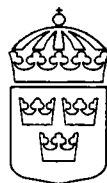


Finansutskottets yttrande

1993/94:FiU11y

Med anledning av Finansdepartementets promemoria om en ombildning av arbetsgivarorganisationen för det statliga området



1993/94
FiU11y

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har den 15 mars 1994 beslutat att bereda finansutskottet tillfälle att avge yttrande över en till konstitutionsutskottet inkommen skrivelse med promemoria från Finansdepartementet (1994-03-02) med anledning av proposition 1993/94:77 om en ombildning av arbetsgivarorganisationen för det statliga området.

I Finansdepartementets promemoria, som har rubriken Ramanslag och arbetsgivarrollen, behandlas vissa frågor med anledning av finansutskottets yttrande (1993/94:FiU8y) till konstitutionsutskottet över propositionen.

Bakgrund

Riksdagen beslutade våren 1993 om ändrad arbetsgivarorganisation på det statliga området (prop. 1992/93:100 bil. 8 Finansdepartementet, AU10, rskr. 205). En förutsättning för att kunna genomföra den föreslagna organisationsförändringen är att utgiftsramar införs för myndigheternas förvaltningskostnadsanslag. Myndigheterna tilldelas anslagsmedel för förvaltningskostnader i sin helhet inför varje budgetår. Det innebär att någon kompensation för uppkomna kostnader till följd av löneavtal inte ges. Myndigheterna ges därigenom hela ansvaret för lönebildningen och personalkostnaderna. Riksdagen skulle därigenom kunna avstå från att utöva sitt inflytande i dessa frågor. Riksdagens finansmakt skulle i stället kunna utövas på ett mer renodlat och tydligt sätt genom budgetregleringen och ställningstagandet till myndigheternas förvaltningsanslag.

I proposition 1993/94:77 om en ombildning av arbetsgivarorganisationen på det statliga området föreslog regeringen mot bakgrund härav att riksdagen skulle upphäva stadgandet i regeringsformen (9 kap. 11 §) om att finansutskottet skall godkänna avtal i fråga om anställningsvillkor för statens arbetstagare. Propositionen bereds för närvarande i konstitutionsutskottet.

Finansutskottet överlämnade den 24 februari 1994 ett yttrande till konstitutionsutskottet i ärendet (1993/94:FiU8y). I yttrandet anförde finansutskottet att de villkor som utgjorde förutsättningen för utskottets och riksdagens ställningstagande förra våren inte till alla delar var uppfyllda. Regeringen borde därför enligt finansutskottets mening senast i kompletteringspropositionen återkomma till riksdagen med en redovisning av hur de frågor utskottet tagit upp skulle hanteras innan slutligt ställningstagande gjordes i ärendet. De frågor utskottet väckte var följande.

- Hur skall riksdagen ta ställning till de kostnader till följd av kollektivavtal som inte direkt belastar myndigheternas anslag?
- Vilka principer avser regeringen att tillämpa för beräkning av anslaget för täckning av merkostnader för löner och pensioner?
- Under vilka omständigheter avser regeringen att använda möjligheten att redovisa merutgifter under ramanslag?
- Kostnader för förtidspensioner (pensionsersättningar) belastar myndigheten endast första året. Därefter befrias myndigheten för kostnaden som i stället belastar ett generellt anslag på statsbudgeten. Hur skall myndigheterna i framtiden kunna belastas för hela kostnaden för s.k. pensionsersättningar?

Finansdepartementet har därefter inkommit med en skrivelse (daterad 1994-03-02) undertecknad av statssekreterare Kjell-Åke Henstrand till konstitutionsutskottet med anledning av finansutskottets yttrande. I skrivelsen behandlas de frågor finansutskottet tagit upp i sitt yttrande.

Finansiering av kostnader till följd av kollektivavtal

I yttrandet till konstitutionsutskottet anförde finansutskottet att den i propositionen föreslagna modellen kan fungera endast om kostnaden för varje anställningsförmån, omedelbar eller framtida, belastar myndigheternas förvaltningsanslag. Det kan ske antingen genom att myndigheternas ramanslag reduceras med belopp som motsvarar kostnaderna för förmåner som finansierats på annat sätt än över ramanslagen eller i form av arbetsgivaravgifter. Regeringen har i finansplanen 1993 aviserat ett förslag om införande av arbetsgivaravgifter för myndigheterna. Riksdagen har efter förslag i 1993 års budgetproposition (s. 109) godtagit att en avräkning mot ramanslagen skall tillämpas i avvaktan på införande av arbetsgivaravgifter.

Finansutskottet fäste i nämnda yttrande uppmärksamheten på att i de centrala avtalen behandlas förutom direkta lönefrågor även generella anställningsvillkor samt frågor av mer långsiktig karaktär som pensionsfrågor och trygghetsfrågor. Det framgår inte av proposition 1993/94:77 om effekterna av dessa avtal direkt kommer att belasta myndigheternas anslag. Ofta uppkommer kostnader till följd av avtalen på andra anslag i statsbudgeten. I budgetförslaget har t.ex. hittills regelmässigt ett särskilt täckningsanslag för merkostnader för löner och pensioner tagits upp. Så görs även i budgetförslaget för budgetåret

1994/95. Under detta har medel avsatts för särskilda åtgärder inom kulturområdet. I RALS 1993—95 har parterna enats om en avsättning till en särskild kulturpott om 10 miljoner kronor att fördelas till vissa i avtalet angivna myndigheter. Avsikten är att dessa medel skall tillföras de berörda myndigheterna.

En konsekvens härav borde enligt utskottets mening vara att dessa medel avräknas mot övriga myndigheters ramanslag. Riksdagens utövande av finansmakten kräver att riksdagen även tar ställning till avtalskostnader som belastar generella anslag.

I skrivelsen från Finansdepartementet anförts i denna fråga att enligt den anslagsteknik som för närvarande tillämpas i statsbudgeten finansieras vissa kostnader som är en följd av kollektivavtal över andra poster på statsbudgeten än myndigheternas ramanslag. Det gäller t.ex. kostnader för pensionsåtaganden som finansieras över den i statsbudgeten uppförda inkomstiteln Statliga pensionsavgifter, netto. Den teknik för budgetering av ramanslagen som regeringen redovisade i 1992 års budgetproposition och som riksdagen ställt sig bakom innebär att sådana avtalskostnader som finansieras på annat sätt än över ramanslagen skall avräknas myndigheternas ekonomiska utrymme. I praktiken innebär detta att ramanslagen reduceras med belopp som motsvarar sådana kostnadsökningar. Detta har också genomförts i budgetpropositionen 1993 bl.a. avseende den särskilda kulturpott som parterna har överenskommit i ramavtalet för 1993—1995. Genom denna teknik tar riksdagen ställning till samtliga förvaltningskostnader när riksdagen beslutar om ramanslag till myndigheterna.

Med vad som redovisats i Finansdepartementets skrivelse har klarhet vunnits om hur kostnader som inte direkt belastar myndigheternas förvaltningsanslag, i detta fall den särskilda kulturpott som parterna överenskommit i ramavtalet för 1993—1995, kommer att hanteras under budgetåret 1994/95. Finansutskottet har inte något att erinra mot den redovisade lösningen.

Principer för beräkning av anslag för täckning av merkostnader för löner och pensioner

I skrivelsen från Finansdepartementet framhålls vidare att det även framgent kommer att erfordras ett anslag för täckande av merkostnader för löner under löpande budgetår för de få myndigheter som även fortsättningsvis kommer att ha reservationsanslag, förslagsanslag eller obetecknat anslag för att finansiera förvaltningskostnader. Som regeringen anförde i budgetpropositionen 1993 (s. 108) kommer kompensationen för dessa myndigheter att beräknas på samma grunder som för ramanslagsmyndigheter, dvs. kompensationen kan aldrig överstiga lönekostnadsutvecklingen inom den konkurrensutsatta sektorn. Skillnaden jämfört med ramanslag är endast en tidsmässig förskjutning för dessa myndigheter. Det täckningsanslag som förts upp i årets budgetproposition har således ett klart avgränsat ändamål och budgeteras enligt samma principer som myndigheternas ramanslag. Det skiljer sig

därmed från de täckningsanslag som tidigare förts upp som en förslagsvis beräkningspost på statsbudgeten för att generellt täcka prognosticerade löneomkostnader på grund av kollektivavtal.

Med denna förändrade beräkningsgrund för anslaget för täckande av merkostnader för löner och pensioner som redovisats av Finansdepartementet, innebärande att kostnader för kollektivavtal på det statliga området inte längre skall ligga till grund för beräkning av anslagets storlek, har finansutskottet inte något att erinra mot att ett sådant anslag tas upp i statsbudgeten för 1994/95.

Merutgifter under ramanslag

I yttrandet till konstitutionsutskottet påpekade finansutskottet att fr.o.m. budgetåret 1993/94 får de flesta myndigheterna sina medel för förvaltningsändamål i form av ramanslag. Enligt de bestämmelser som gäller för ramanslagen får dessa merbelastas, normalt genom utnyttjande av den anslagskredit som ges i regleringsbrevet eller, efter regeringens beslut i vissa fall, genom att *merutgifter* redovisas under anslaget. Eftersom den tidigare s.k. löneautomatiken på ramanslagen nu förutsätts ha upphört kommer det anvisade beloppet att utgöra det totala utgiftsutrymme som myndigheten får för att finansiera verksamheten under det aktuella budgetåret. Enligt utskottets mening väcker detta frågan om under vilka förutsättningar som regeringen framöver får medge merutgifter under anslag.

I skrivelsen från Finansdepartementet framhålls att av propositionen 1986/87:100 bilaga 1 (bet. 1986/87:FiU10, rskr. 1986/87:122) framgår att regeringens rätt att bevilja merutgift inskränker sig till att täcka tillfälliga utgifter som uppkommit utanför myndighetens kontroll, och att det endast kan bli fråga om rena undantagsfall. Med detta avses ytterligare uppgifter som ålagts myndigheten till följd av riksdagsbeslut men som inte beaktats vid budgeteringstillfället eller vid force majeure-liknande förhållanden, som t.ex. omfattande skada på inventarier. I samtliga andra fall måste regeringen underställa riksdagen frågan.

Regeringens beslut om merutgifter kan självfallet inte längre föranklas av ökade kostnader till följd av kollektivavtal, anförs det i Finansdepartementets skrivelse.

Med detta klarläggande anser finansutskottet att osäkerheten undanröjts om under vilka förutsättningar regeringen har möjlighet att bevilja merutgifter under ramanslag.

Finansiering av pensionsersättningar

Slutligen påpekade finansutskottet i yttrandet att kostnaderna för s.k. pensionsersättning belastar myndigheternas ramanslag endast under det första verksamhetsåret i de fall avgång sker frivilligt. Därefter belastar kostnaderna inkomsttiteln Statliga pensionsavgifter, netto. Kostnaderna övervältras därigenom på annan än myndigheten.

Enligt vad finansutskottet erfarit pågår ett arbete inom regeringskansliet som syftar till att lösa dessa frågor. Utskottet förutsatte i

yttrandet att denna fråga skulle regleras skyndsamt. För den händelse regeringen avser att fatta sådana beslut i framtiden måste de enligt finansutskottets mening underställas riksdagen för godkännande.

Av skrivelsen från Finansdepartementet framgår att en ändring av förordningen om utbetalning av statliga tjänstepensionsförmåner och vissa socialförsäkringsförmåner m.m. (1980:759) förbereds som innebär att sådana kostnader även fortsättningsvis skall belasta myndigheternas ramanslag. Ändringen beräknas vara genomförd före den 1 juli 1994. Vid större organisationsförändringar kan det emellertid finnas skäl att anvisa särskilda medel för sådana åtgärder. Regeringen bör då återkomma till riksdagen med förslag i dessa frågor.

Under förutsättning att dessa frågor reglerats inför nästa budgetårs början har finansutskottet inte något att erinra.

Sammanfattning

Finansutskottet konstaterar att Finansdepartementet i skrivelsen till konstitutionsutskottet har uppmärksammat de problem utskottet tagit upp i yttrandet till konstitutionsutskottet. Av skrivelsen framgår hur Finansdepartementet avser att hantera de olika problemen. Avsiktsförklaringen beträffande täckningsanslaget för löner och pensioner och utnyttjandet av merutgifter för ramanslag har utskottet inget att erinra emot. Vad gäller kostnader till följd av kollektivavtal som inte direkt belastar myndigheternas anslag har riksdagen accepterat en provisorisk lösning i avvaktan på att frågan om arbetsgivaravgifter för statliga myndigheter prövas av den i 1993 års finansplan aviserade utredningen. Frågan om hur förtidspensionerna (pensionsersättningarna) skall belasta myndigheternas anslag avser regeringen enligt skrivelsen att lösa före den 1 juli 1994.

Under förutsättning att de förändringar genomförs som redovisas i Finansdepartementets skrivelse ser utskottet inte något hinder för att slopa stadgandet i regeringsformen (9 kap. 11 §) att finansutskottet skall godkänna avtal i fråga om anställningsvillkor för statens arbetstare.

Stockholm den 24 mars 1994

På finansutskottets vägnar

Per-Ola Eriksson

I beslutet har deltagit: Per-Ola Eriksson (c), Bengt Wittbom (m), Roland Sundgren (s), Lars Leijonborg (fp), Per Olof Håkansson (s), Lisbet Calner (s), Yvonne Sandberg-Fries (s), Stefan Attefall (kds), Arne Kjörnsberg (s), Roland Larsson (c), Sonia Karlsson (s), Lennart Hedquist (m), Alf Egnerfors (s), Christel Anderberg (m) och Christer Windén (nyd).

Från Vänsterpartiet, som inte företräds av någon ordinarie ledamot i utskottet, har suppleanten Johan Lönnroth (v) närvarit vid den slutliga behandlingen av ärendet.

1993/94:FiU11y