

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Förslag till förordningsändringar med anledning av övergången till kostnadsmässig anslagsavräkning

Arbetsgivarverket ser positivt på förslaget att gå över till kostnadsmässig anslagsavräkning och delar regeringens syn på att ändrad avräkningsgrund utgör ett steg i riktning mot förbättrad ekonomisk styrning i staten.

Arbetsgivarverket motsätter sig dock förslaget till den övergångslösning som presenteras i budgetpropositionen för 2009. Förslaget till övergångslösning hade vunnit på att vara mer tydligt beskriven och vederbörligen utskickad på remiss. I och med det valda hanteringssättet har både övergångslösningens konstruktion och konsekvenser blivit svagt kommunicerade.

Av budgetpropositionen framgår det att regeringens förslag är att alla myndigheter får ett särskilt anslag och motsvarande belopp insatt på sitt räntekonto år 2009. Det särskilda anslaget ska motsvara hela övergångseffekten år 2009. De ordinarie förvaltningsanslagens nivå påverkas inte utan det särskilda anslaget hanteras på ett speciellt sätt i statsbudgeten så att användningen av detta inte påverkar utgiftstaket.

Sedan ska myndigheterna under fem år "betala tillbaka" ett belopp motsvarande det särskilda anslaget. År 2009 sker återbetalningen enligt förslaget i budgetpropositionen genom indragning av förvaltningsanslaget i efterhand. Indragningen ska motsvara en femtedel av övergångseffekten. 2010-2013 sker återbetalningen däremot genom *tillfälligt sänkt anslagsnivå* motsvarande en femtedel av den fastställda övergångseffekten.

Enligt budgetpropositionen för 2009 är den föreslagna övergångslösningen kostnadsneutral för myndigheter. I praktiken får dock lösningen effekter som inte är kostnadsneutrala. Detta gäller särskilt den delen av övergångseffekten som består av semesterlöneskulder som utgör den övervägande största delen, ungefär två tredjedelar, av övergångseffekten.

Det största problemet - hanteringen av semesterlöneskulden

För de flesta myndigheter gäller att semesterlöneskuldens värde inte minskar utan snarare ökar mellan åren. Förändringens storlek påverkas av två faktorer. Den ena

faktorn är antalet uttagna semesterdagar vid årets slut och den andra faktorn är värdet på de sparade semesterdagarna. Värdet påverkas dels av att personerna som sparar och tar ut semester har olika löner och dels av att lönenivåerna blir högre.

När det gäller semesterlöneskulden är det bara *förändringen* av skulden som anslagsavräknas. Och eftersom semesterlöneskulden normalt inte minskar, kan myndigheten inte heller "amortera av" semesterlöneskulden som teoretiskt finansierats av det särskilda anslaget i samband med övergången. Endast om personalen tar ut årets hela intjänade semester och all sparad semester kan myndigheten utnyttja hela det belopp som finns tillgängligt genom det särskilda anslaget. Detta är i praktiken och ur verksamhetsskäl omöjligt. Arbetsgivaren har inte heller mot bakgrund av regelverket inom området rätt att förlägga de anställdas sparade semesterdagar. Därför kommer myndigheterna inte att kunna utnyttja hela beloppet. Oavsett detta måste myndigheterna ändå betala tillbaka motsvarande *hela* det särskilda anslaget under fem år genom indragning respektive tillfälliga sänkningar av det ordinarie anslaget. Därmed kommer myndigheterna att få betala tillbaka för teoretisk finansiering av semesterlöneskulder som de i praktiken inte kan bli av med, annat än på mycket lång sikt. Resultatet är kraftigt försämrade ekonomiska förutsättningar som får en negativ effekt på myndigheternas verksamheter.

Vad gäller övriga delar av övergångseffekten t.ex. delpensionsavsättningar m.m., finns inte motsvarande problem som för semesterlöneskulden, eftersom dessa skulder minskar i takt med att avsättningar förvandlas till utbetalningar.

Arbetsgivarverket vill att ett nytt, *kostnadsneutralt* förslag till hanteringen av semesterlöneskulder framarbetas. Ekonomistyrningsverket är den myndighet som har bästa kunskaper och förutsättningar för att ta fram en bra lösning.

Ytterligare ekonomiska konsekvenser vid hantering av PLO

Arbetsgivarverket vill också peka på att det föreligger en stor risk att hanteringen av övergångslösningen får negativa effekter för pris- och löneomräkningen. Rätt hanterad kan man slippa de negativa effekter på myndigheternas verksamhet som uppstår om basen för pris- och löneomräkning sänks. En sänkning av basen för pris- och löneomräkning kan även skada trovärdigheten för ramanslagssystemet.

Arbetsgivarverkets tolkning av förslaget är att anslagen för 2010 kommer att pris- och löneomräknas med 2009 års anslag före den planerade indragningen som grund, vilket Arbetsgivarverket anser vara helt korrekt hantering. För pris- och löneomräkningen för åren 2011-2014 är det enda rimliga alternativet, för att övergången ska vara kostnadsneutral i detta avseende, att pris- och löneomräkningen baseras på föregående års anslag *före* den tillfälliga sänkningen.

Skulle regeringen välja att låta pris- och löneomräkningen baseras på föregående års anslag *efter* den tillfälliga sänkningen, blir resultatet en varaktig negativ effekt på myndigheternas anslagsnivåer. Därav följer försämrade ekonomiska förutsätt-

ningar för verksamheten. Arbetsgivarverket vill alltså uppmärksamma att, eftersom ramanslagssystemet bygger på en årlig uppräknings, får en sänkning av basen en negativ ränta-på-ränta-effekt för alla de kommande åren.

Arbetsgivarverket anser att om den föreslagna konstruktionen väljs, bör återbetalningen konstrueras som ett avdrag och att PLO bör beräknas på bruttoanslaget före avdraget.

Valfrihet och flexibilitet är effektivare än strikta gemensamma lösningar


Enligt Arbetsgivarverkets mening skulle det vara mer effektivt med en mer flexibel övergångslösning med möjlighet till valfrihet i finansieringen av övergångseffekten. Detta skulle vara ett alternativ till den konstruktion som har föreslagits.

I stället för att myndigheterna strikt ska tillämpa en gemensam lösning som är lika för alla oavsett deras förutsättningar när det gäller verksamhet, personal och ekonomi, bör myndigheterna själva kunna välja hur de vill lösa övergången. Övergångseffekten är olika stor för olika myndigheter, både i relativa och absoluta tal. Personalens ålderssammansättning påverkar hur semesterlöneskulden utvecklas. Myndigheterna kan också ha olika finansiella förutsättningar och ekonomiska situationer tack vare den flexibilitet som ramanslagssystemet innebär. Här ingår bland annat anslagskredit och anslagssparande. Därmed ska det vara upp till myndigheterna att själva avgöra vilken finansiering av övergångslösningen som passar den egna myndigheten bäst.

Beslut i detta ärende har fattats av ställföreträdande generaldirektör Karl Pfeifer. I den slutliga handläggningen deltog enhetschef Elisabet Sundén Ingeström, utredare Agneta Tisell och förhandlare Pauliina Lundberg, föredragande.



Karl Pfeifer
Stf. generaldirektör



Pauliina Lundberg
Förhandlare