutsätter djup kunskap om de lokala förutsättningarna. Sådan kunskap kan bara finnas lokalt dvs. på myndigheterna. Samtidigt måste summan av alla de lokala beslut som fattas leda till en fungerande helhet. Samverkan mellan de statliga arbetsgivarna är därför ett måste.

Under perioden 1994-2002 har åtskilliga problem och utmaningar hanterats på ett framgångsrikt sätt av de statliga arbetsgivarna inom ramen för systemet med delegerat arbetsgivaransvar. I framtiden torde nya svårigheter och utmaningar uppkomma där det kommande generationsskiftet, som utredningen framhåller, bara är en i raden. Utifrån gjorda erfarenheter är det Arbetsgivarverkets övertygelse att delegerat arbetsgivaransvar är det bästa valet för att klara dessa kommande utmaningar.

Den lokala lönebildningens styrka

Arbetsgivarverket instämmer i utredningens bedömning att lönebildningen i staten under den studerade perioden legat på en från samhällsekonomisk synpunkt ansvarsfull nivå och att delegeringen medfört en bättre verksamhetsanpassning av lönebildningen.

Emellertid kan Arbetsgivarverket inte ställa sig bakom vissa av de uppfattningar om vad arbetsgivaransvar och centrala kollektivavtal kan och bör åstadkomma, som finns t.ex. i utredningens behandling av den s.k. relativlöneproblematiken. Det ter sig främmande att Arbetsgivarverket, oavsett styrningsform, skulle ha möjlighet att göra meningsfulla och för myndigheterna gemensamma bedömningar om vilka lönerelationer som bör råda mellan olika kategorier statsanställda. Informationsunderlag för sådana beslut finns idag inte tillgängligt på central nivå. Det skulle medföra en omfattande administrativ appa-

rat och stora kostnader att försöka hålla en sådan information aktuell och levande, om det alls vore möjligt att framställa sådant beslutsunderlag. Lönerelationer mellan individer och grupper är numera en ständigt föränderlig och allt mer flexibel process, som påverkas av ett stort antal förhållanden. Däri ligger den moderna decentraliserade lokala lönebildningens styrka.

Kan utredningen däremot tolkas så att man syftar till att påpeka vikten av att Arbetsgivarverket genom samverkan motverkar aggressiva lokala försök till relativlöneförskjutningar inom staten, med de destabiliserande effekter detta skulle medföra, är påpekandet berättigat.

Arbetsgivarverket har också svårt att förstå utredningens skepsis beträffande den s.k. lönesamtalsmodellen, vilken introducerades i 2001 års ramavtal med SACO-S. Det finns visserligen risker, men idag inga belägg för att denna metod för lönerevision skulle innebära större faror för t.ex. överdriven löneutveckling än den traditionella lokala lönerevisionen. Oavsett form har den lokala arbetsgivaren att svara för att lönerevisionen sker på ett kompetent och ansvarsfullt sätt. Lönesamtalsmodellen kan bara tillämpas om arbetsgivaren själv föreslår det.

Tekniken för anslagsberäkning måste inge förtroende

Arbetsgivarverket tillstyrker förslaget att övergå till ett AKI-RAM baserat på tjänstemannaindex. Ett sådant index avspeglar på ett mer korrekt sätt den arbetskostnadsutveckling som är att förvänta inom staten, eftersom arbetskraftens sammansättning liksom kollektivavtalens konstruktion liknar privattjänstemannaområdets.

Arbetsgivarverket tillstyrker också förslaget om ett fast produktivitetskrav istället för varierande produktivitetsavdrag. Det nuvarande produktivitetsavdraget, som motsvarar den historiska produktivitetsutvecklingen inom privat tjänstesektor, vilar på en mycket osäker statistisk grund och är av oklar relevans när det gäller att uppskatta produktivitetsutvecklingen inom statlig tjänsteproduktion. Det är bättre att veta i förväg hur stort kravet är. Förutsättningen för att förändringen ska få en positiv betydelse är dock att myndigheterna kan lita på att produktivitetskravet verkligen ligger fast under en längre tid.

Ny ledningsstruktur – olika synsätt

Arbetsgivarverkets styrelse beskrivs i utredningen som den instans som på ett aktivt och engagerat sätt leder hela verksamheten. Mot denna beskrivning finns intet att invända. Den styrka och sammanhållning som styrelsen uppvisar har utvecklats genom omfattande diskussioner i viktiga och många gånger mycket svåra frågor. Det torde också ha betydelse att styrelsen består av myndighetschefer som dels känner den statliga sfärens villkor och förutsättningar väl, dels känner ett stort ansvar för hela den statliga sektorns utveckling. Oavsett ledningsstruktur i övrigt är sammansättningen med myndighetschefer som utgör styrelse angelägen att bevara.

Arbetsgivarverkets unika konstruktion, som beskrivs i utredningen, kan i sig leda till otydligheter i styrning och legitimitet. Trots dessa otydligheter är det viktigt att slå fast att den konstitutionella hybriden väl fyllt sitt ursprungliga syfte. Otydligheterna i styrningen blir särskilt uppenbara i synen på Arbetsgivarverkets högsta beslutande organ, arbetsgivarcollegiet. Existensen av olika synsätt på ledningsstrukturen har sin grund och förklaring i verkets unika konstruktion.

Det finns skäl som talar för det synsätt som utredningen biträder, nämligen att arbetsgivarcollegiet har kommit att betraktas som en administrativ överbyggnad, en symbol utan värde. Arbetsgivarverket som arbetsgivarorganisation hämtar enligt denna uppfattning i stället sin legitimitet som företrädare för myndigheterna i det arbete som bedrivs i styrelsen, i sektorer, delegationer och nätverk m.m. Att avskaffa arbetsgivarcollegiet innebär därför inte någon stor principiell förändring av det delegerade arbetsgivaransvaret. För detta synsätt talar också att närvaron vid kollegiemötena vid flera tillfällen varit problematisk och att kollegiets överläggningar haft begränsad betydelse för styrningen av verksamheten.

Ett annat synsätt bygger på att Arbetsgivarverket, utöver regeringen, behöver ett högsta beslutande organ i form av ett årsmöte, en stämma, en kongress eller ett representantskap. Den nuvarande representativa organisationen med ett arbetsgivarcollegium som högsta beslutande organ är med detta synsätt en grund för att Arbetsgivarverket ska kunna arbeta direkt och entydigt på myndigheternas/myndighetschefernas uppdrag samt också kunna ansvara för en samordnad arbetsgivarpolitik. Den föreningsliknande modell som Arbetsgivarverket hittills arbetat efter skulle i så fall förutsätta ett årsmöte/en "bolagsstämma", som på i sådana sammanhang sedvanligt sätt genomförs snabbt, effektivt och väl förberett.

Argument för utredningens synsätt och förslag finns i utredningens rapport och upprepas därför inte här. Nedan redovisas en något utvecklad argumentation för ett alternativt synsätt som skulle tala för att dagens ledningsstruktur bibehålls.

Myndighetschefernas kontroll över de centrala avtalen

Styrelsen är Arbetsgivarverkets förhandlingsdelegation och utgör det organ som godkänner de centrala avtalen. Om utredningens förslag genomförs, kommer förankringen hos myndighetscheferna som man förhandlar för, formellt inte att vara lika direkt och tydlig som i dagens organisation. Hur myndighetscheferna, såsom verksförordningen förutsätter, ska kunna ta ansvar inte bara för den egna myndighetens arbetsgivarpolitik utan även för en samordnad statlig arbetsgivarpolitik, utan att ha ett direkt ansvar för hur deras förhandlingsdelegation utses och arbetar, ger utredningen inget övertygande svar på. Myndighetschefernas kontroll över hur arbetskraftskostnaderna utvecklas via de centrala kollektivavtalen kan komma att försvagas.

Samordning av den statliga arbetsgivarpolitiken

Om den föreningsliknande modellen slopas finns risk för att Arbetsgivarverket kommer att betraktas som en hos de statliga arbetsgivarna mindre förankrad institution, i sämsta fall som enbart en serviceorganisation alternativt en tillsynsmyndighet. Verket kan då inte fungera som effektivt organ för samordning av myndighetschefernas arbetsgivaransvar. Det är därför inte givet att effekten av utredningens förslag blir den ökade styrning av myndigheterna som utredningen föreställer sig och efterlyser. Myndigheterna kan komma att välja att i högre grad utveckla egna arbetsgivarpolitiska tänkesätt och lösningar. Om Arbetsgivarverket via sin styrelse och kansli i sådant fall skulle försöka utöva en starkare ensidig styrning av myndigheternas arbetsgivarpolitik, skulle detta sannolikt minska myndigheternas öppenhet och intresse för samverkan.

Samband mellan ansvar och befogenheter

Den förvaltningspolitiska reform som genomfördes åren 1993 - 1994 byggde på att ansvar och befogenheter i arbetsgivarfrågor måste följas åt. Genom ramanslagssystemet kunde myndighetscheferna ges ett stort inflytande över och ansvar för hur verksamhetens resurser används. En av flera nödvändiga förutsättningar för att myndighetscheferna skulle klara detta var att såväl det enskilda som det samordnade arbetsgivaransvaret delegerades till dem. Genom nuvarande ledningsstruktur kopplas myndighetschefernas ansvar för arbetsgivarpolitiken samman med inflytandet över Arbetsgivarverket.

Arbetsgivarverket som central arbetsgivarpart

Arbetsgivarverkets ställning i förhållande till och som samarbetspart till andra arbetsgivarorganisationer kan riskera att komma i ett sämre läge, om det inte längre klart följer att verket är arbetsgivarstyrt. Till detta kommer att Arbetsgivarverkets ställning i förhållande till de fackliga organisationerna kan komma att försvagas, om verket inte uppfattas som representativt för de statliga arbetsgivarna. Regeringens roll kommer antagligen av båda dessa externa aktörsgupper att uppfattas som betydligt större än vad utredningen antar blir fallet. Arbetsgivarverket får också svårare att driva en effektiv självständig intressebevakning för de statliga myndigheternas räkning i arbetsgivarfrågor.

Ovan har olika synsätt på Arbetsgivarverkets ledningsstruktur redovisats. Som framfördes inledningsvis i detta avsnitt så fungerar den konstitutionella hybriden, vilket också utredningen konstaterar. Trots de principiella resonemang som refererats ovan för och emot en ändrad ledningsstruktur, är det Arbetsgivarverkets mening att båda modellerna torde kunna fungera.

Onödiga detaljinstruktioner

Föreslagna sektorsråd innebär inte något nytt. De myndighetschefer som så önskar är med i delegationerna idag. Oavsett ledningsstruktur bör den interna organisationen hos Arbetsgivarverket helt avgöras av myndigheterna.

Problematisks tabsroll

Utredningens uppfattning att verkets tabsroll inte kan störa relationerna mellan verket och myndigheterna stämmer inte. Arbetsgivarverket har erfarenhet av situationer då sådana störningar uppstått. Behålls tabsrollen, bör tabsuppdraget avgränsas så att enbart uppdrag som inte stör myndigheternas förtroende ges.

Positivt att regeringen följer upp arbetsgivarpolitiken

Arbetsgivarverket anser att utredningens förslag om regeringens uppföljning av myndigheternas kompetensförsörjning är bra, förutsatt att det också leder till en bättre dialog med myndigheterna. Regeringens agerande i de dialoger som förs med myndighetscheferna är avgörande för om myndighetscheferna ska få intrycket att arbetsgivarpolitiken och den arbetsgivarpolitiska samverkan är prioriterade frågor.

Beslut i detta ärende har fattats av Arbetsgivarverkets styrelse vid sammanträde den 17 oktober 2002. Närvarande var Ines Uusmann, Lars Rekke, Anders Flodström, Birgit Friggebo, Marie Hafström, Sten Heckscher, Gun Hellsvik, Lena Häll Eriksson, Birgitta Isaksson Pérez, Sture Korpi och Svante Öberg. I den slutliga handläggningen deltog också chefsekonom Nils Henrik Schager, föredragande.

Birgitta Isaksson Pérez
Generaldirektör

Nils Henrik Schager
Föredragande