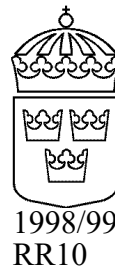


Förslag till riksdagen

1998/99:RR10

Riksdagens revisorers förslag angående myndigheternas lönekostnader



Riksdagens revisorer anmäler härmed sin granskning av myndigheternas lönekostnader.

1 Revisorernas granskning

Med anledning av det delegerade arbetsgivar- och kostnadsansvaret har Riksdagens revisorer granskat utvecklingen av myndigheternas lönekostnader. Förslaget kommer från finansutskottet. Revisorerna berörde själva i granskningen av den statliga personalpolitiken som genomfördes 1994/95 flera viktiga personalpolitiska områden, bl.a. lönefrågorna. Avsikten var att även behandla lönefrågorna i en särskild granskning vilket nu har genomförts.

Revisorerna har granskat löneutvecklingen i förhållande till de två senast avslutade centrala ramavtalen, RALS 1993–95 och RALS 1995–98. RALS står för ”Ramavtal om löner m.m. för statstjänstemän m.fl. ”. Bland annat har revisorerna undersökt hur myndigheternas löner har utvecklats i förhållande till de centrala avtalen, hur de höjningar som överstigit avtalens nivåer har förklarats och hur sådana lönehöjningar har finansierats. Revisorerna menade att det fanns anledning att på myndighetsnivå undersöka utfallet vid lönerevisionerna och i vilken utsträckning möjligheten att höja löner mellan lönevisionerna utnyttjats.

Lönebildningen vid statliga myndigheter skall medverka till att målen för verksamheterna uppnås och till att verksamheterna bedrivs effektivt. De statliga myndigheternas förvaltningskostnader utgörs till största delen av kostnader för personal och löner. Lönekostnaderna i staten uppgår till betydande belopp. Enligt revisorerna fanns det även, inte minst med anledning av att uppföljning och analys är grundläggande för mål- och resultatstyrningen, skäl att granska hur uppföljning och analys av löneutvecklingen genomförs.

Eftersom det inte finns några redovisningar av hur lönerna har utvecklats för de enskilda myndigheterna valde revisorerna att genomföra fallstudier. Underlaget till granskningen består därmed till stor del av fallstudier vid fem myndigheter och ett myndighetsområde. Fallstudierna, som även inkluderar intervjuer med företrädare för de lokala parterna, har genomförts vid domstolsväsendet, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), Riksrevisionsverket, Riksskatteverket, Statens skolverk och Vägverket.

Intervjuer har även genomförts med företrädare för de centrala parterna på det statliga förhandlingsområdet samt med tjänstemän i Regeringskansliet.

Revisorernas granskning, överväganden och förslag redovisades i rapporten 1998/99:5 Myndigheternas lönekostnader. Rapporten återfinns som bilaga 1 till denna skrivelse. Granskningsrapporten har remissbehandlats. En remissammanställning finns i bilaga 2. I skrivelsen återges kortfattat remissinstansernas yttranden under respektive rubrik i den utsträckning remissinstanserna anfört något som direkt berör respektive fråga. För en mer fullständig redogörelse av respektive yttrande hänvisas till bilaga 2.

I det följande redovisar revisorerna sina slutliga överväganden och förslag med anledning av granskningen.

2 Revisorernas överväganden och förslag

2.1 Löneutvecklingen samt uppföljning och analys av myndigheternas löneutveckling och lönekostnader

Rapporten

Statens totala kostnader för den egna verksamheten uppgick till 150,3 miljarder kronor år 1997. Personalkostnaderna uppgick till 82,4 miljarder kronor samma år (Riksrevisionsverket, Underlag till årsredovisning för staten 1997).

Riksdagen och regeringen har förlitat sig på att arbetsmarknadens parter använder sig av sin rätt att förhandla och sluta kollektivavtal på ett ansvarsfullt sätt. Både riksdagen och regeringen har vid ett flertal tillfällen uttryckt att lönebildningen skall skötas av arbetsmarknadens parter. Statsmakterna skall inte bedriva inkomstpolitik.

Finansutskottet och regeringen skall inte längre godkänna de kollektivavtal om anställningsvillkor som sluts för anställda vid de statliga myndigheterna. Myndigheterna har därtill genom mål- och resultatstyrningen fått långtgående befogenheter att bestämma hur tilldelade medel skall användas. Anslagsmyndigheterna har fått ramanslag för sina förvaltningskostnader samtidigt som arbetsgivarbefogenheterna har delegerats. Myndigheterna har det fulla ansvaret för förvaltningskostnaderna, däribland kostnaderna för kollektivavtalen. Samtidigt har den statliga arbetsgivarorganisationen, Arbetsgivarverket, ombildats från att vara en av regeringens stabsmyndigheter till att huvudsakligen vara en arbetsgivarorganisation för statliga myndigheter. Riksdagen har uttalat att Arbetsgivarverket, till vilket regeringen har delegerat rätten att sluta kollektivavtal på statens vägnar, bör utöva sin verksamhet så självständigt som möjligt i förhållande till den politiska nivån. Samtidigt skall verksamheten vara väl förankrad i myndigheternas intressen som arbetsgivare (bet. 1993/94:KU19, rskr. 1993/94:264).

De centrala parterna på det statliga förhandlingsområdet har efter stabiliseringsavtalen i början av 1990-talet slutit centrala ramavtal för löner och andra anställningsvillkor som successivt givit de lokala parterna stor handlingsfrihet och möjligheter till lokala anpassningar. De nu gällande avtalen, RALS 1998–2001, innehåller inte som tidigare några procentsatser utifrån vilka

löneökningssutrymmet skall beräknas vid enskilda lönerevisionstillfällen. Lokala parter skall nu utifrån angivna löneprinciper själva komma överens om löneökningssutrymme, antal lönerevisioner under avtalsperioden, revisionsstidpunkter samt om fördelningen på individer. De procentsatser som angivits för vissa tidpunkter under avtalsperioden är avsedda att fungera som s.k. stupstockar om de lokala parterna inte kan komma överens. Parternas gemensamma bedömning när avtalet slöts var att arbetskraftskostnaderna för avtalsområdet som helhet på grund av bestämmelserna i RALS 1998–2001 kommer att ha stigit med ca 9,0 % vid avtalsperiodens slut (rensat för effekter av strukturella förändringar). Förutom beträffande lönerna har de centrala parterna givit de lokala parterna befogenheter att sluta avvikande eller kompletterande lokala kollektivavtal om samtliga anställningsvillkor som berörs i de centrala villkorsavtalen – RALS 1995–98 och RALS 1999–2001. Det gäller t.ex. arbetstid, lönetillägg och reseförmåner, antalet semesterdagar och semesterns förläggning.

Löneutvecklingen

Revisorerna konstaterar att myndigheternas löneutveckling under RALS 1993–95 och RALS 1995–98 har överskridit avtalens lägsta nivåer för beräkning av löneökningssutrymmen (se bilaga 1, avsnitt 4). Vissa myndigheter har överskridit nivåerna i betydande grad. Skillnaderna i förhållande till de löneökningssutrymmen som förhandlats fram centralt varierar mellan myndigheterna. Löneökningarna inom Arbetsgivarverkets sektorer och de olika departementsområdena har varje år mellan 1993 och 1997 med några undantag överskridit avtalens lägsta nivåer för beräkning av löneökningssutrymmet. I ett flertal fall har löneökningarna varit väsentligt mycket större än avtalens nivåer. Det är stor skillnad mellan löneökningarna vid de myndigheter som har haft de största respektive minsta löneökningarna. Även Statistiska centralbyråns statistik visar att löneutvecklingen överskridit de centrala avtalens nivåer.

Revisorerna konstaterar att fallstudiemyndigheterna har haft tillräckligt med pengar för att inte endast följa RALS-arnas lägsta nivåer för beräkning av löneökningssutrymmet utan för betydligt större lönehöjningar. Myndigheternas förklaringar till detta har varit att man velat komma till rätta med osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män. Vidare har flera myndigheter justerat sina löner beroende på strukturella förändringar. Flera myndigheter har t.ex. övertagit personal från nedlagda myndigheter eller genomfört omorganisationer. En annan förklaring har varit att marknaden har påverkat lönerna samt att man löst in ersättningar från andra avtal.

Alla sex fallstudiemyndigheterna har också haft pengar för att höja lönerna för enskilda anställda mellan lönerevisionerna. I några fall har kostnaderna för sådana höjningar varit betydande. Skälen har enligt myndigheterna varit flera. Höjningar har genomförts när det funnits behov av att anpassa lönerna till marknaden samt vid befordringar och när anställda fått nya eller utökade arbetsuppgifter. Andra skäl har varit att tidsbegränsade anställningar övergått till tillsvidareanställningar, att anställda återkommit efter tjänstledighet, att

anställda kompenserats för borttagna lönetillägg, att man rättat till s.k. snedsitsar samt att höjningar gjorts i samband med omorganisationer.

De ekonomiska utgångspunkter som de lokala arbetsgivarparterna uppgav sig ha haft för de lokala förhandlingarna har varit avtalens nivåer för beräkning av utrymmet för löneökningar, det samhällsekonomiska läget samt den egna myndighetens ekonomi. Fallstudiemyndigheterna har angivit att de har finansierat löneökningarna med pengar man redan haft i budgeten eller genom effektiviseringsåtgärder och rationaliseringar. Med undantag av Riksrevisionsverket åren 1994/95 och 1995/96 har samtliga fallstudiemyndigheter (domstolsväsendet totalt sett) uppvisat anslagssparande vid utgången av varje budgetår under undersökningsperioden.

Uppgifterna kan tolkas som att myndigheternas anslag har varit generöst beräknade. Inkomster från andra inkomstkällor än anslag kan ha blivit större än beräknat. Myndigheternas möjligheter att rationalisera sin verksamhet kan ha varit större än vad statsmakterna föreställt sig. Möjligheten att myndigheterna reducerat sin verksamhetsvolym finns också. Det finns således osäkerheter kring sambanden mellan anslag, andra inkomster, anslagssparande, löneutveckling och verksamhetsvolym. Revisorerna menar att en närmare genomgång av myndigheternas ekonomi är motiverad. Revisorerna utgår från att regeringen inom ramen för sin analys av myndigheternas resultat särskilt uppmärksammar myndigheternas förutsättningar att höja de anställdas löner och samtidigt genomföra den av statsmakterna ålagda verksamheten.

Uppföljning och analys av myndigheternas löneutveckling och lönekostnader

Av revisorernas rapport (se bilaga 1, avsnitt 5) framgår resultatet av undersökningen om i vilken utsträckning lönekostnaderna och utfallen av löneavtalen i staten följs upp och utvärderas dels av parterna (lokala och centrala), dels av regeringen.

Riksdagen har uttalat att statsmakterna har ansvar för att följa upp och utvärdera effekterna av de kollektivavtal som träffats av Arbetsgivarverket och myndigheterna. Riksdagen har även uttalat att det åligger myndigheternas chefer att se till att utfallet av löneförhandlingarna inte inkräktar på verksamhetens omfattning eller inriktning (bet. 1993/94:KU19, rskr. 1993/94:264).

Revisorerna anser att myndigheternas och regeringens uppföljningar inte motsvarar riksdagens krav. Det behövs bättre analyser som ger regeringen möjligheter att följa upp och utvärdera hur den lokala löneutvecklingen bidrar till myndigheternas resultat. Revisorerna menar att det finns särskild anledning för regeringen att uppmärksamma löneutvecklingen i staten mot bakgrund av myndigheternas allt större befogenheter och handlingsfrihet. Revisorerna lämnar därför i rapporten förslag till uppföljning, analys och redovisning av myndigheternas löneutveckling.

Som nämnts skall lönebildningen vid statliga myndigheter medverka till att målen för verksamheterna uppnås och till att verksamheten bedrivs effektivt. Revisorerna menar dock att stora lönehöjningar och stora skillnader mellan olika myndigheters lönehöjningar i sig inte behöver betyda att löneutvecklingen utgår från verksamhetens krav. Även för regeringen, som ansett att det

är tydligt att lönesättningen blivit mer verksamhetsanpassad, borde det vara svårt att utan närmare analys bedöma sambanden mellan lönesättning och verksamhetens krav. Det finns enligt revisorerna osäkerhet kring sambanden mellan myndigheternas lönehöjningar och den verksamhet myndigheterna skall bedriva. Liknande slutsatser har framkommit i intervjuer med de centrala parterna. Riksrevisionsverkets granskningar av lönefrågor och resultaten av utredningen om den arbetsgivarpolitiska delegeringen pekar åt samma håll. Revisorerna menar att myndigheterna behöver ha ett gediget och väl analyserat underlag för att kunna sätta löner för en ändamålsenlig personalförsörjning i förhållande till verksamhetens krav. Bland annat bör kostnaderna för löneutvecklingen i samband med lönerevisioner och lönehöjningar mellan lönerevisionerna följas upp och analyseras. Myndigheterna bör även försöka bedöma hur den egna lönesättningen förhåller sig till de personalbehov respektive myndighet har.

Regeringen behöver även information för att kunna bedöma löneutvecklingen i myndigheterna i samband med lönerevisionerna och lönehöjningarna mellan dessa. Enligt revisorerna finns det därför anledning för myndigheterna att följa upp och redovisa både de ökade kostnader som följer av myndigheternas lönerevisioner och de löneökningar som beslutas för enskilda anställda mellan lönerevisionerna.

Enligt den nuvarande ordningen är det Arbetsgivarverket, inte myndigheterna själva, som skall informera regeringen om de statliga kollektivavtalen och deras resultat.

Revisorerna menar att de kostnader och resultat som kollektivavtalen för löner och andra anställningsvillkor medverkar till bör redovisas till regeringen direkt av de berörda myndigheterna. Revisorerna anser att det är rimligt att myndigheterna, som fått befogenheter och ansvar för både verksamhet och kostnader samt långtgående frihet att sluta lokalt anpassade kollektivavtal, även skall redovisa resursförbrukning och resultat av den lokala tillämpningen av kollektivavtalen för regeringen.

Enligt utredningen om den arbetsgivarpolitiska delegeringen år 1997 behandlades inte lönefrågor i mål- och resultatdialogerna. Vid revisorernas granskning framkom att endast en av fallstudiemyndigheterna har en löpande dialog om lönefrågor med sitt fackdepartement. Revisorerna menar att regeringen bör följa upp och analysera respektive myndighets löneutveckling och kostnaderna för löneutvecklingen i mål- och resultatdialogerna.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanser framför inga invändningar mot revisorernas förslag och några instanser är uttalat positiva. Från flera remissinstanser framhålls betydelsen av uppföljning och analys av löneutvecklingen och hur lönesystem och lönesättning relateras till den lokala verksamhetens mål och effektivitet. Flera remissinstanser har framhållit att revisorernas förslag främst skulle vara framsprungna ur det faktum att fallstudiemyndigheterna liksom många andra myndigheter har höjt lönerna över de centrala avtalens nivåer. Flera remissinstanser framhåller att utformningen av de centrala avtalen under undersökningsperioden medför att olika myndigheters utfall, beroende

på verksamheternas krav, kan skilja sig åt samt överstiga avtalens nivåer. Från flera remissinstanser framförs även att kontroll och redovisningsbehov måste vägas mot ett behov av att undvika alltför detaljerade redovisningar och ökad byråkrati. Några remissinstanser har påpekat att ökade krav på uppföljning, analys och redovisning inte får påverka myndigheternas handlingsfrihet och möjligheter att utvecklas i sin arbetsgivarroll.

Riksskatteverket lämnar i sitt remissyttrande kritiska synpunkter på de beskrivningar och tabeller som avser verket.

Kriminalvårdsstyrelsen, Skolverket och Länsstyrelsen i Skåne län har pekat på sambandet mellan löner och kompetensförsörjning. *Kriminalvårdsstyrelsen* anför att arbetsmarknaden under de närmaste tio åren kommer att stå inför mycket stora rekryteringsproblem. Styrelsen menar att staten och kommunerna för att säkra kompetensförsörjningen på sikt därför kan tvingas att justera ingångslönerna. Löneläget inom den offentliga sektorn i stort är lägre än inom den övriga arbetsmarknaden. Även detta är, enligt Kriminalvårdsstyrelsen, skäl som talar för revisorernas förslag att myndigheterna skall redovisa lönekostnader och övriga personalkostnader var för sig i årsredovisningarna. *Skolverket* menar att myndigheterna är väl medvetna om att staten inte skall vara löneledande på arbetsmarknaden men att det kan vara svårt att rekrytera och behålla kvalificerade medarbetare om lönerna i den statliga sektorn blir alltför låga. *Länsstyrelsen i Skåne län* menar att det finns stora skillnader i myndigheternas ekonomiska förutsättningar. Därför kan vissa myndigheter ge sina anställda en förhållandevis god löneutveckling medan det för andra myndigheter utgör en ansträngning att ens nå upp till de centrala avtalens miniminivåer. Enligt länsstyrelsen finns det därmed risk för att det inte är verksamhetens krav som blir styrande för lönesättningen. Många myndigheter kan ha svårt att behålla kvalificerad och kompetent personal till följd av bristande ekonomiska resurser. *Länsstyrelsen i Skåne län* menar att revisorernas förslag även bör åtföljas av en översyn av metoderna för beräkning av de årliga nivåhöjningarna av anslagen. Även *Vägverket* pekar på myndigheternas ekonomiska förutsättningar och framhåller beträffande RALS 1998–2001 att de s.k. stupstockarna är ett problem. Verket menar att stupstockarna fungerar som golv för förhandlingarna.

Riksrevisionsverket anför att ett generellt krav på redovisningar i myndigheternas årsredovisningar, som revisorerna föreslagit, skulle medföra ett betydande merarbete. Verket menar att det är tveksamt om resultaten skulle komma att vara användbara. Enligt verket bör huvudinriktningen vara att departementen även i fortsättningen skall styra återrapporteringen i respektive myndighets årsredovisning i syfte att få ett relevant underlag för uppföljningen. *Arbetsgivarverket* avvisar revisorernas förslag. Verket menar att redovisningarna skulle kunna störa relationerna dels mellan olika arbetsgivare, dels med arbetstagarorganisationerna. Arbetsgivarverket framhåller att sådana stela procedurer i stället för att göra nytta flyttar uppmärksamheten från det komplicerade utvecklingsarbete som krävs för den lokala lönebildningsarbetet. Enligt yttrandet har verket generellt sett en positiv inställning till statistikanalys av den lokala lönebildningen. Verket avvisar inte användning av statistik vid uppföljning och utvärderingar. Verket framhåller dock att analysen måste bedrivas professionellt, systematiskt och långsiktigt, an-

nars kan den sprida och befästa vanföreställningar. Arbetsgivarverket anför att förutsättningarna för en väl fungerande lönebildning behöver förbättras i alla led, inklusive de granskande organen. Verket anser att revisorernas rapport endast bidrar till att ytterligare belysa detta behov och att revisorernas förslag inte på något sätt bidrar till att det tillgodoses.

Arbetsgivarverket anför även att revisorernas resonemang om att myndigheternas ramanslag skulle kunna vara för generöst beräknade är anmärkningsvärt och att revisorerna inte torde vara okunniga om hur lönekostnadsdelen i ramanslagen bestäms. Verket undrar om revisorerna är medvetna om att de i rapporten resonerar som om de ville återgå till det tidigare systemet med centrala avtal som styr både myndigheternas löner och deras finansiering. *Näringsdepartementet* menar att löneutvecklingen vid de statliga myndigheterna och kostnaderna för den bör få större uppmärksamhet. Det är, enligt departementet, viktigt att frågan om lönesystem och lönesättning ses i relation till målen för verksamheterna och möjligheterna att uppnå målen på ett effektivt sätt. *Riksförsäkringsverket* menar att uppföljning och analys av löneutvecklingen är nödvändig. *Försvarets materielverk* anser att lönebildningen skall kunna relateras till verksamhetens krav och personalbehoven och att regelbunden uppföljning av löneutvecklingen är nödvändig.

Revisorerna

I enlighet med statsmakternas beslut om att lönebildningen skall skötas av arbetsmarknadens parter avgränsas revisorernas förslag till åtgärder för att komma till rätta med de brister som iakttagits beträffande uppföljning och analys av löneutvecklingens kostnader och resultat.

Angående Riksskatteverkets synpunkter på de beskrivningar och tabeller som avser verket i revisorernas rapport med bilagor vill revisorerna understryka att en viktig del i revisorernas granskningar utgörs av kvalitetssäkring och faktakontroll av det underlag som revisorerna utgår från vid sina bedömningar, överväganden och förslag. Även Riksskatteverket ombads under granskningen att inkomma med faktasynpunkter på delar av rapportutkastet som behandlade Riksskatteverket. Verket avstod dock från att då framföra sina synpunkter. Revisorerna beklagar detta. Däremot fick revisorerna synpunkter från de lokala arbetstagarorganisationerna vid verket.

Revisorerna noterar att Arbetsgivarverket till skillnad från flera av sina medlemmar avvisar Arbetsgivarverket revisorernas förslag. Verket har även framfört synpunkter på revisorernas resonemang om myndigheternas ramanslag. Revisorerna menar dock att det finns anledning att ställa frågor om bl.a. verksamhetens resultat och resursförbrukning när det uppstår stora anslagsbehållningar. Ramanslaget skall vara ett uttryck för statsmakternas bedömning av vilka resurser som behövs för att verksamhetsmålen skall kunna uppnås under ett visst budgetår och anslagsnivån skall vara ett uttryck för beslutad och förväntad ambitionsnivå i verksamheten. Revisorerna vill understryka att det är statsmakternas sak att genom anslagstilldelning och styrning i annan form bestämma om en verksamhets omfattning. Ett stort anslagssparande kan t.ex. vara ett tecken på att en verksamhet inte bedrivs i den omfattning som förutsatts eller att det funnits brister i budgetunderlaget

som medfört att anslagen blivit för generöst beräknade. I detta sammanhang vill revisorerna även peka på yttrandena från Kriminalvårdsstyrelsen, Skolverket, Länsstyrelsen i Skåne län samt Vägverket som samtliga belyser olika problem vad gäller sambanden mellan löner, ekonomiska förutsättningar och kompetensförsörjning.

Med anledning av Riksrevisionsverkets remissyttrande vill revisorerna peka på verkets granskningar så sent som förra året. Riksrevisionsverket ansåg i rapporten *Att verksamhetsanpassa lönepolitiken* bl.a. att det fanns brister i uppföljningen av lönepolitiken vid myndigheterna och att de lönepolitiska stödsystemen var otillräckligt utvecklade. I en särskild granskning av Försvarsmaktens personalkostnader uppmärksammade verket regeringen på att bl.a. löneutvecklingen för officerare, omfattningen av lönetillägg samt en svagt utvecklad arbetsgivarroll motiverar att regeringen särskilt låter följa utvecklingen hos arbetsgivaren. Verket anförde även i sin årliga rapport till regeringen år 1998 att det i ett decentraliserat förhandlingssystem är angeläget med uppföljning, utvärdering och extern granskning. Verket menade att bl.a. effektiv och verksamhetsanpassad lönebildning förutsätter regelmässig uppföljning, utvärdering och även externa granskningar som underlag för statsmakterna och som stöd för myndigheternas arbetsgivarroll.

Lönebildningen vid statliga myndigheter skall, vilket redan nämnts, medverka till att målen för verksamheten uppnås och att verksamheten bedrivs effektivt. De statliga myndigheternas förvaltningskostnader utgörs till största delen av kostnader för personal och löner. Genom statsmakternas beslut och genom utformningen av de centralt slutna avtalen har myndigheterna fått långtgående befogenheter och möjligheter att anpassa löner och andra anställningsvillkor till lokala förhållanden. Revisorerna anser att uppföljning och analys av den lokala löneutvecklingen inte motsvarar riksdagens krav. Revisorerna anser att det är väsentligt att regeringen tar initiativ till och beslutar om myndighetsvis uppföljning och analys av hur löneutvecklingen, lönekostnaderna, lönesystemen och lönesättningen medverkar till de enskilda myndigheternas resultat och effektivitet.

2.2 Myndigheternas redovisning av den lokala löneutvecklingen

Rapporten

Lönekostnaderna redovisas inte separat i myndigheternas årsredovisningar utan ingår som en del i posten ”kostnader för personal” i resultaträkningen. Revisorerna anser att denna redovisning inte är tillräcklig och menar att även myndigheternas lönekostnader bör redovisas i årsredovisningarna. Lönekostnaderna, som omfattar samtliga anställda oavsett anställningsform, bör redovisas separat och skälen till lönekostnadernas förändring i förhållande till tidigare år bör kommenteras. Uppgifter om förändringar av lönekostnaderna mellan olika år kan bl.a. indikera att det inträffat förändringar i verksamheten. De utgör därmed viktig information för regeringens bedömning av olika myndigheter.

Angående myndigheternas redovisning anser revisorerna att det i en ofentlig förvaltning behövs rutiner som ger möjligheter till insyn i myndigheternas lönekostnader. Lönekostnaderna utgör en stor del av myndigheternas förvaltningskostnader. För den statliga förvaltningen är det rimligt att dessa uppgifter redovisas i dokument som revideras årligen. I sin årliga revision granskar Riksrevisionsverket myndigheternas årsredovisningar. Revisorerna menar därför att myndigheterna skall redovisa uppgifterna i årsredovisningen. Årsredovisningarna är viktiga dokument, och den resultatredovisning som myndigheterna lämnar i årsredovisningarna är ett viktigt underlag för regeringens uppföljning av myndigheternas verksamhet.

Revisorerna föreslår i rapporten att regeringen ålägger myndigheterna att i årsredovisningen redovisa lönekostnader och övriga personalkostnader var för sig. Av redovisningen skall även framgå vilka kostnader som blivit följden av myndighetens lönerrevisioner och vilka kostnader som uppstått i samband med beslut om höjning av enskilda anställdas löner mellan lönerrevisionerna.

Remissinstanserna

Näringsdepartementet anför att det finns skäl för regeringen att begära in de föreslagna redovisningarna och menar att redovisningarna ger möjlighet till djupare analyser av myndigheternas förvaltningskostnader och bättre underlag i budgetarbetet. Näringsdepartementet menar dock att redovisningarna inte självklart bör lämnas i årsredovisningarna. I stället kan det övervägas om informationen skall lämnas i ett separat dokument som även skulle kunna innehålla annan personalekonomisk information.

Justitiedepartementet anför att revisorernas förslag kan vara ett av flera sätt att belysa löneutvecklingen på lokal nivå. Departementet menar att revisorernas underlag inte är tillräckligt uttömmande för att kunna utgöra underlag för en bedömning av den mest lämpliga redovisningen. *Försvarets materielverk* menar att det underlag som skall redovisas i årsredovisningarna måste vara tydligt definierat, att begrepp och metodik samordnas med Arbetsgivarverket och att de fakta som följs upp i största möjliga mån bör vara desamma mellan åren. *Vägverket* anför, i likhet med Försvarets materielverk, att definitionen av vad som skall följas upp måste vara fullkomligt tydlig. Vägverket menar att uppföljningen skall bestämmas i dialog med myndigheterna och att myndigheterna skall ges möjligheter att skapa kostnadseffektiva maskinella rutiner för uppföljningen.

Riksskatteverket biträder inte den del av förslaget som avser redovisningen av lönekostnader som uppstår till följd av lönerrevisioner respektive mellan lönerrevisionerna var för sig. Verket menar att en sådan redovisning rimmar illa med intentionerna i RALS 1998–2001. Verket motsätter sig inte kontinuerliga analyser av lönekostnadsökningarnas orsaker, men anser att det är den totala kostnadsökningen som är intressant och inte enskilda delar av den. *Sida* anför i sitt yttrande att de föreslagna redovisningarna skulle komma att utgöra ett bra underlag för arbetet med den verksamhetsanpassade lönebildningen.

Revisorerna instämmer i Justitiedepartementets mening att det kan finnas olika sätt att belysa den lokala löneutvecklingen. Revisorernas förslag är dock inte ämnat att endast belysa myndigheternas löneutveckling. Angående både Justitiedepartementets yttrande och Riksskatteverkets synpunkt om att förslaget inte stämmer överens med intentionerna i RALS 1998–2001 vill revisorerna understryka att den föreslagna redovisningen är avsedd att utgöra underlag för regeringens årliga bedömning och analys av myndigheternas resultat och resursanvändning. Där ingår en analys av hur löneutvecklingen medverkar till att målen för verksamheterna uppnås och verksamheterna bedrivs effektivt.

Revisorerna instämmer i Försvarets materielverks och Vägverkets påpekanden om behovet av tydlighet och konsistens i redovisningskraven. Näringsdepartementet menar i sitt yttrande att det inte är självklart att redovisningarna skall lämnas i myndigheternas årsredovisningar. Revisorerna menar ändå att årsredovisningarna är lämpliga för de föreslagna redovisningarna eftersom de är viktiga dokument för regeringens uppföljning av myndigheternas verksamhet. Riksrevisionsverkets granskar också myndigheternas årsredovisningar i sin årliga revision.

Revisorerna har funnit att remissinstanserna till största delen lämnat sitt stöd för förslaget.

Revisorerna föreslår:

- att regeringen ålägger myndigheterna att i årsredovisningen redovisa lönekostnader och övriga personalkostnader var för sig. Skälen till lönekostnadernas förändring i förhållande till föregående år skall kommenteras. Av redovisningen skall även framgå vilka kostnader som blivit följden av myndighetens lönerevisioner och vilka kostnader som uppstått i samband med beslut om höjning av enskilda anställdas löner mellan lönerevisionerna.

2.3 Myndigheternas redovisning av den lokala tillämpningen av kollektivavtal

Rapporten

Enligt den nuvarande ordningen är det Arbetsgivarverket, inte myndigheternas själva, som skall informera regeringen om de statliga kollektivavtalen och deras resultat.

Revisorerna anser att de kostnader och resultat som kollektivavtalen för löner och andra anställningsvillkor medverkar till bör redovisas till regeringen direkt av de berörda myndigheterna. Revisorerna anser att det är rimligt att myndigheterna, som fått befogenheter och ansvar för både verksamhet och kostnader samt långtgående frihet att sluta lokalt anpassade kollektivavtal, även skall redovisa resursförbrukning och resultat av den lokala tillämpningen av kollektivavtalen för regeringen. I rapporten föreslår revisorerna därför att regeringen ålägger myndigheterna att i årsredovisningen redovisa

Remissinstanserna

Riksskatteverket instämmer inte i förslaget. Verket ifrågasätter värdet av att redovisa lokala avtal i form av flextidsavtal, avtal om förlängd uppsägnings-tid m.m. Riksskatteverket avråder från sådana detaljerade redovisningar som skulle medföra en mängd gränsdragningsproblem. I förlängningen skulle en sådan redovisning, enligt verket, kunna bli styrande för det lokala förhandlingsarbetet och ligga till grund för fackliga yrkanden.

Revisorerna

Av Arbetsgivarverkets årsredovisning för år 1998 framgår att verket genom en enkät undersökt hur myndigheterna använt sig av möjligheterna att med stöd av det allmänna löne- och förmånsavtalet sluta lokala kollektivavtal samt vilka effekter för verksamheten detta har fört med sig. Av enkätsvaren framgick att 134 myndigheter hade slutit sådana lokala avtal under år 1997. Det innebär att mer än hälften av alla statliga myndigheter slutit lokala avtal redan år 1997. I de flesta fall var det, enligt Arbetsgivarverket, behov av verksamhetsanpassning och administrativa förenklingar som utgjort skälen till att de lokala avtalen träffats. Av enkätsvaren, vilka redovisas av Arbetsgivarverket i en nyligen publicerad rapport, framgår att de lokala avtal som slöts 1997 förutom arbetstid innehåller bestämmelser om semester och löne-tillägg.

Uppgifter om vilka statliga kollektivavtal som slutits återfinns i Arbetsgivarverkets årsredovisning. De väsentligaste avtalen skall enligt regeringens direktiv kommenteras särskilt. Vidare skall effekterna av de väsentligaste avtalen som slutits under perioden 1995–98 redovisas. Angående Riksskatteverkets farhågor att de av revisorerna föreslagna redovisningarna skulle kunna bli styrande för det lokala förhandlingsarbetet och ligga till grund för fackliga yrkanden vill revisorerna framhålla att information om lokala avtal redan utbyts mellan verkets medlemmar genom arbetsgivarsamverkan. Enligt den rapport från Arbetsgivarverket som nämnts ovan hade nästan 70 % av de myndigheter som slutit lokala avtal haft kontakt med andra myndigheter innan det lokala avtalet slutits. Drygt 90 % av dessa hade tagit kontakten för att ta del av andra myndigheters lösningar och drygt 30 % hade tagit kontakt för att informera om den egna lösningen.

Riksdagen uttalade inför bildandet av Arbetsgivarverket att statsmakterna självfallet har ansvar för att följa upp och utvärdera effekterna av de kollektivavtal som träffats av myndigheterna och av arbetsgivarorganisationen (bet. 1993/94:KU19, rskr. 1993/94:264). Revisorerna menar att det är rimligt att regeringen genom årsredovisningarna inhämtar information om hur parterna på det statliga förhandlingsområdet har nyttjat sin rätt att förhandla och sluta kollektivavtal. Som framgått visade Arbetsgivarverkets enkätundersökning att mer än hälften av alla statliga myndigheter slutit egna avtal med stöd av det allmänna löne- och förmånsavtalet 1997. Myndigheterna har givits stora

befogenheter, stor handlingsfrihet och skall ta ansvar för sina kostnader. Revisorerna menar därför att avtalen och avtalens bidrag till verksamhetens resultat och effektivitet bör redovisas direkt till regeringen och respektive fackdepartement av myndigheterna själva.

Revisorerna föreslår:

- att regeringen ålägger myndigheterna att i årsredovisningen redovisa vilka kollektivavtal för löner och andra anställningsvillkor myndigheten tillämpar samt de för verksamheten väsentligaste kollektivavtalens kostnader och bidrag till verksamheternas resultat.

2.4 Regeringens uppföljning och analys i mål- och resultatdialogerna

Rapporten

Enligt utredningen om den arbetsgivarpolitiska delegeringen behandlades inte lönefrågor i mål- och resultatdialogerna. Vid revisorernas granskning framkom att endast en av fallstudiemyndigheterna har en löpande dialog om lönefrågor med sitt fackdepartement. Från en av fallstudiemyndigheterna framfördes önskemål om större intresse från fackdepartementets sida. Enligt tre myndigheter hade inget av de ansvariga fackdepartementen efterfrågat underlag om löneutvecklingen. En av myndigheterna visste inte om departementet frågat efter underlaget. Revisorerna föreslår i rapporten att regeringen följer upp och analyserar respektive myndighets löneutveckling och kostnaderna för löneutvecklingen i mål- och resultatdialogerna. Därvid skall myndigheternas förutsättningar att höja de anställdas löner och samtidigt genomföra den ålagda verksamheten särskilt uppmärksammas.

Remissinstanserna

Enligt *Justitiedepartementet* måste mål- och resultatdialogerna utnyttjas för att få en sammanhållen och övergripande bild av bl.a. hur myndigheterna använder lönepolitiken som ett instrument kopplat till målen för verksamheten. *Näringsdepartementet* menar att det förhållandet att många myndigheter har stora anslagssparanden i hög grad understryker betydelsen av att sådana frågor tas upp i dialogerna. *Kriminalvårdsstyrelsen* anför att det finns goda skäl till att respektive myndighets löneutveckling och förutsättningar att genomföra den ålagda verksamheten uppmärksammas i mål- och resultatdialogerna. *Sida* anför att de av revisorerna föreslagna redovisningarna av kostnaderna för lönerrevisionerna och den övriga löneutvecklingen mellan revisionerna skulle komma att utgöra ett bra underlag för mål- och resultatdialogerna. *Försvarets materielverk* menar att det är väsentligt att myndigheterna i mål- och resultatdialogerna får möjlighet att förklara motiven till lönekostnaderna och lönekostnadernas utveckling. Av *Riksskatteverkets* yttrande framgår att verket helt delar revisorernas förslag.

Revisorerna anser att mål- och resultatdialogen är central i styrningen av förvaltningen och därför måste prioriteras av Regeringskansliet. Ett syfte med mål- och resultatdialogen är att gå igenom de resultat myndigheten uppnått. Synpunkterna från flera av remissinstanserna stärker revisorernas uppfattning att varje enskild myndighets löneutveckling och den resursförbrukning som den föranleder är viktiga frågor för dessa samtal.

Revisorerna förutsätter därför att regeringen fortlöpande följer upp varje enskild myndighets löneutveckling och kostnaderna för denna. Revisorerna förutsätter även att regeringen följer upp och analyserar respektive myndighets löneutveckling och kostnaderna för den i anslutning till mål- och resultatdialogerna.

Revisorerna föreslår:

- att regeringen följer upp och analyserar respektive myndighets löneutveckling och kostnaderna för denna i mål- och resultatdialogerna. Därvid skall myndigheternas förutsättningar att höja de anställdas löner och samtidigt genomföra den ålagda verksamheten särskilt uppmärksammas.

3 Revisorernas förslag

Riksdagens revisorer föreslår

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna i avsnitt 2.2 anför om myndigheternas redovisningar av den lokala löneutvecklingen och lönekostnaderna,
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna i avsnitt 2.3 anför om myndigheternas redovisningar av den lokala tillämpningen av kollektivavtal,
3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna i avsnitt 2.4 anför om uppföljning och analys av myndigheternas löneutveckling och lönekostnader i mål- och resultatdialogerna.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Ingemar Josefsson (s), Anders G Högmark (m), Anita Jönsson (s), Kennth Lantz (kd), Hans Stenberg (s), Karl-Gösta Svenson (m), Ann-Marie Fagerström (s), Marie Engström (v), Conny Öhman (s), Ann-Kristine Johansson (s) och Rolf Olsson (v).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Åke Dahlberg, utredningschefen Karin Brunsson och revisionsdirektören Christine Annemalm.

Stockholm den 16 juni 1999

På Riksdagens revisorers vägnar

Ingemar Josefsson

Christine Annemalm



Rapport 1998/99:5

Myndigheternas lönekostnader

Förord

Riksdagens revisorers granskning av myndigheternas lönekostnader har genomförts med anledning av de delegerade arbetsgivarbefogenheterna inom ramen för mål- och resultatstyrningen i statsförvaltningen.

Föreliggande rapport har utarbetats av revisorernas första avdelning. I avdelningen ingår följande ledamöter och suppleanter: Per Rosengren (v), ordförande, Bengt Silfverstrand (s), vice ordförande, Margit Gennser (m), Agneta Lundberg (s), Björn Kaaling (s), Nils-Göran Holmqvist (s), Alice Åström (v) och Lennart Hedquist (m).

Underlaget till granskningen utgörs till stor del av fallstudier vid fem myndigheter och ett myndighetsområde. Fallstudierna, som även inkluderar intervjuer med företrädare för de lokala parterna, har genomförts vid domstolsväsendet, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), Riksrevisionsverket, Riksskatteverket, Statens skolverk och Vägverket. Intervjuer har även genomförts med företrädare för de centrala parterna på det statliga förhandlingsområdet.

På revisorernas kansli har revisionsdirektören Christine Annemalm haft ansvaret för utredningen. Även kanslichefen Åke Dahlberg, utredningschefen Karin Brunsson, fil. kand. Jan Andersson och fil. stud. Johan Krabb har deltagit i arbetet.

Rapporten sänds nu på remiss till berörda myndigheter och organisationer. Revisorernas slutliga ställningstaganden och förslag kommer därefter att utformas genom en skrivelse till riksdagen.

Sammanfattning

Bakgrund

Riksdagens revisorer har granskat utvecklingen av myndigheternas lönekostnader. Under 1990-talet har arbetsgivaransvaret delegerats till myndigheterna under regeringen. Arbetsgivarverket skall utöva sin verksamhet så självständigt som möjligt i förhållande till riksdagen och regeringen. Samtidigt har de centrala parterna genom centrala kollektivavtal givit de lokala parterna stor handlingsfrihet i löneförhandlingarna. Finansutskottet och regeringen skall inte längre godkänna de centrala avtalen för löner och andra anställningsvillkor. Myndigheterna har fått långtgående befogenheter att bestämma hur tilldelade medel skall användas.

Revisorerna har undersökt hur några myndigheter har tillämpat avtalen och hur lönerna har förändrats under avtalsperioderna. Revisorerna har också granskat hur parterna och regeringen följer upp och utvärderar löneutvecklingen.

Granskningen

Revisorerna har granskat lönehöjningarna i förhållande till de två senaste avslutade centrala ramavtalen, RALS 1993–95 och RALS 1995–98. RALS står för "Ramavtal om löner m.m. för statstjänstemän m.fl.". Bland annat har revisorerna undersökt hur myndigheternas lönekostnader har utvecklats i förhållande till de centrala avtalen, hur de ökningarna som överstigit avtalens nivåer har förklarats och hur sådana ökningarna har finansierats.

Regeringen har konstaterat att löneutvecklingen under RALS 1993–95 och RALS 1995–98 inte har överstigit löneutvecklingen på arbetsmarknaden i övrigt. Samtidigt visar revisorernas granskning att löneutvecklingen för statligt anställda har överstigit vad som angivits i de centrala avtalen.

Eftersom det inte finns några redovisningar av hur lönerna har utvecklats för de enskilda myndigheterna valde revisorerna att genomföra fallstudier. Revisorerna har undersökt lönehöjningarna under RALS 1993–95 och RALS 1995–98 för ett myndighetsområde och fem myndigheter: domstolsväsendet, Sida, Vägverket, Riksrevisionsverket, Riksskatteverket samt Skolverket. Samtliga dessa (utom Skolverket år 1994) har överskridit de centrala avtalens nivåer vid lönerevisionerna år 1994, 1996 samt 1997. Skillnaderna i förhållande till de löneökningstrymmen som förhandlats fram centralt varierar dock mellan myndigheterna.

Myndigheterna har förklarat utfallen bl.a. med att man genomfört omorganisationer och eliminerat osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män. Vidare har flera myndigheter ansett sig ha behov av att justera sina lönestrukturer. En annan förklaring har varit att marknaden drivit upp lönerna. Enligt t.ex. Riksrevisionsverket har det till stor del varit marknaden som föranlett lönehöjningar vid verket. Inom domstolsväsendet genomfördes en särskild satsning på domarna, vilken fick genomslag i 1997 års lönerevision.

Revisorerna konstaterar att fallstudiemyndigheterna har haft tillräckligt med pengar för betydligt större lönehöjningar än vad som följt av de centrala avtalen. De ekonomiska utgångspunkter som de lokala arbetsgivarparterna uppgav sig ha haft för de lokala förhandlingarna har varit avtalens nivåer för beräkning av utrymmet för löneökningar, det samhällsekonomiska läget samt den egna myndighetens ekonomi. Fallstudiemyndigheterna har angivit att de finansierat lönehöjningarna med pengar man redan haft i budgeten eller genom rationaliseringar.

Myndigheterna har också haft pengar för att höja lönerna för enskilda anställda mellan lönerevisionerna. Alla sex fallstudiemyndigheterna har genomfört lönehöjningar för enskilda anställda mellan lönerevisionerna samtidigt som det under tiden för RALS 1993–95 och 95–98 genomförts lönerevisioner varje år. Skälen till lönehöjningarna mellan lönerevisionerna har bl.a. varit befordringar, nya eller ökade arbetsuppgifter för vissa anställda, omorganisationer och ett behov av att anpassa lönerna till marknaden. Revisorerna menar att en närmare genomgång av myndigheternas ekonomi är motiverad och utgår från att regeringen inom ramen för sin analys av myndigheternas resultat särskilt uppmärksammar myndigheternas förutsättningar att höja de anställdas löner och samtidigt genomföra den av statsmakterna ålagda verksamheten.

Lönesystem och lönesättning skall enligt de centrala löneavtalen medverka till att målen för verksamheterna uppnås och att verksamheterna bedrivs effektivt. Lönebildningen skall utformas med utgångspunkt i verksamhetens krav och bidra till god kompetens- och personalförsörjning, både på kort och lång sikt. Revisorerna menar att stora lönehöjningar och stora skillnader mellan olika myndigheters lönehöjningar i sig inte behöver betyda att löneutvecklingen har anpassat sig till verksamhetens krav. Det finns osäkerheter både hos myndigheterna och regeringen kring sambanden mellan verksamhet och myndigheternas löneutveckling.

Det delegerade arbetsgivaransvaret på det statliga området får enligt statsmakterna inte medföra att samhällsekonomin påverkas negativt. Det får inte heller påverka lönebildningen på övriga delar av arbetsmarknaden. Lönebildningen och löneutvecklingen för statligt anställda måste utgå från kraven på samhällsekonomisk balans. Staten skall inte vara löneledande. Riksdagen har uttalat att riksdagen och regeringen har ansvar för att följa upp och utvärdera effekterna av de kollektivavtal som träffas av Arbetsgivarverket och myndigheterna. Riksdagen har även uttalat att det åligger myndigheternas chefer att se till att utfallet av löneförhandlingarna inte inkräktar på verksamhetens omfattning eller inriktning.

Revisorerna anser att myndigheternas och regeringens uppföljningar och utvärderingar inte motsvarar riksdagens krav. Revisorerna menar att det finns särskild anledning för regeringen att uppmärksamma löneutvecklingen i staten mot bakgrund av myndigheternas stora befogenheter och handlingsfrihet. Myndigheternas löneutveckling har under RALS 1993–95 och RALS 1995–98 överskridit avtalens nivåer. Vissa myndigheter har överskridit nivåerna i betydande grad. Enligt revisorerna finns det därför, och med hänsyn till den ännu större frihet som RALS 1998–2001 ger myndigheterna, anledning för regeringen att noga följa lönekostnadsutvecklingen i myndigheterna.

Enligt revisorerna behöver myndigheterna ett väl analyserat underlag för att kunna sätta löner i förhållande till verksamhetens krav. Bl.a. bör kostnaderna för löneutvecklingen i samband med lönerevisioner och lönehöjningar mellan lönerevisionerna följas upp och analyseras. Myndigheterna bör försöka bedöma hur lönerna förhåller sig till personalbehoven. Revisorerna anser att myndigheterna årligen bör följa upp och analysera löneutvecklingen. Uppföljningar och analyser bör avse både lönerevisionerna och övriga löneförändringar.

Revisorernas förslag

Revisorerna föreslår att regeringen ålägger myndigheterna att i årsredovisningen redovisa lönekostnader och övriga personalkostnader var för sig. Skälen till lönekostnadernas förändring i förhållande till föregående år skall kommenteras. Av redovisningen skall även framgå vilka kostnader som blivit följden av myndighetens lönerevisioner och vilka kostnader som uppstått i samband med beslut om höjning av enskilda anställdas löner mellan lönerevisionerna. Vidare föreslår revisorerna att regeringen ålägger myndigheterna att i årsredovisningen redovisa vilka kollektivavtal för löner och andra anställningsvillkor som myndigheten tillämpar liksom avtalens kostnader och resultat. Slutligen föreslår revisorerna att regeringen följer upp och analyserar respektive myndighets löneutveckling och kostnaderna för löneutvecklingen i mål- och resultatdialogerna. Därvid skall myndigheternas förutsättningar att höja de anställdas löner och samtidigt genomföra den ålagda verksamheten särskilt uppmärksammas.

1.1 Bakgrund

Lönebildningen vid statliga myndigheter skall medverka till att målen för verksamheterna uppnås och till att verksamheterna bedrivs effektivt. De statliga myndigheternas förvaltningskostnader utgörs till största delen av kostnader för personal och löner. Under lång tid reglerades och detaljstyrdes frågor inom det personalpolitiska området i statsförvaltningen på central nivå. Regeringen och, efter förhandlingsrättsreformen år 1965, de centrala parterna inom det statliga förhandlingsområdet beslutade i detalj om anställningsvillkoren vid de statliga myndigheterna. Sedan mitten av 1980-talet har, inom ramen för förnyelsearbetet i statsförvaltningen med bl.a. övergången till mål- och resultatstyrning, stora förändringar genomförts inom det personalpolitiska området. De mest genomgripande förändringarna har genomförts under 1990-talet. Som exempel kan nämnas delegeringen av arbetsgivarbefogenheterna till myndigheterna, ombildningen av Statens arbetsgivarverk till Arbetsgivarverket och införandet av ramanslagssystemet för anslagsmyndigheternas förvaltningskostnader liksom införandet av individuell och differentierad lönesättning. Förändringarna har bl.a. syftat till att skapa förutsättningar för myndigheterna att verksamhetsanpassa lönebildningen. De statsanställdas lönevillkor bestäms, liksom för anställda på arbetsmarknaden i övrigt, genom kollektivavtalsförhandlingar. Riksdagen och regeringen har beslutat att inte själva bedriva inkomstpolitik.

1.2 Revisorernas skäl för granskning samt granskningens syfte

Med anledning av de statliga myndigheternas förändrade arbetsgivar- och kostnadsansvar har Riksdagens revisorer granskat utvecklingen av myndigheternas lönekostnader. Förslaget till granskningen kommer från finansutskottet. Riksdagens revisorer berörde i granskningen av den statliga personalpolitiken som genomfördes 1994/95 endast översiktligt flera viktiga personalpolitiska områden, bl.a. lönefrågorna. Avsikten var att behandla lönefrågorna i en särskild granskning. Revisorerna beslutade i mars 1996 att invänta resultatet av regeringens utvärdering av den arbetsgivarpolitiska delegeringen till myndigheterna innan en granskning av lönekostnaderna övervägdes. Ett beslut om granskning fattades slutligen i februari 1998.

Lönekostnaderna i staten uppgår till betydande belopp. Arbetsgivarna har utöver lönerevisioner med stöd av de centrala villkorsavtalen möjligheter att höja löner mellan lönerevisionerna. Revisorerna menade att det fanns anledning att undersöka utfallet vid lönerevisionerna vid myndigheterna samt att ta reda på i vilken utsträckning möjligheten av höja löner mellan lönerevisionerna utnyttjats. Enligt revisorerna fanns anledning att granska hur uppföljning och utvärdering av löneutvecklingen genomförs av parterna och av regeringen.

Med hänsyn till de delegerade arbetsgivarbefogenheterna och avtalens utformning har revisorerna granskat löneutvecklingen i förhållande till de två senast avslutade centrala ramavtalen, RALS 1993–95 och RALS 1995–98.

RALS står för "Ramavtal om löner m.m. för statstjänstemän m.fl. ". Bland annat har revisorerna undersökt hur myndigheternas löner har utvecklats i förhållande till de centrala avtalen, hur de höjningar som överstigit avtalens nivåer har förklarats och hur sådana lönehöjningar har finansierats.

1998/99:RR10
Bilaga 1

1.3 Tillvägagångssätt och avgränsningar

Revisorerna avgränsade sin granskning till de delar i RALS 1993–95 och RALS 1995–98 som avsett lönerevision.

Eftersom det inte finns några redovisningar av hur lönerna har utvecklats för enskilda myndigheter valde revisorerna att genomföra fallstudier. Fallstudierna har genomförts vid myndigheter under regeringen inom vilkas verksamhetsområden revisorerna samtidigt genomförde andra granskningar och förstudier. Myndigheternas verksamheter är sinsemellan mycket skiftande. De återfinns inom olika departements verksamhetsområden och inom flera av Arbetsgivarverkets sektorer. Därutöver valde revisorerna en s.k. stabsmyndighet – Riksrevisionsverket. Myndigheterna är: förutom Riksrevisionsverket, Skolverket, Sida, Riksskatteverket, Vägverket (den anslagsfinansierade delen) och domstolsväsendet avgränsat till Domstolsverket, domstolarna och Rättshjälpsmyndigheten. Som komplement till myndigheternas redovisningar har revisorerna fått statistik från Arbetsgivarverket. Därutöver har uppgifter beträffande myndigheternas utgifter för löner hämtats ur riksredovisningen.

Skatteförvaltningen och exekutionsväsendet består av tre delar – Riksskatteverket, skattemyndigheterna och kronofogdemyndigheterna. Revisorerna avgränsade kartläggningen till Riksskatteverket. Skälen till avgränsningen var flera. Det främsta skälet var att skattemyndigheterna och kronofogdemyndigheterna har och håller på att genomföra sammanslagningar och geografiska omorganisationer, vilket bedömdes försvåra möjligheterna att utan alltför stora arbetsinsatser ta fram underlaget. För Vägverkets del har kartläggningen avgränsats till den anslagsfinansierade delen. Vägverkets resultatenheter skall verka i konkurrens med privata företag inom respektive bransch och har till följd härav tvingats till kraftiga rationaliseringar, inte minst inom det administrativa området. Vägverket bedömde därför att resultatenheterna inte hade resurser att sammanställa redovisningarna till revisorerna inom rimlig tid och till kostnader som var företagsekonomiskt försvarbara (Vägverket PM 1998-08-31). Riksdagens revisorer fann att det mot denna bakgrund var rimligt att avgränsa Vägverkets redovisning.

Myndigheternas redovisningar har följts upp med intervjuer med både arbetsgivar- och arbetstagsidan. Intervjuer har även genomförts med SACO-S, OFR (Offentliganställdas förhandlingsråd), SEKO och Arbetsgivarverket samt med tjänstemän i Regeringskansliet.

Rapporten

I rapporten lämnas inledningsvis en kort bakgrund till lönebildningens utveckling. De ekonomiska förutsättningarna för lönebildningen beskrivs, liksom de två senast avslutade löneavtalen för staten. De nu gällande avtalen

för löner m.m. för statligt anställda, RALS 1998–2001, kan ses som en utveckling av de två föregående avtalen. Därför beskrivs även dessa avtal kortfattat. Därutöver beskrivs bestämmelserna för löneökningar mellan löne-revisionerna. Rapportens tyngdpunkt ligger på resultaten av de sex fallstudier om lokal lönebildning och uppföljning som revisorerna genomfört. Före det avslutande avsnittet med revisorernas bedömningar och förslag görs en beskrivning av uppföljning beträffande löneutvecklingen i staten.

1998/99:RR10
Bilaga 1

Personal- och lönefrågorna i staten var länge mer reglerade än inom någon annan del av arbetsmarknaden. Personalpolitiken var svåröverskådlig och behandlades i ett stort antal bestämmelser. Flera skäl talade för att anställningsvillkoren borde bli mer likvärdiga mellan staten och andra arbetsmarknadssektorer. I mitten av 1980-talet konstaterade regeringen att det fanns behov av en ny syn på de statliga personalfrågorna (prop. 1984/85:219).

Utvecklingen av personalpolitiken i staten är och har varit nära sammanlänkad med förnyelseprogrammen, omprövningsarbetet och utvecklingsfrågorna inom den statliga sektorn alltsedan mitten av 1980-talet. Personalpolitiska frågor anses ha stor betydelse för statliga verksamheter. Det beror dels på att personalens kompetens är avgörande för hur väl en statlig verksamhet löser sina uppgifter, dels på att kostnaderna för personalen dominerar förvaltningskostnaderna i de flesta statliga verksamheter.

Regeringen uttalade i maj 1985 att den fortsatta inriktningen av statens lönepolitik bl.a. borde medföra att stora löneskillnader för arbetstagare med likvärdiga arbeten inom olika arbetsmarknadssektorer skulle undvikas. Regeringen sade också att statens agerande i löneförhandlingar på ett tydligare sätt än tidigare skulle bestämmas av verksamhetsintresset och att lönesystemet skulle främja flexibilitet, decentralisering och delegering. Riksdagen hade ingen annan mening än regeringen (prop. 1984/85:219, bet. AU 1985/86:6, rskr. 1985/86:48).

De beslut om förändringar som riksdag och regering fattade under slutet av 1980-talet har därefter legat till grund för utvecklingen av den statliga personalpolitiken under 1990-talet.

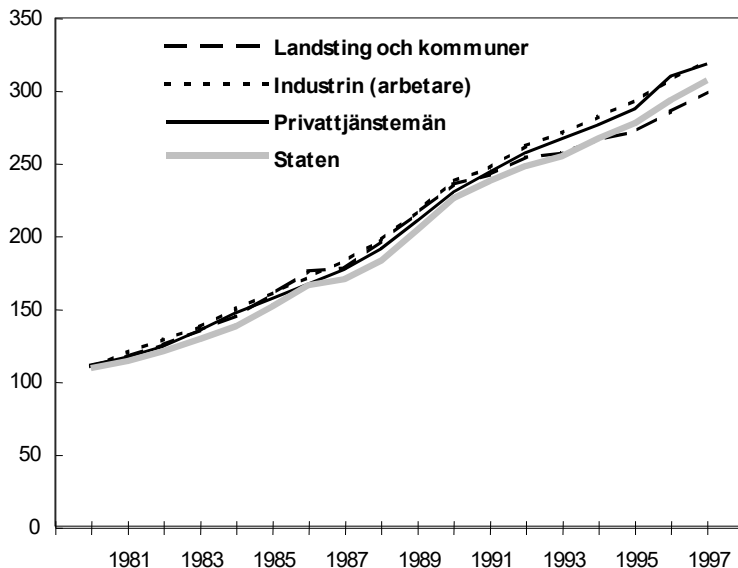
Lönebildning och samhällsekonomisk balans

Statsmakterna har uttalat att staten inte skall vara löneledande. Det delegerade arbetsgivaransvaret på det statliga området får inte medföra att samhällsekonomin påverkas på ett negativt sätt. Det får inte heller påverka lönebildningen på övriga delar av arbetsmarknaden. Statsmakternas uppfattning är att lönebildningen och lönekostnadsutvecklingen för statligt anställda måste utgå från kraven på samhällsekonomisk balans (a.a., bet. 1993/94:KU19, rskr. 1993/94:264).

Arbetsgivarverket har redovisat sambanden mellan statlig och privat lönebildning (tjänstemännen inom det privata området). Rapporten Studier av lönebildning på det statliga området baserar sig bl.a. på en undersökning av om den statliga lönebildningen stör den privata. Slutsatsen av undersökningen var att det inte finns något som tyder på att statlig lönebildning från 1961 till 1995 påverkat privat lönebildning. Däremot styrs löneutvecklingen i staten till stor del av löneutvecklingen inom det privata området. Enligt Arbetsgivarverket åtföljs en löneförändring av den privata löneökningstakten med t.ex. 10 % av en ökning av den statliga löneökningstakten med 8,5 %. Resultaten av den genomförda undersökningen visade även att löneökningstakten på det statliga området är oberoende av arbetslöshet, inflation och tidigare statliga löneökningar (Arbetsgivarverket 1997).

Regeringen konstaterade i budgetpropositionen för år 1999 att slutsatsen av utfallet av avtalsperioderna RALS 1993–95 och RALS 1995–98 är att löneutvecklingen inom det statliga avtalsområdet inte har överstigit, men är i paritet med, löneutvecklingen på arbetsmarknaden i övrigt. Löneutvecklingen på det statliga avtalsområdet har då jämförts med den vid landstings- och primärkommuner, industrin (arbetare) samt med privattjänstemän under åren 1980 till 1997 (jfr diagrammet).

Diagram 1 Ackumulerad procentuell löneutveckling åren 1980–1997 inom olika sektorer på arbetsmarknaden. 1979=100



Källa: Prop. 1998/99:1, bil. 6, s. 14.

Enligt regeringen har den ackumulerade löneutvecklingen i staten under mätperioden 1980–1997 inte överstigit löneutvecklingen på den privata arbetsmarknaden.

Den genomsnittliga månadslönen inom olika sektorer av arbetsmarknaden år 1996 framgår av tabell 2.1.

Tabell 2.1 Genomsnittlig månadslön i olika sektorer på arbetsmarknaden år 1996, kr

Sektor	genomsnittlig månadslön 1996
Privatanställda tjänstemän	20 300
Staten	18 600
Landsting	17 600
Kommuner	15 400
Privatanställda arbetare	15 000

Källa: Statistiska centralbyrån, Lönestatistik årsbok 1996, SCB 1997, Statskontoret, Staten i omvandling 1998.

Av tabellen framgår att tjänstemännen i den privata sektorn år 1996 hade den högsta genomsnittliga månadslönen. Skillnaden mellan tjänstemännen i den privata sektorn och staten, som hade den näst högsta genomsnittliga månadslönen, var 1 700 kr. Den genomsnittliga månadslönen för statligt anställda var 1 000 kr högre än för landstingsanställda. Den lägsta genomsnittliga månadslönen inom den offentliga sektorn hade personalen i primärkommunerna. Den lägsta genomsnittliga månadslönen på arbetsmarknaden hade arbetare i den privata sektorn. Vid jämförelsen av de genomsnittliga månadslönerna i tabell 2.1 måste hänsyn tas till att den privata sektorn till skillnad från de övriga sektorerna är uppdelad på tjänstemän och arbetare. I övrigt skiljer de olika sektorerna sig åt vad avser behov av kompetens, arbetsuppgifter, ålder, m.m.

I september 1997 var genomsnittslönen i staten 19 500 kr i månaden. Uppgiften avser anställda med statligt reglerad lön (Statistiska centralbyrån 1998).

Ytterligare ett sätt att följa skillnaderna i löneutvecklingen i olika sektorer är att jämföra timlönernas årliga procentuella förändring uppdelad i förändring enligt löneavtal och förändring beroende på löneglidning. Till skillnad från redovisningen i diagram 1 är byggnadsindustrin särredovisad i tabellen.

Tabell 2.2 Årlig procentuell förändring av timlöner inom olika sektorer åren 1994–1997

	1994	1995	1996	1997
Industri	3,1	4,7	7,4	4,5
avtal	1,1	3,0	3,7	3,1
löneglidning	2,0	1,7	3,6	1,4
Byggnadsindustri	0,1	4,3	3,4	3,8
avtal	0,5	2,3	2,6	3,8
löneglidning	-0,4	2,0	0,8	0,0
Privata tjänster	2,4	3,7	5,6	4,4
avtal	1,4	2,5	4,5	3,6
löneglidning	1,0	1,2	1,1	0,8
Statliga myndigheter	2,7	2,5	7,4	4,3
avtal	2,1	1,0	5,0	3,5
löneglidning	0,6	1,5	2,4	0,8
Kommunala myndigheter	2,5	1,5	5,8	4,8
avtal	2,1	0,9	5,3	4,7
löneglidning	0,4	0,6	0,5	0,1
Totalt	2,4	3,3	6,0	4,5
avtal	1,5	2,1	4,4	3,8
löneglidning	1,0	1,2	1,7	0,7

Källa: Prop. 1996/97:1, prop. 1997/98:1, prop. 1998/99:1.

Av tabell 2.2 framgår att timlönerna vid statliga myndigheter under åren 1994–1997 procentuellt sett inte ökade mer än i andra sektorer. Det enda undantaget var ökningen under år 1996 då timlönerna vid statliga myndigheter och industrin ökade mest (7,4 procentenheter).

Under 1980-talet utsattes den svenska ekonomin för stora påfrestningar. Skälet var bl.a. kraftiga kostnadsökningar inom industrin samtidigt som tillväxten minskade (SOU 1991:13). I förhållande till konkurrentländerna hade lönerna i Sverige ökat snabbt. Under år 1989 låg inflationstakten i Sverige på ca 6,5 % vilket var flera procentenheter högre än i konkurrentländerna. Samma år ökade lönerna i Sverige med ca 9 %. Löneökningstakten i konkurrentländerna var 3–4 procentenheter lägre (Holmlund 1990).

År 1990 låg reallönerna per timme inom den svenska tillverkningsindustrin på 1980 års nivå trots att de nominella lönerna hade fördubblats under samma period. Den allvarliga ekonomiska situationen föranledde regeringen att bjuda in arbetsmarknadens parter till överläggningar. Regeringen ville att parterna skulle svara på om de var beredda att träffa samhällsekoniskt försvarbara avtal. Regeringen ville även få svar på frågan om parterna var beredda att se över förhandlingsformerna och förhandlingssystemet i vissa avseenden liksom om parterna ville medverka till en översyn av sanktionsreglerna vid olovliga konflikter och reglerna om medling. Av de svar som parterna lämnade drog regeringen slutsatsen att frivilliga lösningar på problemet inte var realistiska. Regeringen föreslog därför en lag om tillfälligt lönestopp. Regeringen föreslog även förstärkta regler om fredsplikt. Riksdagen röstade nej till förslaget och regeringen avgick. En ny regering med delvis annan sammansättning, bl.a. en ny finansminister, bildades kort därefter. Den nya regeringen gav chefen för Arbetsmarknadsdepartementet ett bemyndigande att utse en särskild grupp med uppdrag att följa arbetsmarknadens förhandlingar om nya avtal. Den s.k. Förhandlingsgruppen, även kallad Rehnberggruppen, bildades och fick i september år 1990 ett uppdrag att undersöka förutsättningarna för att träffa s.k. stabiliseringsavtal. Förhandlingsgruppen skulle medverka till att avtalen för 1990 och 1991 medförde en radikal dämpning av de totala löneökningarna under 1991. Förhandlingsgruppen genomförde överläggningar med de avtalsslutande parterna. Gruppen rekommenderade därefter att löneökningarna skulle mer än halveras fr.o.m. år 1991 (Stabiliseringsavtal 1991—1992, Rapport av regeringens förhandlingsgrupp (FHG) den 31 mars 1993, Ds 1993:23).

Stabiliseringsavtalen var avsedda att fungera som ett trendbrott i lönebildningen. Genom avtalen skulle kostnadsutvecklingen bromsas. Lönehöjning utöver vad som följde av avtalens bestämmelser var inte förenligt med avtalen. Under avtalsperioden genomfördes en generell lönehöjning på 1,15 % år 1991. År 1992 uppgick motsvarande löneökningens utrymme till 3 %. Förhandlingsgruppen följde och analyserade avtalstillämpningen och den lokala lönebildningen samt studerade prisutvecklingen under avtalsperioden.

Genom stabiliseringsavtalen bröts löne- och prisspiralen och löneökningstakten minskade. Vid avtalsperiodens slut var löneökningstakten ca 3 % per år. Förhandlingsgruppens diskussioner med arbetstagarorganisationerna om det allvarliga samhällsekonomiska läget bedömdes ha haft stor betydelse för arbetstagarorganisationernas villighet att acceptera stabiliseringsavtalen (Elvander, 1997).

Riksdagen och regeringen har beslutat att lönebildningen för offentligt anställda skall skötas av arbetsmarknadens parter utan statsmakternas inblandning. Statsmakterna skall, enligt sina egna beslut, inte bedriva inkomspolitik. Däremot anger statsmakterna förutsättningar för lönebildningen genom sina beslut om den samlade ekonomiska politiken, arbetsrätten, m.m.

De avtalsslutande parterna inom det statliga förhandlingsområdet är Arbetsgivarverket och arbetstagarorganisationernas huvudorganisationer SACO-S, SEKO och OFR/S, P och O¹. Parterna presenteras närmare i avsnitt 2.1. Lönerna för de högsta cheferna i statsförvaltningen bestäms dock av regeringen. Det gäller t.ex. alla myndighetschefer och landshövdingar.

Förhandlingarna om löner och vissa andra anställningsvillkor förs på minst två nivåer. Förhandlingar genomförs mellan parterna på den centrala nivån för att därefter följas av förhandlingar på den lokala nivån. Med den lokala nivån menas myndigheterna. Flera lokala förhandlingsnivåer förekommer inom vissa större myndigheter och verksamhetsområden, t.ex. i Vägverket, domstolsväsendet, Försvarsmakten och Skatteförvaltningen.

Arbetsgivarverket och de centrala fackliga organisationerna inleder normalt löneförhandlingarna på central nivå. De centrala parterna tecknar ett ramavtal som i RALS 1993–95 och RALS 1995–98 fastställde hur mycket varje myndighet måste avsätta till löneökningar. De individuella löneökningarna avgjordes däremot i de lokala förhandlingarna vid myndigheterna. Ramavtalen binder parterna att iaktta arbetsfred. I ramavtalen kan förutom lönefrågor också policyfrågor rörande allmänna anställningsvillkor m.m. behandlas. Ramavtalen gäller för en viss avtalad period.

Myndigheterna tecknar, med stöd av de centrala avtalen, lokala avtal som fastställer de individuella löneökningarna för de anställda. Även andra anställningsvillkor kan fastställas lokalt. Förhandlingar för att nå fram till lokala avtal sker under fredsplikt. De lokala löneavtalen gäller i regel samma period som de centrala.

Individuell och differentierad lönesättning

Krontalslöner² infördes för statligt anställda år 1989. År 1990 infördes individuell och differentierad lönesättning. Staten lämnade då ett system som i centrala slutna avtal styrte lönesättningen av tjänster i löneplaner, lönefält och lönegångar m.m. Det nya systemet med individuella och differentierade krontalslöner innebar att lönen skulle sättas för individen och inte som tidigare för den tjänst som individen utövade. Enligt de statliga avtalen var de grundläggande faktorerna för individuell och differentierad lönesättning dels ansvar, samt arbetsuppgifternas svårighetsgrad och andra krav som har med arbetsuppgifterna att göra, dels den anställdes skicklighet och resultat i förhållande till verksamhetsmålen. Skickligheten definierades på olika sätt

¹ Definitioner av begreppen arbetsmarknadens parter, kollektivavtal, förenings- och förhandlingsrätt finns i bilaga 1.

² Dvs. lönen uttryckt i kronor. Tidigare hade lönerna uttryckts i lönegrader (t.ex. N18).

beroende på arbetsuppgifterna. Under 1990-talet har i samband med förenklingen av reglerna för offentlig anställning även det organisatoriska begreppet tjänst upphört att gälla. I stället används begreppet anställning.

1998/99:RR10
Bilaga 1

2.1 Parterna på det statliga förhandlingsområdet

Den centrala statliga arbetsgivarorganisationen

Enligt sin instruktion är Arbetsgivarverket förvaltningsmyndighet för statliga arbetsgivarfrågor (1 § SFS 1994:272). Som *arbetsgivarorganisation* skall Arbetsgivarverket utföra förhandlingsarbete för sina medlemmar som till största delen utgörs av de statliga myndigheterna samt samordna och utveckla den statliga arbetsgivarpolitiken. År 1997 hade Arbetsgivarverket 267 medlemmar varav 20 inte var obligatoriska medlemmar. Medlemskap i verket är obligatoriskt för de statliga myndigheter som lyder direkt under regeringen. Obligatoriet gäller även pastorat och stiftssamfälligheter samt allmänna försäkringskassor.

Regeringen har delegerat till Arbetsgivarverket att vara arbetsgivarens part i de centrala förhandlingarna (2 § Förordningen 1976:1021 om statliga kollektivavtal m.m.). Från och med den 1 januari 1995 skall finansutskottet och regeringen med några undantag inte längre godkänna de avtal i frågor om anställningsvillkor som gäller statens arbetstagare (prop. 1993/94:77, bet. 1994/95:KU2–4, rskr. 1994/95:7 och 8).

En förutsättning för riksdagens beslut om delegeringen av arbetsgivarbefogenheterna och inrättandet av Arbetsgivarverket den 1 juli 1995 var att systemet med ramar för myndigheternas förvaltningskostnader infördes på alla anslagsmyndigheter.

Finansutskottet anser att en förutsättning för att riksdagen skall kunna avstå från att utöva sitt inflytande är att myndigheterna och arbetsgivarorganisationen tar på sig det fulla ansvaret för alla typer av kostnader som följer av kollektivavtal - - - Det åligger således myndighetens chef att se till att utfallet av löneförhandlingarna inte inkräktar på verksamhetens inriktning eller omfattning. På sedvanligt sätt måste förändringar i dessa avseenden underställas riksdagen. Statsmakterna har självfallet ett ansvar för att följa upp och utvärdera effekterna av de kollektivavtal som SAV och myndigheterna har slutit - - - (yttr. 1993/94:FiU8y s.7 f.).

Arbetsgivarverket skall företräda statliga myndigheter i arbetstvister och har även det samlade ansvaret för eventuella stridsåtgärder (2 § SFS 1994:272). Det är Arbetsgivarverket som beslutar om lockout eller annan stridsåtgärd mot arbetstagare hos staten (8 § SFS 1976:1021). Därutöver skall verket även svara för information, rådgivning och utbildning (SFS 1994:272).

Arbetsgivarverket leds av arbetsgivar Kollegiet. Vid myndigheten finns även en styrelse och en generaldirektör. Medlemmarna har direkt inflytande över tillsättning av Arbetsgivarverkets kollegium och styrelse, verkets finansiering m.m. Arbetsgivarverket får i stor utsträckning sina uppdrag direkt från medlemsmyndigheterna.

Arbetsgivar Kollegiet har 120 ledamöter vilket betyder att mer än hälften av verkets medlemmar inte har representation i kollegiet. Kollegiet kan fatta

beslut om minst 80 ledamöter dvs. två tredjedelar av kollegiet är närvarande. Ledamöterna, som vanligen är myndighetschefer, förordnas av regeringen för en bestämd tid efter förslag från verket. Kollegiets huvuduppgifter är att besluta om inriktningen av förhandlingsarbetet och andra arbetsgivarpolitiska frågor av principiell natur eller större ekonomisk betydelse samt att fastställa medlemsavgiftens storlek. Arbetsgivarkollegiet meddelar även föreskrifter och fattar beslut om verkets organisation och formerna för verkets verksamhet.

Styrelsen, inklusive generaldirektören, beslutar inom de ramar som arbetsgivarkollegiet fastställer. Styrelsens ledamöter förordnas av arbetsgivarkollegiet. Förordnandet gäller för en bestämd tid. Generaldirektören anställs av styrelsen och ansvarar enligt styrelsens uppdrag för myndighetens löpande verksamhet och förvaltning. Det betyder att föreskrifterna i verksförordningen (SFS 1995:1322) om myndighetens chef och styrelse för Arbetsgivarverkets del avser styrelsen respektive arbetsgivarkollegiet.

Medlemmarna är indelade i sektorer. Indelningen i sektorer bygger på typ av verksamhet eller finansieringsform. Sektorsmöten genomförs flera gånger per år. Vid sektorsmötena behandlas aktuella frågor. Företrädare för alla medlemmar inom sektorn kan delta. Varje sektor har en rådgivande delegation. Delegationsledamöterna utses av Arbetsgivarverkets styrelse.

Tillsammans har sektorsdelegationerna drygt 90 ledamöter. Det betyder att ca 60 % av medlemmarna finns utanför delegationerna. Delegationerna är rådgivande till styrelsen och generaldirektören. De anses ha en viktig roll dels vid utformandet av den statliga personalpolitiken, dels vid förankringen av ställningstaganden i centrala avtalsförhandlingar (Arbetsgivarverket, Verksamheten 1997).

Arbetsgivarverkets strävan är att få till stånd viss rörlighet i delegationerna för att sprida arbetsgivarverkan och bredda kontaktytorna mellan myndigheterna (Arbetsgivarverket 1998).

Arbetsgivarverket har förutom sina uppgifter som arbetsgivarorganisation även vissa *stabsuppgifter*. Verksamhetsmålet vad gäller Arbetsgivarverkets stabsuppgifter är fr.o.m. budgetåret 1998 att verket skall lämna nödvändigt underlag för regeringens bedömningar inom det arbetsgivarpolitiska området (Regleringsbrevet för år 1998).

Finansieringen av Arbetsgivarverket

Arbetsgivarverkets verksamhet finansieras genom medlemsavgifter, avgifter för särskilda uppdrag från medlemmarna, andra avgifter såsom kursavgifter, avgifter för publikationer, avgifter för serviceavtal m.m. samt genom anslag för vissa stabsuppgifter. Medlemsavgifterna utgör den största andelen av verkets intäkter.

Tabell 2.3 Arbetsgivarverkets intäkter av avgifter m.m., tkr

1998/99:RR10
Bilaga 1

Intäkter	1994/95	%	1995/96	%	1997	%
Medlemsavgifter, obligatoriska	84 629	84,8	92 561	88	59 492	86
Medlemsavgifter, frivilliga	*	*	1 454	1,4	1 189	1,7
Publikationer, kurs-avg. m.m.	15 168	15,2	11 193	10,6	8 489	12,3
Totala intäkter	99 797	100	105 208	100	69 170	100

Källa: Arbetsgivarverkets årsredovisning för respektive år.

* Ingen uppgift.

Medlemsavgiften utgörs av en procentuell andel av varje medlems bruttolönesumma. Det finns dock en minimiavgift. Vid bildandet av Arbetsgivarverket utgjorde medlemsavgiften 0,14 % av medlemmarnas bruttolönesumma. I januari 1996 sänktes avgiften till 0,13 % och den 1 januari 1996 till 0,115 % av bruttolönesumman (Arbetsgivarverkets instruktion och stadgar 1998 och Arbetsgivarverket 1998).

För sina *stabsuppgifter* tilldelas Arbetsgivarverket ett ramanslag som, enligt regleringsbrevet, disponerades av regeringen t.o.m budgetåret 1995/96 och fr.o.m. budgetåret 1997 av Regeringskansliet. Anslaget används för stabsuppgifter som regeringen "kan komma att efterfråga" och som "normalt inte ingår" i verkets arbete (prop. 1998/99:1, utgiftsområde 14).

Tabell 2.4 Ramanslag för stabsuppgifter vid Arbetsgivarverket, kr

Budgetår	belopp
1994/95	3 830 000
1995/96*	5 745 000
1997	3 000 000
1998	3 000 000

Källa: Regleringsbrevet för Arbetsgivarverket.

* 18 månader.

Ramanslaget till Arbetsgivarverket har minskat fr.o.m. budgetåret 1997. År 1997 utgjorde ramanslaget 4,3 % av verkets totala intäkter.

SACO-S

Sveriges akademikers centralorganisation, SACO, bestod år 1998 av 26 självständiga fackförbund som tillsammans hade 450 000 medlemmar. Fackförbunden organiserar medlemmar som har gemensam bakgrund i form av examensgrupper och/eller yrkesgrupper. Som exempel kan nämnas ekonomer, jurister, arkitekter, lärare m.fl. Förbunden driver de frågor som är angelägena för medlemmarna samt frågor om löner och andra anställningsvillkor. Ett flertal av förbunden har statligt anställda medlemmar.

SACO menar att den lokala lönebildningen spelar en nyckelroll i det s.k. kunskapssamhället.

Ett viktigt mål för lönebildningen måste vara att bidra till effektiv verksamhet med goda resultat. Den måste kunna kombineras med en låg inflations-

takt, som ger oss lägre räntor, en starkare valuta och bättre reallöner. SACO accepterar sitt ansvar i kampen mot inflationen. För att den svenska ekonomin lättare skall återhämta sig vill SACO – tillsammans med övriga parter på arbetsmarknaden – bidra till att varaktigt sänka löneinflationen. SACO anser att syftet – låg inflation, stark tillväxt – bäst uppnås om vi bit för bit utvecklar lokal lönebildning och individuell lönesättning. Den enskilde måste genom goda insatser kunna påverka sin egen lön. Därmed minskar trycket på höjningar som skruvar upp den allmänna lönenivån och bidrar till löneinflation. Lönebildningen måste också ta hänsyn till en rad marknadsförhållanden, där frågor som påverkar tillväxt och arbetslöshet kommer långt fram. SACO:s mening är att lönebildningen i Sverige måste stimulera till

- studier och kompetensutveckling
- vidareutveckling av yrken
- balans och flexibilitet på delarbetsmarknader
- tillväxt och ökad sysselsättning. (SACO, Lönen – en drivkraft, 1996)

Vid förhandlingarna med Arbetsgivarverket representerar förhandlingskartellen SACO-S förbundens statligt anställda medlemmar.

SEKO

Facket för service och kommunikation – SEKO – är det förbund som organiserar LO-medlemmar som bl.a. är anställda inom statliga bolag och myndigheter, t.ex. Posten, SJ, Telia och försvaret. SEKO, som fram till år 1995 hette Statsanställdas Förbund, hade år 1998 ca 184 000 medlemmar. Förbundet bildades 1970 genom en sammanslagning av ett antal mindre förbund. SEKO finns inom nio olika branscher som delas in i fyra områden – transport, kommunikation, statsförvaltning och energi. Kommunikationsgruppen är störst med ca 55 000 aktiva medlemmar. Den utgörs av branscherna Post och Tele. Transportgruppen har ca 45 000 aktiva medlemmar och består av branscherna Väg-Ban samt Trafik och Sjöfolk. Statsförvaltningsgruppen har ca 27 000 aktiva medlemmar och består av tre branscher – Försvar, Civil och Vård. Det minsta området är energibranschen som har ca 6 000 aktiva medlemmar (LO, <http://www.lo.se>, 1998-08-17).

LO är en sammanslutning av 20 fackförbund med sammanlagt 2 300 000 medlemmar. LO organiserar därmed drygt hälften av samtliga anställda i Sverige. Medlemmarna återfinns framför allt inom yrkesgrupper som t.ex. industriarbetare, sjukvårdsbiträden, byggnadsarbetare och restauranganställda (a.a.).

LO har beskrivit lönebildningens betydelse för svensk ekonomi på följande sätt:

Nivån på löneökningarna påverkar många för samhällsekonomin viktiga faktorer som skatteintäkter, inflation, ränta, investeringar och konsumtion.

Löneökningarna har också en avgörande inverkan på vår konkurrenskraft. Lönebildningen är alltså en viktig del i den ekonomiska politiken, och därmed också för jobben och välfärden. (a.a.)

I TCO finns 18 olika fackförbund. Av medlemmarna i de olika förbunden är 51 % anställda i den privata sektorn, 37 % är anställda inom de kommunala sektorerna och 12 % i den statliga sektorn. TCO har sammanlagt 1 210 150 medlemmar som arbetar inom många olika områden på arbetsmarknaden. Bland medlemmarna finns bl.a. ingenjörer, lärare, poliser, sekreterare, banktjänstemän och sjuksköterskor. Cirka hälften av medlemmarna har högskoleutbildning. Av medlemmarna är 60 % kvinnor.

De flesta av TCO:s förbund är s.k. vertikala förbund. Det innebär att dessa förbund organiserar samtliga TCO-medlemmar på en och samma arbetsplats. Här finns Statstjänstemannaförbundet, ST, som organiserar tjänstemän vid statliga myndigheter och har ca 94 700 medlemmar. Svenska Polisförbundet, SPF, organiserar poliser och har ca 22 600 medlemmar. Försvarets Civila Tjänstemannaförbund, FCTF, organiserar civilanställda tjänstemän inom försvaret och har ca 8 400 medlemmar. Tull-Kust har ca 4 800 medlemmar som arbetar inom tullen och kustbevakningen. Övriga TCO-förbund organiserar medlemmar med samma yrke. I TCO är det de olika förbunden som är part i förhandlingarna med arbetsgivarnas organisationer om löner och andra anställningsvillkor. TCO har uttalat fem punkter i syfte att verka för en utvecklad arbetsmarknad. En av punkterna handlar om lönepolitiken.

Lönepolitiken och de anställdas kompetensutveckling bör kopplas samman genom att förena arbetsgivarnas intresse av en effektiv och lönsam produktion med löntagarnas intresse av utvecklande och trygga jobb som ger löneutveckling. (TCO 1998)

OFR

De TCO-förbund som har medlemmar med anställning i kommuner eller i staten förhandlar med de offentliga arbetsgivarparterna: Kommunförbundet, Landstingsförbundet och Arbetsgivarverket. Förbunden samarbetar fr.o.m. år 1997 inom förhandlingskartellen Offentliganställdas förhandlingsråd, OFR. OFR är ett samverkansorgan för nio fackförbund som tillhör TCO, ett som tillhör SACO samt för Ledarna. Ledarna är en fristående organisation som organiserar bl.a. chefer i företag och förvaltningar. OFR är indelat i sex förbundsområden: tre inom den statliga sektorn som organiserar statstjänstemän, officerare och poliser och inom den kommunala sektorn – lärare, allmän kommunal verksamhet, hälso- och sjukvård. OFR fungerar som en konsultorganisation som kan komplettera fackförbundens egna resurser. Organisationen medverkar i uppbyggnaden av olika nätverk för att på så sätt underlätta och stödja förbundens samarbete över de centrala organisationsgränserna. OFR är i första hand ett forum för att planera, samordna, genomföra, följa upp och utvärdera avtalsrörelser och förhandlingar om förändringar i grundläggande villkor (OFR, Tio förbund i samverkan).

Kostnaderna för statens egen verksamhet utgörs av kostnader för personal, lokaler, övriga driftkostnader samt avskrivningar. Enligt den konsoliderade resultaträkningen för den juridiska enheten staten³ uppgick kostnaden för personal till 47 % av kostnaderna för statens egen verksamhet år 1996 och till 46 % år 1997. Omräknat i kronor uppgick den konsoliderade kostnaden för vart och ett av de båda åren till ca 70 miljarder kronor. Samma år utgjorde kostnaderna för lokaler 8 respektive 7 %. De arbetsgivaravgifter som myndigheterna betalar är en statsintern transaktion. Arbetsgivaravgifterna är därmed inte, enligt underlaget till årsredovisning för staten, en kostnad för staten utan har eliminerats ur den konsoliderade resultaträkningen. Statens kostnader för personalen före sådana elimineringar uppgick till 83,5 miljarder kronor år 1996 och till 82,5 miljarder kronor år 1997 (RRV 1998:31). Mellan år 1995 och 1996 minskade antalet anställda i den juridiska enheten staten med 2 %. Även mellan år 1996 och 1997 var minskningen 2 % (efter omräkning till heltidspersoner). Antalet anställda uppgick till 251 649 personer i september 1997 (a.a.).

3.1 Ekonomiska utgångspunkter för löneförhandlingar

Enligt Finansdepartementets budgetavdelning framgår de samhällsekonomiska förutsättningarna för lönerörelserna av budgetpropositionerna. Där klargör regeringen sin syn på lönebildningen och samhällsekonomin i stort. Budskapen i budgetpropositionen om t.ex. återhållsamhet går ut till hela arbetsmarknaden. Även den fastställda nivån på utgiftstaket i samband med budgetprocessen kan fungera som gränssättande signal.

De centrala förhandlingarna

Inför förhandlingsverksamheten bevakar Arbetsgivarverket den samhällsekonomiska utvecklingen. Medlemmarna får rapporter om det ekonomiska läget genom verkets nyhetsbrev "Samhällsekonomin" som kommer ut med fem nummer per år. Syftet med nyhetsbrevet är att stärka myndigheternas förmåga att arbeta långsiktigt och kostnadsmedvetet samt att öka de lokala arbetsgivarnas förståelse för den samhällsekonomiska utvecklingen och behovet av en samhällsekonomi i balans. Arbetsgivarverket har även informerat om samhällsekonomiska frågor vid de arbetsgivarseminarier som genomförts i samband med överlämnandet av RALS 1995–98 och RALS 1998–2001.

Arbetsgivarverket har två utgångspunkter för bedömningen av det ekonomiska utrymmet inför både de centrala och de lokala löneförhandlingarna. Den ena utgångspunkten är samhällsekonomin i ett makroperspektiv där den allmänna diskussionen och regeringens ställningstaganden anses vara vik-

³ Den juridiska enheten staten omfattar myndigheterna och affärsverken under riksdag och regering. Som myndigheter redovisas även försäkringskassorna och de fonder som redovisas av myndigheter.

tiga. Den andra aspekten är avtalsområdet, där man diskuterar utrymmet med medlemmarna. Genom de rådgivande delegationerna får verkets styrelse information om medlemmarnas behov av kompetensförsörjning och de ekonomiska utrymmen som finns lokalt.

På revisorernas fråga om hur de samhällsekonomiska förutsättningarna klargjorts inför avtalsrörelserna svarade SACO-S att den allmänna politiska debatten utgör en viktig källa till insikt i samhällsekonomiska frågor. Den s.k. Edin-gruppens⁴ samhällsekonomiska analyser ansågs ha utgjort en viktig bas för avtalsrörelserna under 1990-talet. Europaanpassningen av lönerna har varit viktig för SACO-S. Förbundet har, enligt egen uppfattning, medverkat till att anpassa lönenivåerna till Europaanivån. Förbundet står helt bakom principen att det är den privata sektorn som skall vara löneledande.

SEKO pekade på att de samhällsekonomiska förutsättningarna hade klargjorts i 1995 års avtalsrörelse när statsministern samlade alla parter till ett särskilt möte. Syftet med mötet var dels att klargöra regeringens syn på samhällsekonomin, dels att alla parter skulle få ge sin syn på lönebildningen. LO redovisar dessutom sin syn på samhällsekonomin inför varje avtalsrörelse och dessutom vad som enligt organisationens uppfattning är en rimlig total nivå inför lönerörelsen. SEKO menade att den allmänna diskussionen om samhällsekonomin i massmedier m.m. även är viktig i dessa sammanhang. Man försöker göra en bedömning av vad marknaden kan tåla och vad som krävs för att medlemmarna skall få sina löneökningar. Exportindustrin är i princip det riktmärke som gäller för SEKO beträffande lönenivåer för den statliga sektorn.

Angående frågan hur de samhällsekonomiska förutsättningarna klargörs inför avtalsrörelserna är OFR:s utgångspunkt att lönebildningen skall vara likvärdig över tiden. OFR låter den privata sidan av arbetsmarknaden sätta normen och jämför med tidigare avtalsrörelser. OFR vill inte vara orsaken till att det sätts för höga löner i Sverige. Man får indikationer från regeringen. OFR ställer sig bakom Europaanormen.

De lokala löneförhandlingarna

De ekonomiska utgångspunkter som de lokala myndigheternas arbetsgivarrepresentanter – de lokala arbetsgivarparterna – angivit för de lokala förhandlingarna är avtalens nivåer för beräkning av utrymmet för löneökningar, det samhällsekonomiska läget samt den egna myndighetens ekonomi.

⁴ Gruppen som utgjordes av ekonomer från de centrala parterna menade att de svenska lönerna som högst kunde öka i takt med lönerna i de övriga länderna i Västeuropa. Normen (den s.k. Europaanormen) för de totala svenska lönekostnadsökningarna (inklusive arbetsgivaravgifter) landade därmed på ca 3,5 % per år från år 1995 och några år framöver. Edin-gruppen underströk dock att detta inte kunde användas som norm för de centrala avtalen (I takt med Europa, Samhällsekonomiska aspekter på lönebildningen, Rapport från Edin-gruppen, februari 1995, s. 35). Enligt Nils Elvander fick Europaanormen visst genomslag i 1995 års avtalsrörelse. Särskilt arbetsgivarna inom den offentliga sektorn hänvisade, enligt Elvander, ofta till normprincipen som en återhållande faktor vid förhandlingarna (Elvander, 1997).

Fram till 1992 låg till skillnad från i dag de statliga löneavtalens faktiska nivå och fördelning till grund för beräkningarna av myndigheternas anslag för förvaltningskostnader. Riksdagen utövade sin finansmakt (RO 4 kap. 5 § och 4 kap. 8 § samt RF 9 kap. 11 §) genom att finansutskottet på riksdagens vägnar tog ställning till sådana avtal som gällde generell reglering av anställningsvillkoren för statens arbetstagare i samband med de allmänna avtalsrörelserna (eller vid förändringar som var av avsevärd statsfinansiell betydelse).

Myndigheterna hade rätt att under pågående budgetår överskrida tilldelade anslag för lönerkostnader till följd av avtal som slöts under budgetåret. Rätten att överskrida reglerades i en förordning, den s.k. trolleriförordningen. Kostnaderna för dessa lönerkostnader beräknades under det s.k. täckningsanslaget. Myndigheterna hade på så sätt inte något eget ekonomiskt ansvar för de ökade kostnader som uppstod i enlighet med de centrala löneavtalen.

T.o.m. budgetåret 1992/93 tilldelades de flesta anslagsmyndigheterna medel för förvaltningskostnader över förslagsanslag. Från och med budgetåret 1993/94 tilldelas samtliga anslagsmyndigheter medel för förvaltningskostnader över ramanslag. Enligt statsmakternas uppfattning kan finansmakten utövas bättre genom att i förväg fastställa myndigheternas ramar för förvaltningskostnader (prop. 1992/93:100, bet. 1992/93:FiU10, bet. 1992/93:FiU20, rskr. 1992/93:189).

Ramanslag

I systemet med ramar för förvaltningskostnader anses ramanslaget vara ett uttryck för statsmakternas bedömning av vilka resurser som behövs för att verksamhetsmålen skall kunna uppnås under ett visst budgetår. Anslagsnivån skall vara ett uttryck för beslutad och förväntad ambitionsnivå i verksamheten (prop. 1992/93:100 bil. 1).

Ett ramanslag för förvaltningskostnader skall vara beräknat med hänsyn taget till samtliga beräknade kostnader för det aktuella budgetåret. Det skall omfatta lönekostnader (och kostnader för andra anställningsvillkor), övriga förvaltningskostnader samt lokalkostnader. Kompensationen för kostnadsökningar skall fastställas med utgångspunkt i den allmänna prisutvecklingen inom den konkurrensutsatta sektorn. Merutgifter eller anslagsöverskridanden till följd av löneökningar m.m. medges inte. För att tillfälligt kunna täcka merkostnader för löner m.m. under det löpande verksamhetsåret kan myndigheterna i stället utnyttja de möjligheter till anslagssparande och anslagskredit som ramanslaget medger (prop. 1992/93:100 bil. 1, bet. 1992/93:FiU20, rskr. 1992/93:189). Det belopp som en enskild myndighet tilldelas utgör, tillsammans med anslagssparandet och anslagskrediten, det totala utgiftsutrymme som myndigheten disponerar (11 § anslagsförordningen 1996:1189) för att finansiera lokaler, lönekostnader och övriga förvaltningskostnader under det aktuella budgetåret. Det finns inte något direkt

samband mellan beräkningsgrunderna för ramanslaget för förvaltningskostnader och procentsatserna för löneökningssutrymmet i löneavtalen.

Sedan ramanslagssystemet för anslagsmyndigheternas förvaltningskostnader infördes har myndigheterna fått bära kostnaderna för bl.a. de allmänna villkors- och löneavtalen.

Denna utveckling har fortsatt genom att avtalsförsäkringarna på det statliga området sedan 1998 finansieras på ett nytt sätt. Förändringen är ett led i statsmakternas ambition att myndigheterna skall ha det fulla kostnadsansvaret för förändringar i anställningsvillkoren (prop. 1998/99:1 utg. omr. 14).

Enligt Finansdepartementet finns det möjligheter för fackdepartementen att individualisera uppräknigen av ramanslaget beroende på var behoven av anslagsmedel är störst. Denna möjlighet har dock, enligt departementet, inte använts i någon större utsträckning.

Från och med budgetåret 1997 tilldelas myndigheterna medel över ramanslag även för ändamål som regleras i författning eller regeringsbeslut.

3.3 Ramavtal om löner m.m. – RALS 1993–95

Statsmakternas och de centrala parternas uttalanden om lönebildningen

Regeringen betonade i kompletteringspropositionen våren 1993 att lönebildningen behövde reformeras (prop. 1992/93:150 bil.1). Statsmakterna liksom de centrala arbetstagarorganisationerna betonade att lönebildningen i allt väsentligt skulle avgöras av arbetsmarknadens parter i fria förhandlingar utan direkt inblandning av statsmakterna. Statsmakternas huvudsakliga uppgift inför löneförhandlingarna är att lägga fast stabila förutsättningar genom den ekonomiska politiken.

Arbetsgivarverket framhöll betydelsen av att de lokala arbetsgivarna samverkade med varandra för att undvika konkurrens om personalen. Genom samverkan kunde myndigheterna även hjälpa varandra med argument och avtalskonstruktioner m.m. Viktigt var också att motverka ”den fackliga taktiken” att förhandla fram förmåner vid en myndighet för att sedan använda det som argument för motsvarande förmåner vid andra myndigheter.

SACO-S pekade på att utrymmet för löneökningar är beroende av näringslivets tillväxt och att löneläget för den exportinriktade delen av näringslivet måste anpassas till den internationella marknaden. En balans måste föreligga i löneutvecklingen mellan den privata och den statliga sektorn (SACO-S, 1992). TCO fastslog att förhandlingssystemet måste ge utrymme för facklig påverkan på löneökningar och fördelningen av dessa (TCO, 1992). LO-förbunden ansåg att det var viktigt att betona att det fanns ett centralt utrymme för löneökningar och därmed också möjligheter att i avtalsrörelsen uppnå en rättvisare fördelning. LO-förbundens löneökningsskrav utformades därför först och främst till krav på en stark låglönesatsning. (Avtal 1993, bilaga i LO-tidningen 1992). LO menade också att hemmamarknaden skulle bli effektivare om arbetsgivare och löntagare samordnade sig så att den konkurrensutsatta sektorn blev normerande för löneökningstakten (LO, 1992).

Till skillnad från tidigare lades större tonvikt vid förberedelserna inför RALS 1993–95. För att bl.a. förankra sina förslag genomförde Arbetsgivarverket diskussioner med myndigheterna. Anslagsmyndigheterna som för första gången själva skulle ta kostnaderna för löneökningarna hade ett intresse för avtalens kostnadsnivåer. Den nya ordningen krävde att informationen till myndigheterna blev bättre. Arbetsgivarverket inledde även samverkan med andra stora arbetsgivarorganisationer.

De centrala parterna på den statliga sidan lyckades emellertid inte sluta avtalen på egen hand. RALS 1993–95 blev resultatet av medlingsförhandlingar. En bakomliggande orsak till att parterna inte klarade att teckna avtal på egen hand var enligt Arbetsgivarverket att riksdagens krispaket tvingade fram avtalslösningar som arbetstagarorganisationerna inte fick stöd för bland sina medlemmar (Arbetsgivarverkets årsredovisning för budgetåret 1993/94). Särskilt viktiga i medlingsförhandlingarna var sådana frågor som att nivåerna för lönehöjningarna i de centrala avtalen inte fick vara högre än nivåerna i avtalen på verkstadsindustrins område, att det icke nivåhöjande utrymmet (INU) skulle avvecklas, att en betydande del av löneökningstrymmet skulle avsättas för lokal fördelning samt att tarifflönen skulle avvecklas (a.a.).

Lönerevision och löneöversyn enligt RALS 1993–95

Avtalstiden för RALS 1993–95 löpte från den 1 april 1993 t.o.m. den 30 juni 1995. Under avtalstiden fanns ett tillfälle för lönerevision.

RALS 1993–95 innehöll en möjlighet för lokala parter att begära central förhandling om parterna på den lokala nivån inte kunde enas om fördelning och utrymme för lönerevision och löneöversyn. Under avtalsperioden begärde SACO-S fjorton centrala förhandlingar, TCO-OF fem och SEKO en central förhandling om löner. Skälet till att förhandlingarna fördes upp till central nivå var i samtliga fall att de lokala arbetstagarorganisationerna hade begärt att arbetsgivaren skulle skjuta till löneomedel utöver avtalsnivån.

I avtalens inledande s.k. motivtext betonade medlarna vikten av att parterna var återhållsamma i förhandlingarna. Medlarna pekade på det samhällsekonomiska läget och den ekonomiska situationen på det statliga området. Avtalen för den statliga sektorn måste därför enligt medlarna i likhet med uppgörelserna på övriga delar av arbetsmarknaden ligga på en mycket låg nivå (Ramavtal 1993–95).

Medlarna lyfte fram det nya ramanslagssystemet och betydelsen av att en myndighets hela verksamhet skulle budgeteras samlat och på ett likartat sätt. De underströk att det inte var aktuellt med kompensation för ökade arbetskraftskostnader. Lönebildningen på det statliga området skulle därmed äga rum på liknande villkor och i liknande former som på arbetsmarknaden i övrigt. De löneprinciper som avtalen baserades på var att:

- lönebildningen skulle utformas med utgångspunkt i verksamhetens samlade krav,
- lönebildningen skulle bidra till en god personal- och kompetensförsörjning på både kort och lång sikt,

- lönesystemen och lönesättningen skulle medverka till att målen för verksamheterna skulle kunna nås samt att verksamheterna skulle kunna bedrivas effektivt och rationellt,
- lönesättningens utformning skulle stimulera till engagemang och utveckling i arbetet och uppfattas som rättvis av de anställda. Här betonades de lokala parternas ansvar för att eventuella löneskillnader mellan män och kvinnor inte fick bero på könstillhörighet,
- grundläggande faktorer för lönesättningen skulle vara ansvar, arbetsuppgifternas svårighetsgrad och övriga krav som är förenade med arbetsuppgifterna samt den anställdes skicklighet och resultat i förhållande till verksamhetsmålen,
- lönerna skulle vara individuellt bestämda och ändamålsenligt differentierade.

Enligt avtalen skulle fördelning av de utrymmen för lönerevision som bildats lokalt genomföras i enlighet med dessa löneprinciper.

Utrymmet för lönerevisionen per myndighets- och organisationsområde skulle beräknas individuellt och motsvara 3 % av medlemmarnas månadslön i september 1993, dock lägst 380 kr per medlem. Från utrymmet avräknades höjningar av lägstlönerna för 18- och 24-åringar.

På medlarnas initiativ infördes en s.k. löneöversyn i avtalen. Löneöversynen gav myndigheterna möjligheter att på arbetstagarorganisationernas initiativ förhandla om löneökningar utöver den angivna lönepotten i avtalen. Löneöversynen skulle ge myndigheterna möjlighet att skapa en verksamhetsanpassad lönestruktur. Vid löneöversynen skulle arbetstagarernas ökade erfarenheter i sina befattningar, mer kvalificerade arbetsuppgifter, höjda krav i arbetet, större befogenheter och ansvar, befordran samt arbetsinsatser beaktas.

3.4 Ramavtal om löner m.m. – RALS 1995–98

Statsmakternas och de centrala parternas uttalanden om lönebildningen

Regeringen presenterade i budgetpropositionen 1994/95 ett förslag till besparingar för den statliga konsumtionen. Samtliga myndigheters anslag fram till budgetåret 1998 skulle reduceras med 11 % jämfört med tidigare fattade beslut. Statsmakterna betonade risken för att vissa sektorer skulle få lönekostnadsökningar som de inte hade förmåga att bära och lyfte därför fram parternas ansvar för möjligheterna att nå framgång i avtalsrörelsen (prop. 1994/95:100, bet. 1994/95:FiU10, rskr. 1994/95:179). Regeringen bedömde emellertid i sin tillväxtproposition i oktober 1995 att arbetsmarknadens parter, redan innan samtliga avtal var färdiga, hade överskridit Europanormen (prop. 1995/96:25, bet. 1995/96:FiU01, rskr. 1995/96:131–134). Regeringen avsåg därför att kontakta parterna för att ta del av deras uppfattning om lönebildningen i framtiden. Arbetsmarknadsutskottet såg positivt på detta initiativ (yttr. 1995/96:AU4y).

Regeringen åberopade Edingruppens Europanorm för lönekostnadsökningar (prop. 1994/95:150 bil.1) och menade att lönebildningen behövde förbättras om arbetslösheten skulle kunna minska och kostnadsutvecklingen hållas

på en "god europeisk nivå". Riksdagen instämde i detta. Statsmakterna pekade också på betydelsen av att viljan och kunnandet fanns hos arbetsmarknadens parter för att ta ansvar för löneutvecklingen.

Arbetsstagarorganisationerna gjorde inga avsteg från de principiella ståndpunkter som framförts inför RALS 1993–95. Enligt LO var dock det viktigaste målet med avtalsrörelsen att genom en stabil löneutveckling bidra till ökad sysselsättning. Avtalsrörelsens grundläggande uppgift var, enligt LO, att visa att det är möjligt att behålla en europeisk löneökningssnivå även vid lägre arbetslöshet.

Arbetsgivarverket menade att de statliga myndigheternas sparbetning i kombination med obefintliga eller marginella rekryteringsproblem gav arbetsgivarna förutsättningar att kunna hålla lönekostnadsökningarna mycket nära de centrala avtalens nivåer. Arbetsgivarverkets mål inför de centrala förhandlingarna om RALS 1995–98 var att förhandlingsresultatet skulle svara mot medlemmarnas krav. Arbetsgivarverket förberedde sig genom samtal med myndighetschefer och genom två enkätundersökningar vid myndigheterna. Verket bedrev analysarbeten i ett tjugotal beredningsgrupper med företrädare för myndigheterna och genomförde avtalsseminarier för myndighetsföreträdare i hela landet. Vidare gjordes avstämningar i sektorsdelegationerna inför beslut i styrelse och vissa policyfrågor behandlades i särskilda referensgrupper (Arbetsgivarverkets årsredovisning för budgetåren 1994/95 och 1995/96). Arbetsgivarverket återopade parternas ansvar för den svenska ekonomin. Under avtalsåret 1995 hade den nedgång i löneökningstakten som varit tydlig under avtalsperioden 1993–95 brutits. Med några undantag hade de centrala avtalens nivåer varierat mellan 3,5 och 4,0 %. Arbetsgivarverket menade därför att arbetet med att etablera Edingruppens "goda cirkel av ökat förtroende" måste gå vidare, med tonvikt på den lokala lönebildningen.

Avtalen

Arbetsgivarverket informerade om RALS 1995–98 i en särskild skrift. I skriften framgick bl.a. att huvuddragen i avtalen utgjordes av:

- delegerat arbetsgivaransvar
- lokal lönebildning
- vidgade möjligheter i nytt löne- och förmånsavtal
- inledning till utvecklade samverkansformer.

Avtalen var avsedda att öka möjligheterna på myndighetsnivå att skapa anställningsvillkor som på ett bättre sätt än tidigare kunde anpassas till verksamhetens krav. Avtalens lönedel var konstruerad så att myndigheterna gavs möjlighet att tillämpa sin egen lokala lönepolitik. Av den anledningen innehöll avtalen endast, enligt Arbetsgivarverkets bedömning, låga individgarantier. Avtalen var lägstavtal, och det tidigare systemet med löneöversyn från RALS 1993–95 var borttaget.

Enligt Arbetsgivarverket resulterade förhandlingarna i 1995 års avtalsrörelse i ett avtal om löneökningar som skulle hållas inom en ram om 3,5 % per år under avtalsperioden. För avtalsperioden i sin helhet skulle avtalen ge 9,8 % (kedjat) i löneökningar i genomsnitt för den statliga sektorn. Verket

bedömde att de statliga avtalen hamnat på en för hög nivå och att det därmed inte skulle gå att undvika att antalet anställda minskade.

Arbetsgivarverket framhöll i sin avtalsinformation angående RALS 1995–98 att ett mycket tydligt budskap från myndigheterna hade varit att de centrala avtalen inte skulle innehålla några generella garantier eller uppräkningsar. Den lokala handlingsfriheten måste säkerställas. Från myndigheterna hade även framhållits att osakliga löneskillnader borde kunna åtgärdas inom revisionsutrymmet. Man förde också fram krav på förnyelse av chefsavtalet. Därför skapades ett nytt chefsavtal som gav myndighetscheferna ett avgörande inflytande över lönesättningen av myndigheternas chefer.

Lönerevision enligt RALS 1995–98

I RALS 1995–98 uttalade parterna gemensamt att myndigheternas ekonomi var ansträngd och att det tillgängliga löneutrymmet måste användas för att tillgodose kraven på effektivitet och resultat. Ett mål i 1995 års avtalsrörelse hade varit att öka myndigheternas handlingsutrymme i lönepolitiska frågor. Avtalen gällde mellan den 1 juli 1995 och den 31 mars 1998.

Parterna menade att det var angeläget att lönesättningen nyttjades som ett verktyg för att stötta den önskade omvandlingen av den statliga sektorn och att lönemedlen skulle användas för att främja förändringar av arbetsorganisation, arbetsinnehåll och de anställdas personliga kompetens (RALS 1995–98).

Parterna poängterade betydelsen av att verksamhet och kompetens fick möjlighet att utvecklas samordnat för att öka effektiviteten och produktiviteten i myndigheternas verksamhet. Det ansågs vara angeläget att finna ändamålsenliga former för arbetstagarorganisationernas inflytande. De löneprinciper som hade fastställts i RALS 1993–95 kompletterades i RALS 1995–98 med tre punkter i vilka

- parterna klargjorde att de lokala förhandlingarna skulle genomföras utifrån ett lägstutrymme. Detta skulle, enligt parterna, ge avtalsmässiga förutsättningar för en lokal lönebildning för att därigenom tillgodose de övriga löneprinciperna,
- det betonades att arbetsgivare och arbetstagare särskilt skulle verka för att utjämna och förhindra skillnader i löner och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män som har arbeten som är att betrakta som likvärdiga,
- parterna betonade att om de anställda visade sig bidra till en ökning av produktivitet och effektivitet som var högre än de krav som ställts på myndigheten för att uppfylla verksamhetsmål och budget kunde det utgöra grund för det totala löneutrymmets storlek.

Första tillfället för lönerevision var den 1 juli 1995 då månadslönen skulle höjas med 1,8 %, dock med lägst 300 kr, för varje heltidsarbetande medlem. Den andra tidpunkten för lönerevision inföll den 1 januari 1996 då ett utrymme om lägst 4 % av medlemmarnas månadslön den 31 december 1995 skulle bildas per myndighets- och organisationsområde. Den tredje tidpunkten för lönerevision inföll den 1 januari 1997 då ett utrymme om lägst 3,3 %,

dock lägst 500 kr, av respektive medlems månadslön den 31 december 1996 skulle bildas per myndighets- och organisationsområde. I månadslönen skulle de lönetillägg som inte uttrycks som en funktion av månadslönen inkluderas.

Den 1 januari 1996 och den 1 januari 1997 skulle fördelningen av hela utrymmet genomföras i lokala förhandlingar och i enlighet med avtalens principer för lönesättning. Beträffande lönetilläggen gavs de lokala parterna möjlighet att ändra beloppen. Eventuella kostnader för lönetilläggen skulle avräknas från löneutrymmet.

En prioriterad fråga i avtalsrörelsen år 1995 hade varit att de lokala parterna inte längre skulle ges möjlighet att begära central förhandling vid oenighet i lokal lönerevision. De lokala parterna skulle själva förfoga över lönerevisionen. Vid oenighet skulle en lokal lönenämnd fördela utrymmet i enlighet med avtalens principer (Arbetsgivarverkets årsredovisning för budgetåret 1995/96).

3.5 Chefsavtalet

Det chefsavtal som träffades 1996 baserades på de löneprinciper som redovisats i RALS 1995–98. Parterna lyfte även fram kravet på lika behandling av kvinnor och män och hänvisade till 1995 års budgetproposition. Regeringens målsättning var att minst hälften av alla nyutnämnda myndighetschefer under mandatperioden skulle vara kvinnor.

Arbetstagare som omfattas av chefsavtalet ingår inte i underlaget för löneökningens utrymme enligt gällande RALS. Löneökningar som bestäms enligt chefsavtalet belastar därmed inte RALS-arnas löneutrymmen. Lönerevision för dessa chefer sker i särskild ordning.

3.6 Lönehöjningar mellan lönerevisionerna

Enligt de allmänna löne- och förmånsavtalen, ALFA, och affärsverksavtalet, AVA, får under avtalsperioden anställningsvillkoren för en arbetstagare ändras endast vid lönerevision. Därutöver kan lönen ändras om arbetsgivaren anser att det finns särskilda skäl för det (högre lön under pågående anställning) samt vid organisationsförändring. Anställningsvillkoren kan även ändras om arbetsgivaren anser att det finns särskilda skäl för detta genom att väsentliga förändringar har inträffat under avtalsperioden eller genom att något framkommit som inte var känt när villkoren fastställdes. Förändringar kan dessutom genomföras när ett beslut som fattats av riksdag och regering inte kan genomföras utan ändrade anställningsvillkor (Allmänt löne- och förmånsavtal, AgV 1997).

3.7 Inför 1998 års avtalsrörelse

I juni 1996 presenterade regeringen sina förslag till ekonomiska åtgärder för att halvera den öppna arbetslösheten till år 2000 (prop. 1995/96:207). Regeringen ansåg att lönebildningen inte fungerade tillfredsställande. Löneök-

ningarna i Sverige hade i allmänhet legat över löneökningarna i konkurrerande länder och förväntades under kommande år överstiga de genomsnittliga löneökningarna i EU.

Riksdagen upprepade med anledning av propositionen att lönebildningen behövde förbättras om arbetslösheten skulle kunna minska. Utgångspunkten var enligt betänkandet att Sverige även med väsentligt lägre arbetslöshetsnivåer än nivåerna på sommaren 1996 skulle ha en lönekostnadsutveckling på låg europeisk nivå (bet. 1995/96:FiU15, rskr. 1995/96:307).

Inför 1998 års avtalsrörelse var de samhällsekonomiska förutsättningarna förändrade jämfört med den föregående avtalsrörelsen år 1995. Inflationsförväntningarna var lägre. När växelkursen stigit och räntorna fallit hade spänningarna mellan olika delar av arbetsmarknaden minskat. Vidare förutsågs att sysselsättningen inte skulle öka lika mycket som under våren år 1995. Enligt utredningen om ett förstärkt förlikningsmannainstitut förstod arbetsmarknadens parter på ett bättre sätt än tidigare betydelsen av en väl fungerande lönebildning. Parterna hade inom vissa sektorer slutit samarbetsavtal där de redovisade gemensamma ståndpunkter i de samhällsekonomiska frågor som ansågs vara centrala för förhandlingarna (SOU 1997:164).

3.8 Ramavtal om löner m.m. – RALS 1998–2001

I RALS 1998–2001 sade de centrala parterna att den lokala lönebildningen måste vara långsiktig och bygga på stabila förutsättningar. Mot den bakgrunden ville de centrala parterna inte störa den lokala utvecklingen genom att ändra principerna för lönesättning. En nyhet i avtalen var att parterna betonade att lönepolitiken vid myndigheterna skall vara tydlig och känd. Varje arbetstagare skall veta på vilka grunder lönen sätts och vad han eller hon kan göra för att påverka sin egen lön. En kontinuerlig dialog mellan chef och medarbetare om frågor som kan ha betydelse för arbetstagarens resultat, utveckling och lön har enligt parterna ett stort värde.

Parterna hade enats om att arbeta gemensamt för att fördjupa förståelsen för en lönebildning som leder till en effektiv statlig verksamhet. Utgångspunkten var att lönebildningen i allt väsentligt måste utvecklas lokalt. De nu gällande avtalen, RALS 1998–2001, innehåller inte som tidigare några procentsatser för beräkning av löneökningens utrymme vid lönerevision. Lokala parter skall själva komma överens om löneökningens utrymme och revisions-tidpunkter samt om fördelningen på individer i enlighet med avtalens löneprinciper. De enda procentsatser som angivits är avsedda att gälla vid vissa tidpunkter om parterna inte kan komma överens (s.k. stupstockar). Parternas gemensamma bedömning var att arbetskraftskostnaderna för avtalsområdet som helhet på grund av bestämmelserna i RALS 1998–2001 kommer att ha stigit med ca 9,0 % vid avtalsperiodens slut (rensat för effekter av strukturella förändringar). Detta prognostiserade utfall skulle enligt parterna vara förenligt med samhällsekonomisk stabilitet och tillväxt.

De lokala parterna kan i likhet med vad som redan gällde under RALS 1995–98 komma överens om att beräkna *ett gemensamt* utrymme i stället för organisationsvisa löneökningens utrymmen. I RALS 1998–2001 har parterna tagit ett steg vidare och säger att i de fall där löneförhandlingarna vid en

myndighet inte omfattar fler än tjugo anställda skall ett gemensamt utrymme beräknas. Om underlaget som skall fördelas vid ett revisionstillfälle inte omfattar fler än tio skall denna möjlighet särskilt prövas. Parterna enades om att under avtalsperioden fortsätta diskussionerna om hur de centrala parterna skall kunna stödja den lokala lönebildningen (RALS 1998–2001).

1998/99:RR10
Bilaga 1

Revisorerna har låtit Skolverket, Riksskatteverket, Sida, Riksrevisionsverket, Vägverket (exklusive produktionsdelen) och domstolsväsendet (Domstolsverket, domstolarna och Rättshjälpsmyndigheten) redovisa resultaten av lönerevisionerna RALS 1993–95 och RALS 1995–98. Utfallet vid lönerevisionerna har redovisats som genomsnittlig procentuell ökning av den fasta lönen.⁵ Med fast lön menas individens grundlön (månadslön) samt eventuellt fasta tillägg. Fasta tillägg är sådana tillägg som med stöd av kollektivavtal utbetalas med ett bestämt belopp varje månad. För varje myndighet har revisorerna räknat fram lönespridningen⁶ efter varje lönerevision. Myndigheterna har även redovisat lönehöjningar mellan lönerevisionerna (se avsnitt 3.6).

För redovisningen av utfallet vid lönerevisionerna har personalen vid myndigheterna indelats i tre grupper: ledningskompetens, kärnkompetens och stödkompetens. Personalen har därutöver fördelats på ålder och kön. För varje myndighet finns även en samlad redovisning av utfallet vid lönerevisionerna. Myndigheterna har också redovisat den årliga personalrörligheten⁷ under perioden 1993–1997.

Myndigheterna har själva delat in personalen i de olika kompetensgrupperna. Nedan redovisas utfallet för all personal inom respektive verksamhetsområde samlat. En mer utförlig redovisning finns i bilagorna 2–8.

Inte vid någon av de sex myndigheterna fanns dokumenterade sammanställningar, uppföljningar och redovisningar av den typ som revisorerna efterfrågade. Myndigheterna fick lägga ner ett omfattande arbete med att sammanställa underlaget. En av myndigheterna behövde nästan sex månader från det att uppgiften presenterades för att sammanställa och lämna sitt underlag, utan att göra avkall på de ordinarie arbetsuppgifterna. Flera myndigheter lämnade redovisningarna successivt. Varje myndighet fick inledningsvis göra en rimlighetsbedömning av arbetsinsatsen. Resultatet av dessa bedömningar blev att vissa avgränsningar gjordes för Skatteförvaltningen och exekutionsväsendet, Vägverket och domstolsväsendet. Riksrevisionsverket som vid undersökningens genomförande stod mitt i en omorganisation ”lånade” personal från revisorernas kansli för vissa faktasammanställningar. Myndigheternas redovisningar har följts upp med intervjuer med dels myndigheternas arbetsgivarparter, dels de lokala arbetstagarparterna.

Revisorerna har efter att först ha inhämtat respektive myndighets medgivande även erhållit underlag ur den lönestatistik som Arbetsgivarverket

⁵ För definitioner av olika begrepp se även bilaga 1.

⁶ Lönespridningen har definierats som skillnaden mellan den övre och undre kvartilen dividerad med medianen. Kvartil är ett intervall i vilket 25 % av ett statistiskt material ligger, vart och ett av tre värden som delar ett statistiskt material i tre delar. Nedre kvartil i en redovisning av löner innebär att 25 % av lönerna är lägre, övre kvartil att 25 % av lönerna är högre.

⁷ Det finns flera olika sätt att definiera och beräkna personalrörlighet. Revisorerna har dock valt att följa Lars A Samuelsons rekommendation och definition som återfinns i Controllerhandboken (1994) : lägst av antal nyanställda och avgångar genomsnittligt antal anställda

insamlar och sammanställer för sin förhandlingsverksamhet. Även det underlaget redovisas för respektive myndighet. I rapporten redovisas all personal vid samma myndighet eller myndighetsområde samlat. Redovisningarna uppdelade på kön och ålderskategorier återfinns i bilaga 9. I Arbetsgivarverkets statistik, den s.k. septemberstatistiken, redovisas samtliga löneförändringar, både från lönerevision och löneglidning, under ett år.

1998/99:RR10
Bilaga 1

4.1 Löneutvecklingen för statsanställda

Enligt Statistiska centralbyrån uppgick den genomsnittliga månadslönen för statsanställda i september 1997 till 19 510 kr. Med månadslön avsågs lönen för månaden före avdrag och med fasta och rörliga tillägg inkluderade. Den genomsnittliga månadslönen hade ökat med 5,0 % mellan september 1996 och september 1997. Ökningen var därmed, liksom året innan, större än den s.k. Europeanormen. I löneutvecklingen ingick enligt Statistiska centralbyrån framför allt löneökningar till följd av lönerevisionen i januari 1996. Därutöver bedömdes löneutvecklingen bero på effekter av lokala uppgörelser och strukturförändringar vid myndigheterna under mätperioden (Statistiska centralbyrån). Förändringen av den genomsnittliga månadslönen i staten från 1995 till 1997 framgår av tabell 4.1. Löneförändringarna redovisas dels uppdelad på kvinnor och män, dels för kvinnor och män tillsammans.

Tabell 4.1 Genomsnittlig månadslön samt procentuell ökning jämfört med året innan för statsanställda 1995–1997

År	kvinnor	ökning i % från året innan	män	ökning i % från året innan	samt- liga	ökning i % från året innan
1995	15 450	2,6	18 650	2,9	17 260	2,8
1996	16 700	8,1	20 040	7,4	18 590	7,7
1997	17 520	5,0	21 050	5,0	19 510	5,0

Källa: Statistiska centralbyrån, Statistiska meddelanden, Statsanställda 1997.

År 1997 motsvarade kvinnornas genomsnittslöner 86 % av männens genomsnittslöner (prop. 1998/99:1). Kvinnornas relativlön har ökat från år 1990 t.o.m. år 1997 vilket framgår av följande tabell.

Tabell 4.2 Kvinnors relativlöner inom den statliga sektorn 1990–1997, i procent

År	1990	1991	1992	1993	1995	1996	1997
Relativlön för kvinnor	84,1	84,3	84,6	84,9	85,1	85,8	86,0

Källa: Arbetsgivarverket 1997, prop. 1998/99:1.

År 1994 är, enligt Arbetsgivarverket, uteslutet av statistiska orsaker.

På arbetsmarknaden i sin helhet har kvinnornas lön som andel av männens slutat öka och har även, till skillnad från den statliga sektorn, minskat under senare tid. Arbetsgivarverket anger att de vanligaste förklaringarna till skillnaderna mellan kvinnor och män inom det statliga området är att kvinnor i statlig anställning har kortare relevant utbildning, mindre yrkeserfarenhet och

lägre befattningar. De arbetar också inom yrken med låg konkurrens (Arbetsgivarverket 1997). Enligt budgetpropositionen för år 1999 ökar löneskillnaderna mellan könen med stigande ålder hos de anställda. När hänsyn har tagits till likartade arbetsuppgifter uppgår kvinnornas löner till 96 % av männens. Regeringen menade att även om en stor del av skillnaderna kan förklaras finns det anledning för många statliga myndigheter att kartlägga och åtgärda osakliga löneskillnader (prop. 1998/99:1 bil. 6).

Löneutvecklingen för kollektivet staten och för identiska individer i statlig anställning

Löneutvecklingen för identiska individer åren 1993 till 1997 framgår av tabell 4.3. I underlaget ingår identiska individer vid samma myndighet åren 1993–1997. Endast myndigheter med minst tio identiska individer för hela undersökningsperioden ingår i underlaget. I tabellen redovisas det procentuella medelvärdet för löneökningarna mellan åren. Tabellen visar även den procentuella löneökningen för myndigheterna med den högsta respektive lägsta procentuella löneökningen.

Tabell 4.3 Löneutvecklingen för identiska individer vid statliga myndigheter åren 1993–1997

	ökn. % 93-94	ökn. % 94-95	ökn. % 95-96	ökn. % 96-97	ökn. % 93-97
Medelvärde	3,2	2,7	7,7	4,5	19,3
Högsta värde	12,9	9,6	12,0	16,4	38,6
Lägsta värde	0,0	0,0	4,5	0,6	13,7

Källa: Arbetsgivarverket.

Av tabellen framgår att de högsta respektive lägsta värdena samt medelvärdet för hela undersökningsperioden skiljer sig åt markant. Det högsta värdet är dubbelt så högt som medelvärdet och tre gånger så högt som det lägsta värdet.

Skillnaderna mellan löneutvecklingen för identiska individer i statlig anställning (dock inte nödvändigtvis vid samma myndighet) och den kollektiva löneutvecklingen framgår av tabell 4.4. Med kollektiv löneutveckling avses, till skillnad från löneutvecklingen för identiska individer, löneutvecklingen för samtliga anställda (se bilaga 9). För både kollektivet och för identiska individer gäller dock att löneutvecklingen innefattar lönehöjningar såväl vid lönerrevision som löneglidning.

Tabell 4.4 Den procentuella löneutvecklingen (medelvärde) för identiska individer i statlig anställning (ej avgränsat till samma myndighet) samt löneutvecklingen för det statliga kollektivet åren 1993–1997

	93-94	94-95	95-96	96-97	93-97
Identiska individer	3,2 %	3,3 %	7,8 %	4,7 %	20,3 %
Kollektivet	3,0 %	4,0 %	7,8 %	4,7 %	20,8 %

Källa: Arbetsgivarverket.

Vid en jämförelse av de båda tabellerna framgår att den procentuella löneutvecklingen för kollektivet och identiska individer i statlig anställning (ej avgränsat till samma myndighet) har varit högre än löneutvecklingen för identiska individer som varit anställda vid samma myndighet under samma period. Den kollektiva⁸ löneutvecklingen ökade med 0,5 procentenheter mer än löneutvecklingen för identiska individer under perioden 1993–1997. I den population av identiska individer som även innehåller identiska individer som bytt anställningsmyndighet är löneutvecklingen (medelvärde) mellan 1993 och 1997 en procentenhet högre än för identiska individer vid samma myndighet.

Löneutvecklingen inom olika departementsområden och sektorer åren 1993–1997

För revisorernas granskning, och efter att revisorerna inhämtat myndigheternas medgivande, har Arbetsgivarverket sammanställt löneutvecklingen för identiska individer som arbetat vid samma myndighet (under regeringen). I redovisningarna har myndigheterna delats in i departementsområden och i Arbetsgivarverkets sektorer (exklusive sektorn för Svenska kyrkan). Indelningen i departementsområden är föranledd av att det är fackdepartementen som för dialogen med myndigheterna om bl.a. budgetunderlag, årsredovisning och uppföljning.

Sektorerna har haft olika löneutveckling. Som framgår av tabell 4.5 hade affärsverkssektorn den högsta medellöneökningen för identiska individer vid samma myndighet åren 1993–1997. Därefter hade i fallande ordning ekonomisektorn, rättsmyndigheterna och försvarsmyndigheterna de största medellöneökningarna för identiska individer. Den lägsta medellöneökningen hade sektorn innehållande länsstyrelserna, Regeringskansliet och de s.k. stabsmyndigheterna.

⁸ Samtliga anställda vid respektive myndighet med lönebeteckning I eller C och som arbetar minst 40 % av heltid.

Tabell 4.5 Procentuell medellöneökning per sektor. Identiska individer vid samma myndighet åren 1993–1997

1998/99:RR10
Bilaga 1

Sektorer enligt Arbetsgivarverkets indelning*	Ökn % 93–94	Ökn % 94–95	Ökn % 95–96	Ökn % 96–97	Ökn % 93–97
Affärsverk	4,4	2,5	8,4	5,3	22,0
Ekonomi	3,3	3,3	7,9	5,4	21,4
Rättsmyndigheter	3,3	3,6	8,1	4,2	20,7
Försvarsmynd. m.fl	4,1	2,5	8,6	4,2	20,6
Kultur	3,5	3,2	7,2	4,3	19,3
Univ, högsk, forskn.	2,5	3,3	7,9	4,2	19,2
Arbete, omsorg, utbildn.	3,0	2,3	7,6	5,0	19,0
Miljö, teknik, jordbruk	2,9	2,1	7,5	4,3	17,8
Lsty, Reg.kansli, stabsmynd.	3,2	1,7	7,4	4,0	17,2

Källa: Arbetsgivarverket.

Underlaget består av myndigheter med minst 10 identiska individer under hela perioden.

* Exklusive sektor kyrkan.

Skillnaden mellan den högsta respektive den lägsta medellöneökningen för identiska individer vid samma myndighet vid en jämförelse av de olika sektorerna var 4,8 procentenheter under 1993–1997.

Skillnaden mellan den högsta och lägsta procentuella medellöneökningen mellan olika departementsområden (se tabell 4.6) under åren 1993–1997 var 6,0 procentenheter vilket är 1,2 procentenheter mer än motsvarande skillnad för Arbetsgivarverkets sektorer. Myndigheterna inom Justitiedepartementets verksamhetsområde hade den högsta medellöneökningen under åren 1993–1997. Ökningen uppgick till 23,4 % och var därmed 1,4 procentenheter högre än för sektor affärsverk som samma period hade den högsta medellöneökningen bland sektorerna. Den näst högsta procentuella medellöneökningen för identiska individer vid samma myndighet hade myndigheterna inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde följt av Kommunikationsdepartementets verksamhetsområde.

Tabell 4.6 Procentuell medellöneökning per departementsområde. Identiska individer vid samma myndighet åren 1993–1997

Departements- område	Ökn % 93–94	Ökn % 94–95	Ökn % 95–96	Ökn % 96–97	Ökn % 93–97
Justitiedepartementet	3,8	4,5	8,7	4,5	23,4
Försvarsdepartementet	3,9	2,3	8,1	5,1	20,6
Kommunikationsdepartementet	3,5	3,2	7,7	4,7	20,3
Närings- o handelsdepartementet	3,0	2,8	8,3	4,8	20,2
Finansdepartementet	4,1	2,2	7,4	4,4	19,3
Arbetsmarknadsdepartementet	3,4	3,2	7,2	4,2	19,2
Utbildningsdepartementet	2,7	3,2	7,8	4,5	19,2
Jordbruksdepartementet	3,0	2,4	8,0	4,5	19,0
Utrikesdepartementet	3,0	2,8	7,6	4,4	18,9
Socialdepartementet	3,5	1,9	8,1	4,2	18,8
Miljödepartementet	1,9	3,2	8,2	4,5	18,8
Kulturdepartementet	3,2	2,9	6,8	4,4	18,3
Inrikesdepartementet	3,4	1,5	7,5	4,0	17,4

Källa: Arbetsgivarverket.

Underlaget består av myndigheter med minst 10 identiska individer under hela undersökningsperioden.

I bilaga 10 finns tabeller av vilka framgår även den högsta respektive lägsta medellöneökningen för myndigheter med minst tio identiska individer under undersökningsperioden inom dels Arbetsgivarverkets sektorer, dels olika departementsområden.

I tabell 4.7 redovisas utfallet för de fyra myndigheter som hade de högsta respektive de fyra myndigheter som hade de lägsta procentuella medellöneökningarna för identiska individer varje år under perioden 1993–1997.

Tabell 4.7 Myndigheterna med de högsta respektive lägsta procentuella medellöneökningar varje år för identiska individer vid samma myndighet åren 1993–1997

	Ökn. i % 93-94	Ökn. % 94-95	Ökn. % 95-96	Ökn. % 96-97
Högsta procentuella medellöneökning för identiska individer vid samma myndighet	12,9 8,3 7,1 6,1	9,6 8,4 7,4 7,0	12,0 12,0 11,5 10,2	16,4 9,9 9,6 7,9
Medelvärde	3,2	2,7	7,7	4,5
Lägsta procentuella medellöneökning för identiska individer vid samma myndighet	0,3 0,2 0,0 0,0	0,2 0,1 0,0 0,0	6,1 5,9 5,6 4,5	3,1 2,9 2,6 0,6

Källa: Arbetsgivarverket.

Underlaget består av myndigheter med minst 10 identiska individer under hela undersökningsperioden.

Som framgår av tabellen är det betydande skillnader mellan de myndigheter som hade de högsta respektive de lägsta procentuella medellöneökningarna för identiska individer under undersökningsperioden. Det är även stora skillnader mellan de procentuella medellöneökningarna för olika år.

4.2 Löneutvecklingen för identiska individer vid de sex fallstudiemyndigheterna

Med myndigheternas medgivande har Arbetsgivarverket redovisat löneutvecklingen för identiska individer under perioden 1993–1997 vid var och en av de sex fallstudiemyndigheterna. Redovisningen av löneutvecklingen för identiska individer uppdelades i kön och i ålderskategorier på samma sätt som vid myndigheternas redovisningar av utfallen vid lönerevisionerna. För att skapa ålderskategorier med identiska individer för hela undersökningsperioden har Arbetsgivarverket utgått från individernas ålder år 1997. I redovisningarna från Arbetsgivarverket finns hela domstolsväsendet och hela Vägverket utan avgränsningar med. Sida, som ombildades år 1995, ingår inte i denna jämförelse.

Vid en jämförelse av löneutvecklingen för identiska individer vid de sex myndigheterna visar det sig att det är den yngsta ålderskategorin av både kvinnor och män vid varje myndighet som fått de högsta procentuella löneökningarna vid varje mättillfälle åren 1993–1997. För varje äldre ålderskategori har därefter den genomsnittliga procentuella löneökningen minskat.

Det är, med några undantag, kvinnorna vid de sex myndigheterna som fått de högsta genomsnittliga procentuella löneökningarna under undersökningsperioden (se bilaga 9). Kvinnornas relativlöner inom den statliga sektorn har under åren 1990–1997 ökat med 1,9 procentenheter. Trots detta uppgår vid en jämförelse mellan kvinnor och män som har likartade arbetsuppgifter, som redan nämnts, kvinnornas löner till 96 % av männens. Vid en redovisning av löneutvecklingen beräknad på fast lön för identiska individer i statlig anställning från september 1996 till september 1997 konstaterade regeringen dock i budgetpropositionen för år 1999 att kvinnorna genomgående fått mindre löneökningar än männen. Kvinnornas löneökning uppgick till 4,6 % och männens till 4,9 %. Regeringen antog att skillnaden till viss del kan förklaras med att det är färre kvinnor än män på högre befattningar (prop. 1998/99:1).

Den genomsnittliga procentuella löneutvecklingen för identiska individer, både kvinnor och män, åren 1993–1997 var 17,5 % vid både Skolverket och Riksskatteverket och 17,7 % vid Riksrevisionsverket. Vid domstolsväsendet var motsvarande löneutveckling 20,3 % och vid Vägverket 21,8 %. Skillnaderna mellan den högsta och lägsta medellöneökningen för identiska individer vid fallstudiemyndigheterna var 4,1 procentenheter för åren 1993–1997.

Tabell 4.8 Genomsnittlig procentuell löneökning för identiska individer åren 1993–1997, kvinnor och män tillsammans

Myndighet	Skolverket	Riksskatteverket	Riksrevisionsverket	Domstolsväsendet	Vägverket
Löneutveckling i %	17,5	17,5	17,7	20,3	21,8

Källa: Arbetsgivarverket, 1998.

4.3 Resultatet av lönerevisionerna vid de sex myndigheterna

De sex myndigheternas löneökningar vid lönerevisionerna med stöd av RALS 1993–95 och RALS 1995–98

Samtliga sex myndigheter har, med undantag för Skolverket, vid lönerevisionerna med stöd av RALS 1993–95 och 95–98 överstigit de centrala avtalens nivåer för löneökningens utrymme vid samtliga revisionstillfällen. Noteras bör att alla löner vid lönerevisionen i juli 1995 skulle höjas med 1,8 % (eller lägst 300 kr). Av följande tabell framgår de totala genomsnittliga procentuella löneökningarna vid de sex myndigheterna som ingår i granskningen. Sida hade ännu inte ombildats vid lönerevisionen den 1 januari 1994.

Tabell 4.9 Lönehöjningar vid de sex myndigheterna angivna i genomsnittlig procentuell höjning vid varje enskilt lönerevisionstillfälle

1998/99:RR10
Bilaga 1

Myndighet	1/1 1994	1/7 1995	1/1 1996	1/1 1997
Skolverket	2,8	1,7	4,9	3,7
Riksskatteverket	4,0	1,9	4,3	4,9
Sida	–	2,1	5,1	4,1
Riksrevisionsverket	3,5	1,9	4,3	3,6
Vägverket	6,7	1,9	4,9	4,6
Domstolsväsendet	3,4	2,0	4,2	4,2
	(3,0%)*	(1,8%)**	(4,0%***)	(3,3%***)

* Nivå enligt avtalen. Dock fanns en lägsta beräkningsgrund angiven i kr. Avtalen gav även möjlighet till lönehöjningar vid s.k. löneöversyn.

** Alla löner skulle höjas med 1,8 % eller lägst med 300 kr.

*** Lägsta beräkningsnivå enligt avtalen.

De största skillnaderna mellan utfallen och avtalens nivåer för löneökningstrymme var vid lönerevisionerna i januari 1994 och i januari 1997. Vid lönerevisionen i januari 1994 har Skolverket⁹ redovisat det lägsta utfallet och Vägverket det högsta. Skillnaden mellan dessa båda myndigheter är 3,9 procentenheter. Det näst högsta utfallet vid samma revisionstillfälle hade Riksskatteverket med 4,0 procentenheter. Vid revisionen i januari 1996 hade Sida det högsta utfallet med 5,1 %, det näst högsta utfallet hade Skolverket och Vägverket med 4,9 %. Domstolsväsendet hade med 4,2 % det lägsta utfallet av de sex myndigheterna. Vid lönerevisionen i januari 1997 hade Riksskatteverket det högsta utfallet med 4,9 % och Skolverket det lägsta utfallet med 3,7 %. Av de sex myndigheterna är Skolverket, Riksskatteverket, Sida-Stockholm och Riksrevisionsverket placerade i Stockholmsområdet. Sida i Stockholm har delegerat löneförhandlingarna för Sida-Sandö. Riksrevisionsverket och Skolverket har regionala enheter ute i landet, men löneförhandlingarna genomförs samlat vid myndigheternas centrala enheter i Stockholm. Vägverkets olika enheter liksom myndigheterna inom domstolsväsendet är lokaliserade över hela landet och löneförhandlingar genomförs i de flesta fall (utom för anställda i domarkarriären) vid varje lokal enhet. Vägverket och domstolsväsendet hade dock för revisorernas granskning inte möjlighet att särredovisa löneutfallet vid lönerevisionerna vid varje lokal enhet.

Myndigheternas förklaringar till löneökningarna över avtalens nivåer

De förklaringar som myndigheterna lämnat beträffande de utfall vid lönerevisionerna som överstigit de centrala avtalens nivåer är bl.a. att man genomfört omorganisationer och åtgärdat osakliga löneskillnader mellan kvinnor

⁹ Enligt Skolverket innehåller verkets redovisningar av utfallet vid lönerevisionerna 1994 och 1995 personer som vare sig genererade något utrymme eller fick någon lönehöjning. Därför ligger utfallen vid dessa revisionstillfällen under de centrala avtalens nivåer.

och män. Vidare har flera myndigheter justerat sina lönestrukturer beroende på strukturella förändringar. Bl.a. har en myndighet skapats av fem nedlagda myndigheter (Sida). Flera myndigheter har övertagit personal från nedlagda myndigheter (Skolverket, Vägverket) och har därför haft behov av att justera sina lönestrukturer. Skolverket har även utjämnat löneskillnader mellan myndighetens centrala del och dess fältorganisation. En annan förklaring som angivits är att marknaden drivit upp lönerna. Enligt Riksrevisionsverket är det till stor del marknaden som påverkat löneutvecklingen vid verket. Andra skäl som anförts av myndigheterna är att man genomfört inlösen av ersättningar från andra villkorsavtal, bl.a. reseavtal, och att de organisationsvisa beräkningsgrunderna för löneökningstrymmet i de centrala avtalen genererat ökade kostnader. Inom domstolsväsendet genomfördes en särskild satsning på domarna vilket fick genomslag i 1997 års lönerevision. Inom domstolsväsendet bedömde arbetsgivaren även att de delegerade löneförhandlingarna inom domstolsväsendet förmodligen genererat ett något högre utfall vid lönerevisionen år 1994. Arbetsgivarsidan i Vägverket har förklarat att en viss del av det höga utfallet vid lönerevisionen år 1994 även berodde på att man ville undvika centrala förhandlingar och lönenämnd. Det innebär att den slutliga överenskommelsen ”kostade en del”.

Myndigheternas finansiering av löneökningar över avtalens nivåer

Samtliga sex myndigheter uppvisade anslagssparande på ramanslaget för förvaltningsändamål vid utgången av budgetåret 1997. Med några undantag har de sex myndigheterna redovisat betydande anslagssparanden vid utgången av de budgetår som RALS 1993–95 och RALS 1995–98 omfattade. Störst anslagssparande budgetåret 1997 hade Riksskatteverket (60 % av tilldelat anslag år 1997), Sida (32 % av tilldelat anslag år 1997) och Skolverket (26 % av tilldelat anslag år 1997). Vägverkets anslagssparande har under de fyra berörda budgetåren sjunkit från 62 % av tilldelat anslag till 5 % vid utgången av år 1997. Anslagssparandet i domstolsväsendet har minskat till 5 % av tilldelat anslag vid utgången av 1997 medan Riksrevisionsverkets anslagssparande hade ökat till 12 % av tilldelat anslag.

Myndigheterna har angivit att de finansierat löneökningarna genom att det har funnits utrymme eller att man har skapat utrymme inom ramanslaget, genom kostnadsuttag samt genom effektiviseringsåtgärder och rationaliseringar. Dessutom har man uppgett att kostnadsmedvetandet hos personalen ökat. Andra finansieringsformer som angivits är att man dragit ner på lokaler och minskat antalet anställda samt att man lyft över ekonomiskt utrymme från andra villkorsavtal.

För Skolverket, domstolsväsendet och Sida har revisorerna räknat fram lönekostnadernas andel av ramanslaget under de berörda budgetåren (se bilagorna 2 och 4). Motsvarande jämförelse har inte gjorts för Riksrevisionsverket, Riksskatteverket och Vägverket främst för att dessa verksamheter till stor del finansieras genom avgifter och andra intäkter. Vid Skolverket har lönekostnadernas andel av ramanslaget successivt ökat från 48,5 % till 55,5 % mellan budgetåren 1993/94 och 1997. För domstolsväsendets del däremot har lönekostnadernas andel av ramanslaget minskat från 68,4 % till

66,4 % från 1993/94 t.o.m. 1997. Även vid Sida har lönekostnadernas andel av ramanslaget minskat från 65,4 % under budgetåret 1995/96 till 63,9 % år 1997.

Lönekostnadernas procentuella förändring under budgetåren för RALS 1993–95 och RALS 1995–98 (från år 1993/94 t.o.m. år 1997) för fem av de sex myndigheterna framgår av följande tabell. I lönekostnaderna ingår löner och arvoden för alla anställda vid myndigheten, lagstadgade arbetsgivaravgifter på lön och förmåner, s.k. avtals-LKP på lön och förmåner samt avgift för kompletterande ålderspension inklusive särskild löneskatt på pensionskostnader.

Tabell 4.10 Procentuell förändring av myndigheternas lönekostnader från budgetåret 1993/94 t.o.m. 1997

Skolverket	Riksskatteverket	Riksrevisionsverket	Vägverket*	Domstolsväsendet **
+24,0 %	+ 34,0 %	+ 33,0 %	+ 3,5 %	+ 13,0 %

Källa: Ekonomistyrningsverket, Riksredovisningen.

*Avser hela Vägverket inklusive produktionsdelen.

** Avser hela domstolsväsendet.

Inflationstakten under perioden 1993/94–1997 var 11,6 % (Statistiska centralbyrån). Av tabellen framgår att ökningen av myndigheternas lönekostnader i samtliga fall var större än inflationstakten.

Från budgetåret 1993/94 t.o.m. år 1997 ökade antalet tillsvidareanställda vid Skolverket (+6) och Riksskatteverket (+240). Antalet tillsvidareanställda vid Riksrevisionsverket (-1), Vägverket (-1 051) och antalet anställda vid domstolsväsendet (-1 124) minskade däremot. Oavsett om antalet anställda vid Skolverket, Riksskatteverket, Riksrevisionsverket och domstolsväsendet har minskat eller ökat under undersökningsperioden har lönekostnaderna ökat, och ökningen har varit större än inflationen. Vägverket är den av de fem myndigheterna vars lönekostnader har ökat minst.

Lönespridningen vid de sex myndigheterna och för statsanställda

Ett antagande som Arbetsgivarverket framför i sin rapport om studier av lönebildning på det statliga området är att individuell och differentierad lönesättning på längre sikt leder till ökad lönespridning. På kort sikt kan lönespridningen enligt Arbetsgivarverket t.o.m. minska om lönesättningskriterierna har ändrats. Ett annat antagande är att ökad lönespridning är önskvärt ur arbetsgivarnas synvinkel (Arbetsgivarverket 1997). Det delegerade arbetsgivaransvaret i kombination med individuell och differentierad lönesättning borde, enligt Arbetsgivarverket, om det första antagandet stämmer, ha resulterat i ökad lönespridning på det statliga området. Vid en internationell jämförelse har det dock visat sig att delegerad lönebildning inte mekaniskt åtföljs av ökad lönespridning (Arbetsgivarverket 1997). Inom den privata tjänstesektorn liksom inom den statliga sektorn i Sverige ökade lönespridningen mellan år 1990 och 1995. Lönespridningen inom den privata sektorn ökade med 1,7 procentenheter från 41,7 % år 1990 till 43,4 % år 1995. Inom

den statliga sektorn ökade lönespridningen enligt Arbetsgivarverkets beräkningar mellan samma år med 0,7 procentenheter från 30,5 % år 1990 till 31,2 % år 1995. Lönespridningen i den privata sektorn var 11,2 procentenheter högre än i den statliga sektorn år 1990. År 1995 hade skillnaden ökat till 12,2 procentenheter. Undersökningen visade även att det på det statliga området år 1995 var en tydlig skillnad i lönespridningen mellan olika befattningar (a.a.).

Av tabell 4.11 framgår lönespridningen (se not 4) efter varje lönerevisions-tillfälle för de anställda som varit föremål för lönerevision vid de sex myndigheterna.

Syftet har varit att jämföra lönespridningen inte enbart för de sex myndigheterna och dem emellan utan även att jämföra med lönespridningen på det statliga området.

Tabell 4.11 Lönespridning efter genomförda lönerevisioner redovisad i procent

Myndighet	1 jan 1994	1 juli 1995	1 jan 1996	1 jan 1997
Skolverket	23,6	27,9	26,6	25,9
Riksskatteverket	46,0	45,7	42,9	42,2
Sida-Stockholm	—	29,1	28,0	29,6
Sida-Sandö*	—	14,1	13,9	13,9
Riksrevisionsverket	42,3	40,8	39,8	40,4
Vägverkets anslagsfinansierade del	20,5	20,9	22,0	23,7
Domstolsväsendet	57,3	63,3	44,8	42,0

Källa: Respektive myndighets redovisningar av löner.

* I redovisningen från Sida-Sandö ingår två kompetensgrupper: kärnkompetens och stödkompetens.

Det är stor skillnad mellan fallstudiemyndigheternas lönespridning. Det är även stor skillnad mellan lönespridningen vid var och en av de sex myndigheterna och lönespridningen i staten totalt sett (se nästa tabell). Riksskatteverket, Riksrevisionsverket och domstolsväsendet har haft den största lönespridningen, som inte skiljer sig särskilt mycket från den genomsnittliga lönespridningen inom den privata sektorn. Vägverkets anslagsfinansierade del uppvisade den minsta lönespridningen. Förändringarna i lönespridningen inom respektive myndighet är olika stora mellan åren. För Skolverkets del ökade lönespridningen vid revisionen år 1995 för att sedan minska åren 1996 och 1997. Vid Skolverket har lönespridningen mellan åren 1994 och 1997 ökat med 2,3 procentenheter. Riksskatteverkets lönespridning är stor vid en jämförelse med de övriga myndigheterna. Den har dock, till skillnad från Skolverket, minskat kontinuerligt från år 1994 och uppgick år 1997 till 42,2 % vilket är en minskning med 3,8 procentenheter. Lönespridningen vid Sida i Stockholm minskade med 1,1 procentenheter år 1996 för att öka igen med 1,6 procentenheter år 1997. Riksrevisionsverket hade störst lönespridning år 1994 och lägst år 1996. Skillnaden var 2,5 procentenheter. År 1997 ökade lönespridningen något. Lönespridningen vid Vägverkets anslagsfinansierade del har varit väsentligt lägre än statens men har till skillnad från de övriga myndigheternas ökat mellan varje år. Ökningen mellan år 1994 och år 1997 var 3,2 procentenheter. Lönespridningen vid domstolsväsendet är jäm-

förelsevis stor men har minskat väsentligt mellan varje år. Det är stor skillnad mellan lönespridningen för anställda i staten och lönespridningen vid var och en av de sex myndigheterna.

1998/99:RR10
Bilaga 1

Tabell 4.12 Lönespridning i staten 1990–1997, redovisad i procent

År	1990	1991	1992	1993	1995	1996	1997
Lönespridning	30,5	30,1	30,6	31,8	31,2	31,4	32,2

Källa: Arbetsgivarverket 1997 och 1998. Arbetsgivarverket har av statistiska skäl utelämnat år 1994.

Av tabell 4.12 framgår att lönespridningen i staten inte har utvecklats i jämn takt under tiden 1990–1997. Lönespridningen har totalt sett ökat med 1,7 procentenheter under perioden.

Av nästa tabell framgår skillnaderna mellan lönespridningen för kvinnor respektive män. Uppgifterna om lönespridningen skiljer sig mellan tabellerna 4.12 och 4.13. Skälet till detta torde vara att populationen i redovisningen från Statistiska centralbyrån även innefattar bl.a. de allmänna försäkringskassorna.

Tabell 4.13 Lönespridningen för anställda med statligt reglerad lön åren 1994–1997 redovisad i procent

	1994	1995	1996	1997
kvinnor	21,7	22,4	23,1	23,5
män	33,0	33,5	33,3	34,7
samtliga	32,2	32,5	32,2	33,0

Källa: Statistiska centralbyrån, statistiska meddelanden – statsanställda – 1994, 1995, 1996, 1997.

Av tabell 4.13 framgår att lönespridningen för män med statligt reglerad lön är betydligt större än lönespridningen för kvinnor med statligt reglerad lön. För båda könen har dock lönespridningen ökat mellan åren 1994 och 1997.

Av tabell 4.13 framgår att lönespridningen för staten totalt sett har ökat med 0,8 procentenheter mellan åren 1994 och 1997. Lönespridningen vid de sex myndigheterna har dock inte ökat varje år under perioden. I Riksskatteverket, Riksrevisionsverket och domstolsväsendet, som hade störst lönespridning av fallstudiemyndigheterna, har lönespridningen minskat från år 1994 till år 1997. Det är svårt att utifrån dessa iakttagelser och den relativt korta undersökningsperioden bekräfta Arbetsgivarverkets antagande om sambandet mellan individuell och differentierad lönesättning och ökning av lönespridningen. Det kan finnas strukturella och andra förklaringar till förändringarna i lönespridningen. Lönespridningen vid flera av myndigheterna har minskat i takt med att de lokala parternas befogenheter beträffande lönebildningen har delegerats.

Av tabell 4.13 framgår att lönespridningen för kvinnor med statligt reglerad lön är väsentligt lägre än lönespridningen för män. Ett antagande skulle därmed kunna vara att de fallstudiemyndigheter vars anställda till större delen utgörs av kvinnor har mindre lönespridning än myndigheter där den

större andelen anställda utgörs av män. Vid en närmare granskning visar det sig dock att detta inte stämmer. Vid domstolsväsendet som har jämförelsevis hög lönespridning (se tabell 4.10) utgjordes 67 % av de anställda av kvinnor år 1997. Även Riksrevisionsverket där drygt hälften av de anställda är kvinnor har jämförelsevis hög lönespridning. Vägverkets anslagsfinansierade del vars anställda till 63 % utgörs av män har den lägsta lönespridningen av de sex myndigheterna. Lönespridningen är låg även vid Skolverket där drygt hälften av de anställda är kvinnor. Lönespridningen vid verket har dock ökat med 2,4 procentenheter från år 1994 till år 1997.

Löneökningarna vid lönerevisionerna för kvinnor och män vid de sex myndigheterna

En jämförelse av löneökningarna vid lönerevisionerna för kvinnor och män i olika kompetensgrupper vid de sex myndigheterna visar för RALS 1993–95 och RALS 1995–98 att kvinnorna fått högre genomsnittliga procentuella löneökningar vid fler revisionstillfällen än männen vid alla myndigheter utom vid Riksskatteverket. Vid Riksskatteverket har kvinnorna fått högre genomsnittlig procentuell löneökning än männen vid lika många tillfällen som männen fått högre genomsnittlig procentuell löneökning än kvinnorna. Vid domstolsväsendet har utfallet fördelat sig nästan jämt mellan könen.

En annan fråga var om det funnits skillnader i lönenivåer i kronor räknat efter lönerevisionerna mellan de av de sex myndigheterna som bland de anställda har en majoritet kvinnor och de som har en majoritet män. Det visade sig dock att medellönen (för kvinnor och män tillsammans) vid de myndigheter som har fler kvinnor än män inte vid något revisionstillfälle varit lägre än vid de myndigheter som har fler män än kvinnor. Vid motsvarande jämförelse avgränsad till den kompetensnivå, kärnkompetens, där könsfördelningen är jämnast, blir resultatet detsamma. Medellönen för kvinnor och män tillsammans är inte lägre efter lönerevisionerna vid de myndigheter där andelen kvinnor är större än andelen män. Däremot har det i ett tidigare avsnitt påvisats att kvinnornas relativlöner på det statliga området fortfarande är lägre.

De sex myndigheternas löneökningar för olika åldersgrupper

Vid en jämförelse av löneökningarna vid lönerevisionerna för olika åldersgrupper vid de sex myndigheterna visar det sig att det är svårt att dra några slutsatser beträffande likheter och skillnader i löneökningarna för de olika åldersgrupperna. Några iakttagelser kan dock göras.

Vid 14 av 23 lönerevisioner (fem myndigheter som genomfört fyra lönerevisioner och en myndighet som genomfört tre) har den genomsnittliga procentuella löneökningen för myndigheterna i sin helhet vid lönerevisionerna varit successivt lägre för varje äldre åldersgrupp. I domstolsväsendet har de genomsnittliga procentuella löneökningarna i gruppen kärnkompetens dock varit högre för åldersgrupperna 45–54 år och 55 år och äldre än för de yngre åldersgrupperna. Det gällde vid lönerevisionerna åren 1994, 1996 och 1997. Det betyder att de genomsnittliga procentuella löneökningarna inte alltid

sjunker i takt med stigande ålder. Samtidigt kan noteras att domarkarriären i domstolsväsendet har en automatisk löneutveckling inom ramen för anställningen (se bilaga 7).

1998/99:RR10
Bilaga 1

De sex myndigheternas löneökningar för olika kompetensgrupper

Vid en jämförelse av myndigheternas löneökningar för olika grupper vid de olika revisionstillfällena kan konstateras att utfallen är olika.

Noteras bör att gruppen ledningskompetens vid de sex myndigheterna, utom vid Vägverket, innehåller även de chefer som ingår i de lokala chefsgrupperna och för vilka chefsavtalet tillämpas vid lönerevision. Vid Skolverket och i domstolsväsendet har samma beräkningsgrunder för löneökningar vid lönerevisionerna använts för cheferna i den lokala chefskretsen som för övrig personal. I domstolsväsendet utgörs den lokala chefskretsen av 4–6 personer och i Skolverket är det en mindre del av chefsgruppen som omfattas av det lokala chefsavtalet. Jämförelsen av utfallet vid lönerevisionerna med RALS-arnas nivåer för denna kompetensgrupp är därmed inte helt korrekt. Inslaget av chefer som ingår i de lokala chefsgrupperna dominerar dock inte.

Av totalt 23 revisionstillfällen (fyra lönerevisioner och sex myndigheter varav en myndighet inte fanns med vid det första revisionstillfället) har

- gruppen *ledningskompetens* fått högre procentuella genomsnittliga löneökningar än gruppen *kärnkompetens* vid 11 lönerevisioner,
- gruppen *kärnkompetens* fått högre procentuella genomsnittliga löneökningar än gruppen *ledningskompetens* vid 9 lönerevisioner,
- utfallen varit lika för de båda kompetensgrupperna vid 3 revisionstillfällen.

Den största skillnaden mellan lednings- och kärnkompetens i procentuell genomsnittlig löneökning hade Vägverket vid lönerevisionen den 1 januari 1996. Då fick gruppen ledningskompetens 5,8 procentenheter högre genomsnittlig procentuell löneökning än gruppen kärnkompetens. Den näst största skillnaden mellan kompetensgrupperna hade domstolsväsendet den 1 januari 1994 när gruppen ledningskompetens fick en genomsnittlig procentuell löneökning som var 4,3 procentenheter högre än gruppen kärnkompetens. Gruppen ledningskompetens har även fått den högsta respektive lägsta procentuella genomsnittliga lönehöjningen i förhållande till avtalen. Den högsta höjningen fick gruppen ledningskompetens vid Vägverket den 1 januari 1996 då utfallet blev 6,7 procentenheter över avtalens nivå, och den lägsta höjningen fick gruppen ledningskompetens vid domstolsväsendet vid revisionen den 1 januari 1996 med 1,0 procentenheter under avtalens nivå.

Vid motsvarande jämförelse mellan grupperna *ledningskompetens* och *stödkompetens* framkom att vid 23 revisionstillfällen fick

- gruppen *ledningskompetens* procentuellt sett högre genomsnittlig löneökning än gruppen *stödkompetens* vid 14 revisioner,
- gruppen *stödkompetens* procentuellt högre genomsnittliga löneökningar än gruppen *ledningskompetens* vid 9 lönerevisioner.

Den största skillnaden mellan de båda gruppernas genomsnittliga procentuella löneökningar var vid Vägverket den 1 januari 1996 då gruppen ledningskompetens fick 6,0 procentenheter högre genomsnittlig procentuell löneökning än gruppen stödkompetens vid verket. Den näst största skillnaden uppstod vid domstolsväsendet den 1 januari 1994 då gruppen ledningskompetens fick 4,9 procentenheter högre genomsnittlig löneökning än gruppen stödkompetens. Den minsta skillnaden uppstod vid Skolverket den 1 januari 1994 då gruppen ledningskompetens fick 0,2 procentenheter högre löneökning än gruppen stödkompetens.

Vid jämförelsen mellan gruppen *kärnkompetens* och *stödkompetens* vid de 23 revisionstillfällena fick

- gruppen *kärnkompetens* högre procentuell genomsnittlig löneökning än gruppen stödkompetens vid 12 revisionstillfällen,
- gruppen *stödkompetens* högre procentuell genomsnittlig lönehöjning vid 9 tillfällen,
- de båda kompetensgrupperna lika genomsnittligt procentuellt utfall vid 2 lönerevisioner.

Den största genomsnittliga procentuella skillnaden mellan kompetensgrupperna var vid Vägverket den 1 januari 1994. Då fick gruppen kärnkompetens 1,6 procentenheter högre genomsnittlig lönehöjning än gruppen stödkompetens. Den näst största skillnaden var vid Skolverket den 1 januari 1997 då gruppen stödkompetens fick 1,5 procentenheter större genomsnittlig lönehöjning än gruppen kärnkompetens. Den minsta skillnaden var vid Riksskatteverket den 1 januari 1996 och vid Riksrevisionsverket den 1 januari 1997 då gruppen kärnkompetens vid vardera myndigheten fick 0,1 procentenheter högre löneökning än gruppen stödkompetens. Den högsta genomsnittliga procentuella höjningen i förhållande till avtalen fick gruppen kärnkompetens vid Vägverket vid revisionen i januari 1994. Utfallet blev 6,3 procentenheter över avtalens nivåer.

Vid jämförelserna av den procentuella genomsnittliga löneökningen för olika kompetensnivåer visar det sig att det är den högre kompetensnivån som har fått större löneökningar vid något fler tillfällen än den lägre kompetensnivån.

4.4 Lönehöjningar mellan lönerevisionerna

Samtidigt som det under tiden för både RALS 1993–95 och RALS 1995–98 genomförts avtalsenliga lönerevisioner varje år har samtliga sex myndigheter redovisat att de genomfört lönehöjningar för enskilda anställda mellan lönerevisionerna. Skälen till dessa lönehöjningar har enligt de sex myndigheterna varit flera. Lönehöjningar har genomförts när tidsbegränsade anställningar övergått i tillsvidareanställningar, vid befordran och när anställda fått nya eller utökade arbetsuppgifter. Andra skäl som angivits har varit att anställda kompenserats för borttagna lönetillägg, att man rättat till snedsitsar, att anställda återkommit efter tjänstledighet eller att man har genomfört omorganisationer. Ytterligare ett skäl till lönehöjningarna mellan revisionerna har enligt myndigheterna varit ett behov av att anpassa lönerna till marknaden.

- Vid Skolverket var under åren 1993/94 t.o.m. år 1997 i medeltal 237 personer anställda tills vidare. Under perioden 1994-01-01 till 1998-01-01 höjdes lönen för enskilda anställda vid sammanlagt 38 tillfällen. Den genomsnittliga lönehöjningen per individ och månad var 1 780 kr.
- Riksskatteverket hade fr.o.m. 1993/94 till 1997-12-31 i medeltal 988 anställda. Under perioden 1994-01-01 till 1997-12-31 fattades sammanlagt 328 beslut om lönehöjningar till enskilda anställda. Den genomsnittliga lönehöjningen per individ och månad var 2 111 kr.
- Antalet anställda vid Sida under budgetåret 1995/96 uppgick till 641 personer. Under perioden 1995-07-01 till 1997-12-31 genomfördes sammanlagt 125 lönehöjningar för enskilda anställda. Den genomsnittliga lönehöjningen per individ och månad var 1 867 kr.
- Medeltalet anställda vid Riksrevisionsverket uppgick till 517 personer under perioden 1993/94 t.o.m. 1997. Under perioden 1994-01-01 till 1998-01-01 höjdes lönen för enskilda anställda vid sammanlagt 495 tillfällen. Den genomsnittliga lönehöjningen per individ och månad var 1 113 kr.
- Medeltalet anställda vid Vägverkets anslagsfinansierade del har under undersökningsperioden uppgått till 2 442 personer. Under tiden 1994-01-01 till 1997-12-31 har lönerna för enskilda anställda höjts vid sammanlagt 785 tillfällen. Den genomsnittliga lönehöjningen per individ och månad var 1 516 kr.
- Beträffande lönehöjningar mellan lönerevisionerna i domstolsväsendet redovisas endast höjningarna i Domstolsverket. Domstolsverket hade 121 anställda år 1997. Från och med 1994-01-01 till 1997-12-31 höjdes lönen för enskilda anställda vid sammanlagt 36 tillfällen. Den genomsnittliga lönehöjningen per individ och månad var 2 002 kr.

De individuella löner som höjdes mellan lönerevisionerna under perioden 1994-01-01 till 1997-12-31 översteg den genomsnittliga lönehöjningen vid varje lönerevision vid samtliga fallstudiemyndigheter under samma period. Se tabell 4.14.

Tabell 4.14 Genomsnittlig lönehöjning i kr vid lönerevisionerna med stöd av RALS 1993–95 och 1995–98 för de sex fallstudiemyndigheterna tillsammans

	940101	950701	960101	970101
Genomsnittlig höjning	774 kr	366 kr	848 kr	863 kr

Källa: Respektive myndighet.

Det är alltså vid lönehöjningarna mellan lönerevisionerna, inte vid lönerevisionerna, som enskilda individer fått de högsta genomsnittliga löneökningarna. De sex myndigheterna har olika interna beslutsregler för möjligheten att höja lönen för enskilda anställda mellan revisionstillfällena.

Vid Riksrevisionsverket tillämpas normalt, utöver lönerevisionerna, en s.k. kontrollstation av löneläget tre gånger per år. Enligt verket är kontrollstation-

erna ett sätt att ha framförhållning och att slippa ”brandkårsutryckningar”. Lönehöjningarna har främst avsett marknadsanpassningar av enskilda löner.

Vid Vägverket fattas sedan den 1 januari 1997 alla beslut om lönehöjningar mellan lönerrevisionerna av verkets personaldirektör. Dessförinnan fattades besluten, med något undantag, av respektive enhetschef och redovisades då inte till koncernens personalavdelning.

Sida har infört en mer restriktiv hållning till löneökningar mellan lönerrevisionerna än man haft tidigare. Numera fattas beslut om sådana lönehöjningar endast när en anställd befordras.

Vid Riksskatteverket, inklusive enheten för dataservice, får cheferna inte höja enskildas löner mellan lönerrevisionerna utan att först diskutera motiven för höjningen med personalchefen. Om personalchefen inte vill godkänna höjningen lyfts beslutet till koncernens direktionnivå. Om personalchefen godtar och beslutar om den föreslagna lönehöjningen behöver direktionen inte informeras.

Vid Domstolsverket höjs lönerna enligt verket normalt vid de revisionstillfällen som framgår av de centrala avtalen. Lönen för enskilda anställda kan dock höjas mellan revisionstillfällena om det finns särskilda skäl.

Av tabell 4.15 framgår myndigheternas lönekostnadsökningar fördelat på lönerrevision och lönehöjningar mellan lönerrevisionerna.

Tabell 4.15 Myndigheternas lönekostnadsökning fördelat på lönerrevisioner och lönehöjningar mellan lönerrevisionerna

Myndighet	1/1 1994 – 30/6 1995*	1/7 1995 – 31/12 1995*	1/1 1996 – 31/12 1996*	1/1 1997 – 31/12 1997**	1/1 1994 – 31/12 1997
Skolverket:					
ökn. vid lönerrev.	92,8 %	98,0 %	87,2 %	93,6 %	91,5 %
ökn. mellan lönerrev.	7,2 %	2,0 %	12,8 %	6,4 %	8,5 %
Riksskatteverket:					
ökn. vid lönerrev.	94,6 %	58,7 %	88,5 %	82,4 %	82,5 %
ökn. mellan lönerrev.	5,4 %	41,3 %	11,5 %	17,6 %	17,5 %
Sida:					
ökn. vid lönerrev.	–	85,2 %	86,7 %	82,8 %	85,0 %
ökn. mellan lönerrev.	–	14,2 %	13,3 %	17,2 %	15,0 %
Riksrevisionsverket:					
ökn. vid lönerrev.	54,4 %	76,3 %	96,3 %	64,9 %	71,4 %
ökn. mellan lönerrev.	45,6 %	23,7 %	3,7 %	35,1 %	28,6 %
Vägverket:					
ökn. vid lönerrev.	84,7 %	90,5 %	80,8 %	94,2 %	86,7 %
ökn. mellan lönerrev.	15,3 %	9,5 %	19,2 %	5,8 %	13,3 %

* Totala kostnadsökningarna för perioden mellan lönerrevisionerna.

** Totala kostnadsökningarna budgetåret 1997.

4.5 Personalerligheten och löneutvecklingen

Under granskningen har en jämförelse mellan löneutvecklingen och personalerligheten hos de sex fallstudiemyndigheterna genomförts. Av tabell 4.15 framgår myndigheternas personalerlighet under perioden 1994–1997.

Tabell 4.16 Årlig personalrörlighet vid de sex fallstudiemyndigheterna i procent

	1994	1995	1996	1997
Skolverket*	2,0	4,0	10,0	9,0
Riksskatteverket	1,2	5,6	7,2	8,0
Sida	—	—	16,5	7,5
Riksrevisionsverket	10,0	16,0	11,0	12,0
Vägverket	3,3	5,7	2,3	4,1
Domstolsväsendet	5,5	7,5	8,5	13,1

Källa: respektive myndighet

* Siffrorna för Skolverket är baserade på budgetåren 1993/94, 1994/95, 1995/96 och 1997.

1998/99:RR10
Bilaga 1

Jämförelsen mellan löneutvecklingen och personalrörligheten vid fallstudiemyndigheterna visar att det inte går att peka på några klara samband mellan personalrörlighet och löneutveckling. Det är svårt att urskilja orsakssambanden mellan löneutveckling och personalrörlighet. Hög rörlighet kan exempelvis leda till att många unga med låga ingångslöner anställs i en organisation. Samtidigt kan rörligheten leda till att lönerna pressas upp eftersom man i högre grad är tvungen att marknadsanpassa lönerna för vissa typer av kompetens. Riksdagens revisorer hävdade i rapporten om statlig personalpolitik (1995/96:RR7) att personalrörligheten inom den statliga förvaltningen borde öka. Det framgick av rapporten att rörligheten hade minskat under en tioårsperiod och att den låg på ungefär 8 % år 1994. Personalrörligheten sågs som en förutsättning för flexibilitet och förnyelse inom organisationerna. Man menade att utvecklingen i omvärlden medför krav på nya och utvecklade kunskaper genom rekrytering och utbildning av personal. Enligt budgetpropositionen för år 1999 redovisade regeringen att personalrörligheten i statsförvaltningen ökat sedan år 1994 och nu uppgår till 10 % (prop. 1998/99:1, bil. 6). Det torde dock för statsförvaltningen i sin helhet liksom för de redovisade fallstudiemyndigheterna finnas olika stora variationer mellan de olika myndigheternas personalrörlighet. Det torde även finnas olika stora variationer beträffande samma myndighets personalrörlighet över tiden.

4.6 Har lönerna verksamhetsanpassats?

I budgetpropositionen för år 1999 sade regeringen att av de observationer som gjorts kunde uttydas att de genomförda reformerna beträffande lönebildningen i staten haft "avsedd effekt och att utvecklingen går i rätt riktning". Regeringen menade även att det är

tydligt att lönesättningen har blivit mer verksamhetsanpassad och att den i större utsträckning används som ett arbetsgivarpolitiskt instrument (prop. 1998/99:1, bil. 6, s. 14).

Enligt utredningen om den arbetsgivarpolitiska delegeringen (SOU 1997:48) var myndighetsledningarna nöjda med både RALS 1993–95 och RALS 1995–98. De ansåg att avtalen var väl förankrade hos myndigheternas ledningar. Enligt samma utredning ansåg arbetstagarorganisationerna beträffande löneförhandlingarna att verksamhetsintresset blivit mer styrande efter de genomförda reformerna.

Myndigheterna hade, enligt utredningen, fått de nödvändiga verktygen för att kunna överta arbetsgivarrollen. Utredningen pekade emellertid på att myndigheterna ännu inte hade lärt sig nyttja verktygen fullt ut. Utredningen menade dock att lönebildningen i huvudsak hade fungerat tillfredsställande och att det inte fanns några tecken på att staten blivit löneledande. Det hade dragits en klarare gränslinje mellan regeringen och myndigheterna i förhandlingsfrågor. Lönepolitiken i myndigheterna hade utvecklats på ett sådant sätt att de statliga verksamheterna enligt utredningens bedömning borde kunna bli effektivare (a.a.).

Vid sin granskning av det lönepolitiska arbetet vid fem myndigheter (Konsumentsverket, Länsstyrelsen i Hallands län, Riksgäldskontoret, Statens fastighetsverk och Statens löne- och pensionsverk) fann Riksrevisionsverket däremot att sambandet mellan lönepolitik, verksamhet och kompetensförsörjning var svagt. Riksrevisionsverket konstaterade även att det lönepolitiska arbetet vid flera myndigheter hade bedrivits utan något systematiskt och synbart samband med myndigheternas verksamhetsplanering, resultatstyrning eller personalpolitik i övrigt. Det fanns enligt Riksrevisionsverket svaga samband mellan de lönepolitiska målen och myndigheternas verksamhetsmål (Riksrevisionsverket 1998:22). Riksrevisionsverkets granskning hade inriktats på frågan hur myndigheterna byggt upp förutsättningarna för att anpassa lönepolitiken till verksamheten och kompetensförsörjningen. Riksrevisionsverket granskade särskilt lönepolitikens mål och inriktning, kriterier för lönesättning, löne- och utvecklingssamtal samt uppföljning och utvärdering. Riksrevisionsverket fann att de generella problemen och svårigheterna att skapa en verksamhetsanpassad lönepolitik var en följd av myndigheternas osäkerhet och oklarhet om det lönepolitiska handlingsutrymmet. Vidare framhöll verket att samordningen mellan lönepolitik och övrig intern styrning och ledning vid myndigheterna var svag. Även den lönepolitiska kontinuiteten mellan olika lönesättningsfall var svag. De lönepolitiska målen och kriterierna var svåra att tillämpa och komplexa. Det fanns brister i uppföljningen och utvärderingen av lönepolitiken. De lönepolitiska stödsystemen var dessutom otillräckligt utvecklade (RRV 1998:22). Riksrevisionsverket fortsatte :

Sammantaget framträder bilden av att lönepolitiken borde vara tydligare och det lönepolitiska arbetet mer sammanhållet vid myndigheterna. Det kan annars finnas risk för att lönepolitiken och dess tillämpning blir en samling rutiner som inte hänger samman i en helhet. Detsamma gäller sambandet med övrig intern styrning och ledning av verksamheten (a.a.).

Riksrevisionsverket konstaterade att det fanns oklarheter vid myndigheternas tolkningar och tillämpningar av centrala avtal och att vissa av de externt givna förutsättningarna begränsade deras handlingsutrymme.

Ett problem gäller tolkning och tillämpning av det centrala avtalets s.k. lägstanivå. Myndigheterna har uppfattat att Arbetsgivarverket i olika sammanhang markerat att myndigheterna i sina lokala förhandlingar inte bör överskrida lägstanivån. Myndigheterna anser att denna tolkning indirekt begränsar deras handlingsutrymme (RRV 1998:23, s. 9)

Ett annat problem var att avtalen som sluts med de olika huvudorganisationerna var för sig gör det svårt att sluta gemensamma avtal på den lokala nivån (Riksrevisionsverket 1998:22).

Vid sin granskning av Försvarsmaktens personalkostnader bedömde Riksrevisionsverket att det för att gynna verksamhetsintresset fanns anledning för Försvarsmakten att ta initiativ till förhandlingar för att förändra kollektivavtalens konstruktioner för lönetillägg. Riksrevisionsverket menade att Försvarsmakten:

generellt sett är svag i sin arbetsgivarroll när det gäller att hävda verksamhetsintresset i samband med lönebildningen och regeltillämpning. - - - Enligt vår uppfattning erfordras - - - en kraftfull och tydligare arbetsgivarprofil i den högsta verksamhetsansvariga ledningen (RRV 1998:20).

Riksrevisionsverket framhöll att det finns skäl för regeringen att i samband med resultatdialogen ställa större krav på att myndighetens ledning uppvisar ett arbetsgivarbeteende som ligger i linje med verksamhetsintresset.

Försvarsmakten framförde i sin redovisning till regeringen av de åtgärder som myndigheten skall vidta med anledning av Riksrevisionsverkets granskning att:

gällande kollektivavtal inte är helt anpassade till verksamheten efter de stora strukturella förändringar som genomförts under 1990-talet. En viktig förutsättning för att kunna anpassa avtal om löne- och anställningsvillkor är att parterna är överens om förändringarna. Förändringstakten härvid är långsam. Det har sin förklaring i att parterna utgår från olika utgångspunkter med krav på förankring av förändringarna i respektive organisationer. (Försvarsmakten 1998).

Försvarsmakten menade att det för närvarande inte var möjligt för någon part att kunna frigöra sig från dåligt verksamhetsanpassade och kostsamma kollektivavtal på annat sätt än genom förhandlingar (a.a.).

De centrala parterna

Intervjuade tjänstemän har under revisorernas granskning framfört olika synpunkter på avtalens och lönernas verksamhetsanpassning. Enligt vad som framkom vid en intervju med företrädare för Arbetsgivarverket blev RALS 1993–95 inte så verksamhetsrelaterat som verket avsett. Däremot ansåg verket att RALS 1995–98 och avtalens tillämpningsperiod var en ”smärtfri” period. Arbetsgivarverket skapade under perioden olika diskussionsforum för arbetsgivarna, och ett nytt allmänt villkorsavtal möjliggjorde enligt verket verksamhetsanpassade lösningar för myndigheterna. Beträffande skillnaderna i prioriteringarna mellan de centrala parterna menade Arbetsgivarverket att synen på lönenivåerna och följsamheten till övriga arbetsmarknaden skiljer sig mycket mellan parterna. Arbetsgivarverket vill säkra kompetensförsörjningen och ser till verksamheten. Verkets utgångspunkt är att skapa så stor frihet som möjligt för de lokala arbetsgivarna. Det är verkets uppfattning att de lokala arbetsgivarna kommit olika långt med att forma lönestrukturen efter kompetensbehovet.

För SACO-S var det viktiga under RALS 1993–95 och 95–98 att få det nya lönesystemet att fungera på lokal nivå. SACO-S konkreta mål i lönerörelserna har varit att uppnå balans med den privata sektorn, att säkra personal- och kompetensförsörjningen, att åstadkomma reallöneökningar för alla medlemmar och likvärdigt utfall i de lokala avtalen jämfört med den privata sektorn, m.m.

SACO-S grundläggande uppfattning har varit att tyngdpunkten i lönebildningen skall ligga lokalt och att centralt riktade löneökningssutrymmen till specifika grupper skall undvikas. Trots detta har det förekommit några undantag under RALS 1993–95 och 95–98. Från SACO-S framfördes kritik mot tillämpningen av ramanslagssystemet. Man menade att de schablonmässiga uppräkningsarna av anslagen gör systemet ineffektivt. Enligt SACO-S borde budgetdiskussionen förfinas och anpassas till de enskilda myndigheternas behov av kompetensförsörjning.

SACO-S ansåg att de centrala avtalens möjligheter till verksamhetsanpassning inte tillvaratogs tillräckligt väl av de lokala parterna under RALS 1993–95 och 95–98. ”Avtalen var bra men den lokala tillämpningen fungerade inte.” Angående SACO-S samarbete med Arbetsgivarverket framfördes att det fungerat mindre bra under flera år. Skälet till detta var enligt SACO-S att Arbetsgivarverket agerat alltför centralistiskt vilket lett till flera konflikter.

För information om avtalsrörelserna och nya avtal har SACO-S gått ut lokalt genom sina kontaktförbund. Man har även bedrivit omfattande utbildningsverksamhet. Information och budskap har förmedlats genom seminarier och personliga möten. Internet har även använts för att sprida information. Den viktigaste kontaktvägen anses dock de personliga kontakterna med de lokala förhandlarna vara.

För SEKO är huvudmålsättningen i varje lönerörelse att skapa reallöneökningar för medlemmarna. Förbundet driver därför krav på generella låglönesatsningar och är månt om att lönespridningen inte blir för stor. Det anses därför vara viktigt med individgarantier i avtalen. För SEKO är frågan om arbetstidsförkortning viktig, liksom frågan om skillnaderna mellan olika sektorer på arbetsmarknaden.

SEKO menade angående verksamhetsanpassningen i RALS 1993–95 och 95–98 att eftersom avtal träffats hade organisationen per definition varit tillfreds från centralt håll. Utvecklingen av det nya lönesystemet ansågs i sin helhet ha varit positiv. Vid vissa myndigheter var man dock orolig för hur utvecklingen av det nya lönesystemet skulle fortskrida.

SEKO var ”hyfsat nöjt” med resultaten av RALS-arna. Lönerörelserna hade gått bra både ur SEKO:s synvinkel och ur den samhällsekonomiska. Reallöneutvecklingen hade varit bättre än under de närmast föregående tjugo åren.

SEKO har förmedlat information om de nya avtalen genom muntliga genomgångar med förhandlingsdelegationerna samt genom seminarier och konferenser. Man har även skickat ut skriftlig information i samband med uppgörelserna mellan de centrala parterna.

I RALS 1993–95 och 95–98 ville OFR i första hand att det totala utfallet skulle vara jämförbart med den privata sidans utfall. OFR ser vissa risker med den arbetsgivarpolitiska delegeringen och menar att det kan minska

arbetstagarorganisationernas möjligheter till inflytande. Arbetstagarorganisationernas inflytande har därför enligt OFR säkrats genom de s.k. stupstockarna i avtalen. Det är myndigheterna lokalt som kan styra effekterna genom det nya lönebildningssystemet, menade OFR. Under RALS 1993–95 och 95–98 har enligt OFR det nya lönebildningssystemet haft en inkörningsperiod som kommer att avslutas under RALS 1998–2001. OFR menade att det kan kännas som om det finns två motparter: Arbetsgivarverket och regeringen. Organisationen framförde vid intervjun att det finns en otydlighet i budgetprocessen och att regeringen inte har givit myndighetscheferna tillräckliga resurser. Vidare menade man att risken med ramanslagssystemet är att den lokala nivån inte förstår sig på det och att systemet därför inte kan fungera på det sätt som är tänkt. Beträffande avtalens verksamhetsanpassning menade OFR att man från centralt håll har vidtagit åtgärder för att stötta den lokala nivån. Problemet har dock varit att de lokala parterna inte hängt med. De centrala parterna har gått fram för snabbt. OFR menade att det talats alltför mycket ekonomi och alltför lite om verksamheterna i förhandlingarna. Systemet går åt rätt håll, anser man, men det går för sakta. Det finns en risk att löneförhandlingarna separeras från verksamheten. OFR har inte några generella informationsprogram om avtalsrörelser och nya avtal. Information om lönepolicy och de centrala avtalen förmedlas skriftligen från de enskilda förbunden. Det ges inte så många riktlinjer. Det är de lokala parterna som skall sköta det konkreta förhandlingsarbetet och därför undviker OFR direkt styrning.

Sammanfattningsvis kan sägas att de centrala parterna anser sig utifrån sina sinsemellan olika utgångspunkter ha givit de lokala parterna förutsättningar för en lokalt anpassad lönebildning. Det finns dock enligt deras uppfattning fortfarande en hel del problem med den lokala verksamhetsanpassningen av lönebildningen.

De lokala parterna

Enligt arbetstagarorganisationerna vid *Skolverket* har det varit svårt att se kopplingen mellan lönepolitiken och verksamhetens utveckling. Det är enligt organisationerna endast marknadskrafterna som styr löneutvecklingen vid verket. Organisationerna var missnöjda med verksamhetsanpassningen av lönepolitiken under RALS 1993–95 och RALS 1995–98 och menade att cheferna var dåliga på att kommunicera om lönepolitiken och lönesättningen med sin personal. Även från arbetsgivarsidan framfördes att chefernas lönesamtal med sina medarbetare inte fungerat på det sätt som arbetsgivaren hade förväntat. Arbetsgivaren vid *Skolverket* ansåg att de egna verksamhetsrelaterade behoven fått genomslag i de centrala förhandlingarna och att flexibiliteten prioriterats i de centralt slutna avtalen.

Vid *Skolverket* genomförs löneförhandlingarna för hela myndigheten inklusive fältorganisationen samlat. Linjecheferna är lönesättande chefer. Löneförhandlingarna förankras alltid i verkets ledningsgrupp där personalchefen har ett öppet förhandlingsmandat och kan göra ändringar i de förslag till nya löner som cheferna lämnat.

De centrala avtalen har enligt *Riksskatteverkets* bedömning medgivit en god lönespridning. Den individuella lönesättningen har generellt sett fungerat bra inom verket. Det har dock funnits problem beroende på marknadskänsligheten för viss personal. Arbetsgivaren menade att löneglidningen var ett tecken på att nivåerna i de centrala avtalen inte fungerat på ett tillräckligt bra sätt. Vid Riksskatteverket genomför cheferna lönesamtal med sina medarbetare efter lönerevisionerna. Arbetsgivaren menade att dessa i de flesta fall, men inte överallt, hade fungerat bra. Arbetstagarorganisationerna framhöll att lönesamtalen är viktiga men att samtalen inte hade genomförts i den utsträckning som avsetts. Riksskatteverket och de lokala arbetstagarorganisationerna förhandlar därefter med stöd av de avtal som parterna sluter på koncernnivå för hela skatteförvaltningen och exekutionsväsendet. Riksskatteverket hade inte några möjligheter att vidga det löneökningssutrymme som koncernnivån angivit.

Inom *Sida* har myndighetens förhandlingsgrupp ansvaret för lönestrukturen. Löneförhandlingarna för Sida-Sandö har delegerats. Löneutrymmets storlek för hela myndigheten bestäms av verksledningen. Generaldirektören är lönesättande chef och löneförhandlingarna förankras i verksledningen. Varje chef med personalansvar lämnar förslag till bud. Förslagen utgör tillsammans det bud arbetsgivaren presenterar. I samråd med verksledningen och personalchefen beslutar generaldirektören om särskilda satsningar eller om förhandlingarna skall inriktas på någon särskild kompetens. De personalansvariga chefernas ansvar omfattar inte enbart förslag till nya löner för medarbetarna. De skall även meddela och motivera resultatet av löneförhandlingarna för sina medarbetare. Arbetsgivarparten vid Sida uttryckte sig i positiva ordalag om RALS 1995–98. Avtalen hade möjliggjort myndighetsrelaterade prioriteringar för att bl.a. kunna upprätthålla kompetensen. Avdelningarna inom myndigheten hade sett till verksamhetens behov och identifierat individer bland de anställda som bedömts inte bara vara viktiga för verksamheten utan dessutom bedömdes vara marknadskänsliga. ST-föreningen vid Sida menade att organisationen inte behöver tänka på att verksamhetsanpassa lönerna. Man menade att de flesta som arbetar vid Sida är mycket motiverade vilket gynnat verksamheten.

Vid *Riksrevisionsverket* genomförs förhandlingarna för de anställda som arbetar i Stockholm, Jönköping, Karlstad och Uppsala samlat. Den direktverksamhetsansvariga chefen är lönesättande chef men skall samråda med avdelningens ledning. Vid Riksrevisionsverket beslutar generaldirektören om lönepolitiken och löneutrymmets storlek. Varje chef har ansvar för att förklara verkets lönepolitik och tillämpningen av den för sina medarbetare. Cheferna har även ansvar för att den fastställda lönepolitiken följs. Personalchefen menade att de centrala avtalen i stort sett tillgodosett verkets behov.

Arbetstagarorganisationerna ansåg att lönesamtalen mellan lönesättande chef och medarbetare inte fungerat bra vid verket. De viktigaste frågorna för SACO-föreningen har varit att driva frågor om marknadsanpassningar och resultatrelaterade löner. Föreningen rekommenderar de medlemmar som enligt föreningens bedömning inte får en ”vettig lön” att söka sig till andra bättre avlönade arbeten. ST-föreningen menade att de organisationsvisa

potterna är en förutsättning för att ST:s medlemmar skall kunna få sin del i lönerörelsen.

Inom *Vägverket* genomförs löneförhandlingarna på flera nivåer. De inleds på koncernnivå med förhandlingar där löneökningstrymmets storlek fastställs. Arbetsgivarens förhandlare får sina mandat från generaldirektören efter behandling i direktionen där verksamhetens samlade behov vägts in. Därefter utformas arbetsgivarens linje. För de anställda är närmaste chef lönesättande chef. Från arbetsgiversidan kritiserades utformningen av de centrala avtalen. Kritiken gällde framför allt differentieringen av potterna. De organisationsvisa potterna blir enligt arbetsgivaren dyra för verket.

Arbetsgivaren menade att det framför allt fanns skillnader mellan parterna avseende utgångspunkterna för de lokala förhandlingarna. Parterna har haft olika uppfattning om vad som skall värderas. Enligt arbetsgivarens uppfattning värnar arbetstagarorganisationerna alltid om de svagaste grupperna och individernas behov. De ser därmed inte till verksamhetens behov på samma sätt som arbetsgivaren.

I samband med Domstolsverkets budgetarbete för *domstolsväsendet* gör verket en löneomräkning motsvarande en förväntad genomsnittlig löneökning. Domstolsverket förhandlar med JUSEK-föreningen inom domstolsväsendet om samtliga domarlöner utom för några få undantagna domare. Domstolsverkets förhandlingsdelegation har de centrala avtalen som utgångspunkt vid förhandlingarna. I de fall det krävs utökad utrymme görs flera återkopplingar till Domstolsverkets ledning. Inför varje avtalsrörelse har Domstolsverket övergripande överläggningar med ST-domstol och SEKO vad gäller löneavtal, anställningsvillkor m.m. Efter de gemensamma överläggningarna delegerar Domstolsverket rätten att förhandla för den icke-dömmande personalen till flertalet domstolar. Dessa "lokal-lokala" förhandlingar sker sedan utifrån RALS och Domstolsverkets anvisningar. De avser endast förhandlingar om ny månadslön. De lokal-lokala enheter som Domstolsverket förhandlar för är ett fåtal små domstolar och myndigheter som inte har egen budget.

Individuella och differentierade löner hade under RALS 1993–95 och RALS 1995–98 inte införts fullt ut i domstolsväsendet. Arbetsgivaren menade dock att man trots det har kunnat tillgodose verksamhetens behov på ett bra sätt. ST-domstol menade att det inte är gångbart att driva frågan om differentierade löner för medlemmarna. Först måste medlemmarnas löner höjas mera generellt. För JUSEK-föreningen har det varit viktigt att försöka skapa ett bättre lönebildningssystem för domstolsväsendet. JUSEK-föreningen menade dock att arbetsgivaren varit för passiv och inte tagit sitt ansvar för detta.

Som framkommit av redovisningarna har de lokala parterna utifrån sina olika utgångspunkter både positiva och negativa synpunkter på verksamhetsanpassningen av den lokala lönebildningen. Synpunkterna har att göra med dels de centrala avtalens utformning och hur de påverkar den lokala lönebildningen och kostnaderna, dels med den lokala lönebildningsprocessen.

5 Uppföljning och utvärdering av löner och löneutvecklingen i staten

1998/99:RR10
Bilaga 1

Revisorerna har undersökt i vilken utsträckning lönekostnaderna samt utfallen av löneavtalen i staten följs upp och utvärderas. Finansdepartementets budgetavdelning har enligt uppgift inte något omfattande uppföljnings- och utvärderingssystem av lönekostnaderna. Tjänstemän vid budgetavdelningen sade vid en intervju att avsaknaden av ett uppföljningssystem var en svaghet när ett nytt lönesystem infördes. Det borde ha funnits ett utvecklat uppföljningssystem redan från början. Kontrollen över lönekostnaderna var dock inte bättre i det gamla systemet. Tjänstemännen trodde dock att resurserna numera används mer effektivt. Själva poängen i det nya lönebildningssystemet är enligt de intervjuade tjänstemännen vid budgetavdelningen att myndigheterna själva skall ta ansvar för lönebildningen och verksamhetens behov.

Utredningen om den arbetsgivarpolitiska delegeringen, som presenterade sitt betänkande i mars 1997, genomförde intervjuer med bl.a. myndighetsföreträdare. Det framgick att ingen av de intervjuade hade diskuterat löneutvecklingsfrågor i mål- och resultatdialogen med sitt fackdepartements ledning. Utredningen hade även diskuterat innehållet i mål- och resultatdialogen med cheferna för planerings- och budgetsekretariatet (PBS-cheferna) i Regeringskansliet. PBS-cheferna bekräftade myndigheternas uppfattning (SOU 1997:48).

I en skrivelse till statssekreterarna i Regeringskansliet i maj 1997 underströk statssekreterarna i Finansdepartementet betydelsen av att de i samband med mål- och resultatdiskussionerna med myndigheterna behandlar även arbetsgivarpolitiska frågor. Särskilt viktig ansågs frågan om hur lönebildningen har påverkat myndigheternas kompetensförsörjning och verksamhetsresultat vara. Till skrivelsen bifogades riktlinjerna för mål- och resultatdialoger ur vilka det framgår att de olika fackdepartementen bör ta reda på hur myndigheterna tar sitt arbetsgivarpolitiska ansvar. Till exempel bör departementen, enligt skrivelsen, ta upp frågan hur myndigheterna ser på personalförsörjningen, hur myndigheterna arbetar med kompetensutvecklingen och jämställdhetsfrågorna samt hur de arbetar för att främja rörligheten bland cheferna. I dialogen bör, enligt statssekreterarna, verksamhetens mål, uppnådda resultat, effekter, kostnader, organisation m.m. avhandlas (Finansdepartementet 1997).

Lönestatistik på myndighetsnivå

Finansdepartementets budgetavdelning följer lönenivåutvecklingen på myndighetsnivå. Budgetavdelningen har inte haft tillgång till Arbetsgivarverkets insamlade information om den myndighetsvisa lönenivåutvecklingen eller resultatet av de enkätundersökningar som verket genomför för att analysera skälen till lönenivåförändringarna. Arbetsgivarverket har ansett sig vara förhindrat att lämna denna information till Regeringskansliet. Verket har motiverat detta med att man arbetar på uppdrag av myndigheterna och att verket av lojalitetsskäl inte kan lämna ut myndighetsvis information. Finans-

departementet har med utgångspunkt i totalsammanställningar som departementet fått från Arbetsgivarverket gjort förfrågningar till ett antal myndigheter om nivåförändringar och skälen till nivåförändringarna.

På regeringens uppdrag lämnar dock Arbetsgivarverket underlag för regeringens uppföljning av myndigheternas kompetensförsörjning (se särskilt avsnitt längre fram).

Utredningen om den arbetsgivarpolitiska delegeringen genomförde vissa analyser av löneutfallet under mätperioden 1993 till 1996. För analysen fick utredningen del av viss lönestatistik från Arbetsgivarverket. Verket lämnade däremot inte ut uppgifter om löneutvecklingen för enskilda myndigheter. Utredningens analyser fick därför begränsas till vissa övergripande iakttagelser (SOU 1997:48).

Inför Riksrevisionsverkets granskning av det lönepolitiska arbetet vid fem myndigheter (RRV 1998:22) valde verket att avstå från att granska lönekostnadsutfallet vid myndigheterna. Man bedömde att det fanns svårigheter att ta fram ett för granskningen relevant empiriskt material. Ett annat skäl var att utredningen om den arbetsgivarpolitiska delegeringen pågick.

För revisorernas granskning av myndigheternas lönekostnader har Arbetsgivarverket sammanställt statistik över löneutvecklingen inom departementsområden, sektorer och för staten i sin helhet (se avsnitt 4). Arbetsgivarverket har även med respektive myndighets medgivande sammanställt statistik för var och en av granskningens fallstudiemyndigheter. Däremot har Arbetsgivarverket inte ansett sig kunna överlämna annan myndighetsvis statistik till revisorerna därför att den därmed skulle ha blivit en allmän handling. Revisorerna har dock givits möjlighet att ta del av sådan statistik i verkets lokaler.

Riksrevisionsverkets granskning av det lönepolitiska arbetet vid fem myndigheter

Riksrevisionsverket ansåg i rapporten – Att verksamhetsanpassa lönepolitiken – från 1998 att det fanns brister i uppföljningen och utvärderingen av lönepolitiken vid myndigheterna och att de lönepolitiska stödsystemen var otillräckligt utvecklade.

För att komma till rätta med bristerna i det lönepolitiska arbetet föreslog Riksrevisionsverket bl.a. att myndigheternas lönepolitik systematiskt skall följas upp och utvärderas. Verket föreslog t.ex. att uppföljning av utfallet av lönerevisionerna i förhållande till målen för verksamheten skall genomföras årligen. Verket föreslog även att systematiserade och relevanta jämförelser med löneläget utanför myndigheterna skall utvecklas som hjälpmedel för den myndighetsinterna lönesättningen (RRV 1998:22).

Riksrevisionsverkets årliga rapport år 1998

I sin årliga rapport till regeringen år 1998 anförde Riksrevisionsverket att det i ett delegerat förhandlingssystem är angeläget med uppföljning och utvärdering. Verket menade att det även behövs extern granskning bl.a. som stöd till arbetsgivarparten och som underlag för riksdagen och regeringen. Riksrevisionsverket uppmärksammade även regeringen på att det på det statliga områ-

det inte finns något centralt myndighetsansvar för systematisk uppföljning av myndigheternas arbetsgivarroll. Riksrevisionsverket menade att det finns ett antal oklarheter och även svagheter i de olika myndigheternas förutsättningar att "bedriva en aktiv lönepolitik".

1998/99:RR10
Bilaga 1

RRV har iakttagit att myndigheter ofta saknar etablerade metoder för att systematiskt följa upp och utvärdera den lönepolitik som bedrivs. Den uppföljning som bedrivs är i första hand inriktad på enklare uppföljning av utfallet av de lokala löneförhandlingarna. Regeringen har uppdragit åt Arbetsgivarverket att lämna lönepolitisk statistik, bl.a. på myndighetsnivå. RRV anser att regeringen bör pröva statistikredovisningens innehåll och omfattning i syfte att identifiera vilken information som behövs för att följa upp den lönepolitiska utvecklingen på såväl den enskilda myndigheten som för myndigheterna i sin helhet (RRV:s Årliga rapport 1998 till regeringen s.7).

Uppföljning och utvärdering – de centrala parterna

Enligt regleringsbrevet skall Arbetsgivarverket rapportera effekterna av de statliga kollektivavtal som slutits under budgetåret. Arbetsgivarverket skall i särskild ordning beskriva och jämföra de aktuella förhandlingsresultaten på såväl central som lokal nivå med motsvarande resultat på arbetsmarknaden i övrigt.

Förordningen med instruktion för Arbetsgivarverket ändrades den 1 januari 1998. Då togs verkets uppgift att så snart som möjligt lämna regeringen uppgifter om de kollektivavtal om löner och andra anställningsvillkor för det statliga området som var av statsfinansiell betydelse bort (dåvarande 2 §, SFS 1994:272). Förutom vad som angavs i verkets instruktion skulle Arbetsgivarverket enligt regleringsbrevet löpande informera regeringen om de avtal som verket slutit genom att en kopia på avtalet skickades in till Finansdepartementet. Avtalet skulle vid behov kompletteras med en promemoria där syfte, bakgrund, kostnader och förväntade effekter m.m. redovisas (regleringsbrevet för år 1997). Uppgiften att löpande informera om slutna avtal överfördes till regleringsbrevet för år 1998. Genom en ändring av regleringsbrevet för Arbetsgivarverket för år 1998 ålades Arbetsgivarverket att redovisa vilka statliga kollektivavtal som slutits. De väsentligaste avtalen kommenteras särskilt. Verket skulle även redovisa effekterna av de väsentligaste avtalen som slutits under perioden 1995–98 (regeringsbeslut 1998–06–25, Fi98/1856).

Vid en intervju med företrädare för Arbetsgivarverket anfördes att verket följer löneutvecklingen både systematiserat och icke-systematiserat. Den systematiserade uppföljningen utgörs av Arbetsgivarverkets lönestatistik som följs upp av en enkät till myndigheterna. Den icke-systematiserade uppföljningen genomförs genom den särskilda kontaktperson som respektive medlem i Arbetsgivarverket har. Kontaktpersonerna fungerar som stöd för medlemmarna och har löpande kontakt med dessa. Myndigheterna i de olika sektorerna träffas och utbyter information och erfarenheter. Arbetsgivarverket har ännu inte någon genomarbetad form för utvärdering. Intresset för uppföljning och utvärdering har dock enligt verkets uppfattning ökat efter utredningen om den arbetsgivarpolitiska delegeringen.

SACO-S har sammanställt en rapport som visar resultatet av lönerevisionerna för förbundets medlemmar. Man menade dock att organisationens bedömningar av de lokala förhandlingarna varit av relativt dålig kvalitet. För SACO-S var det en viktig fråga att genomföra utbildning för att få i gång ett väl fungerande uppföljningssystem.

SEKO gör två typer av uppföljningar av lönerevisionerna. Förbundet sam- talar med de lokala delarna av organisationen. De lokala enheterna lämnar även skriftliga redovisningar av resultatet av förhandlingarna som sedan sammanställs centralt.

De enskilda förbunden i OFR har viss uppföljning av den eller de egna myndigheterna som ett komplement till den partsgemensamma statistiken. Vid vissa myndigheter pågår försök att bygga upp system för att kunna bed- riva bättre uppföljning. Centralt har man, enligt OFR, bred kompetens för uppföljning och följer upp allt som går att följa upp.

Uppföljning och utvärdering vid myndigheterna – arbetsgivarna

Vid intervjuer med de myndigheter som var föremål för fallstudierna i granskningen ombads parterna att beskriva hur de följer upp och utvärderar utfallet vid lönerevisionerna.

Skolverket har studerat utfallet och jämfört de nya lönerna för kvinnor och män. Arbetstagarorganisationerna och verkets ledning har informerats om resultaten. Verkets chefer har försetts med underlag där löneutvecklingen framgått. Ingen utomstående har efterfrågat uppföljningar eller utvärderingar efter genomförda lönerevisioner.

Personalchefen vid Riksskatteverket har genomfört analyser och redovisat resultatet för verkets direktion. Man har även genomfört muntliga uppfölj- ningar och statistikuppföljningar för koncernen i dess helhet.

Efter lönerevisionerna samlas Sidas chefer för en genomgång av utfallet. Personalchefen menade att arbetsgivarens egen uppföljning blir allt bättre och att den nu fungerar bra. Det efterlystes dock en mer omfattande dialog med Utrikesdepartementet som man menade borde intressera sig mer för uppföljningen.

Riksrevisionsverket har följt upp strategin för den egna lönerevisionen. Utgångspunkten har varit att se om resultatet av lönerevisionen blivit som arbetsgivaren ville. Uppföljningarna har efterfrågats av verkets direktion. Underlaget har sedan använts vid nästkommande lönerevision. Man har även genomfört uppföljning av eventuella osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män. Underlaget har även använts vid delegationsmöten vid Arbetsgi- varverket. Personalchefen visste inte om det efterfrågats av fackdepartemen- tet.

Vägverket tar fram resultatet från lönerevisionerna och jämför det med Arbetsgivarverkets statistik. Vid Vägverket menade man dock att det var svårt att göra en rättvisande uppföljning av löneutvecklingen med hjälp av Arbetsgivarverkets statistik. Resultaten av den egna uppföljningen används internt vid verket och efterfrågas av Arbetsgivarverket. Det finns dock behov av mer omfattande uppföljning och även av utvärdering.

Enligt Domstolsverkets mening bör en bättre uppföljning och utvärdering göras av träffade löneavtal. Den uppföljning som hittills gjorts har Arbetsgivarverket svarat för.

1998/99:RR10
Bilaga 1

Uppföljning och utvärdering vid myndigheterna – arbetstagarorganisationerna

Arbetstagarorganisationerna vid Skolverket uppger att de har kontroll på vad avtalen har angivit och hur utfallet vid verket ser ut. De bedriver inte någon form av analyserande utvärdering av utfallet vid lönerevisionerna.

Vid Riksskatteverket har arbetstagarorganisationerna tagit fram statistik över hur lönerevisionerna utfallit i relation till det resultat som organisationerna ville uppnå. De har med utgångspunkt i detta kunnat kritisera lönesättning av cheferna som de inte ansett följer verkets löneprinciper.

ST-föreningen vid Sida anser att man har bedrivit aktiv uppföljning. Organisationerna bedriver kontinuerlig uppföljning av de enskilda medlemmarnas löner. Om man upptäcker ”snedsitsar” driver man på arbetsgivaren för att rätta till dessa. Uppföljning för att upptäcka eventuella osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män har genomförts.

SACO-föreningen vid Riksrevisionsverket gör egna bearbetningar och uppföljningar av lönestatistik. Därvid använder föreningen externa uppgifter från SACO centralt liksom uppgifter från vad man bedömer vara jämförbara arbetsplatser samt interna uppgifter om lön, ålder m.m. ST-föreningen vid verket gör uppföljningar som sedan används vid nästkommande löneförhandlingar.

Arbetstagarorganisationerna vid Vägverket följer upp utfallet av lönerevisionerna och jämför det sedan med de mål som satts upp för förhandlingarna. Resultatet av uppföljningen förmedlas därefter till de lokal-lokala arbetstagarparterna.

ST-domstol har alltid tillgång till aktuell statistik över medlemmarnas löneutfall. Föreningen har gjort en statistikuppföljning av hela RALS 1995–98 och har för avsikt att göra en likadan uppföljning av nuvarande RALS. JU-SEK vid domstolsväsendet gjorde inte någon egen uppföljning men använde sig av förbundets statistik och av mer riktad statistik från enskilda juridiska sektorer.

Regeringens uppföljning av myndigheternas kompetensförsörjning

Sedan år 1997 följer regeringen upp myndigheternas kompetensförsörjning. Syftet med uppföljningssystemet är att förse riksdagen med samlad information om kompetensförsörjningen i statsförvaltningen samt att utvärdera och följa upp myndigheternas mål (regeringsbeslut 12, 1997-11-27, Fi97/3455). Underlaget skulle utgöra ett komplement till uppföljningen av resultat inom ramen för budgetprocessen (prop. 1997/98:1, utgiftsområde 14, bet. 1997/98: AU1).

I november 1997 uppdrog regeringen åt Arbetsgivarverket att sammanställa och inrapportera statistik över statsanställdas åldersstruktur, könsfördelning, personalrörlighet, lönenivå, löneutveckling m.m. Uppgifterna skulle

redovisas per myndighet, per sektor och för statsförvaltningen i dess helhet (regeringsbeslut 11, 1997-11-27, Fi97/3454). Underlaget skulle kunna användas för jämförelser mellan de enskilda myndigheterna, mellan grupper av myndigheter i samma situation samt med statsförvaltningen i dess helhet (Finansdepartementet 1998).

Regeringen gav vid samma tidpunkt myndigheterna som lyder direkt under regeringen i uppdrag att senast den 1 mars 1998 redovisa personalens åldersstruktur, könsfördelning, rörlighet, lönenivåer och löneutveckling (regeringsbeslut 12, 1997-11-27, Fi97/3455 med bilaga). Redovisningarna skulle avse budgetåret 1997. Därutöver skulle myndigheterna med utgångspunkt i respektive verksamhetsmål och bedömning av arbetsmarknadsläget redovisa sina mål för kompetensförsörjningen för budgetåren 1998–2001.

Enligt budgetpropositionen för år 1999 ligger myndigheternas redovisningar till grund för de olika departementens löpande uppföljning av respektive myndighet. Därutöver ligger de till grund för regeringens övergripande bedömningar avseende den statliga personalpolitiken och dess utveckling (prop. 1998/99:1, bil. 6).

Under år 1998 har regeringen vidareutvecklat uppföljningssystemet och bl.a. ändrat anvisningarna för myndigheternas redovisningar. Myndigheterna skall redovisa hur myndighetens mål för kompetensförsörjningen uppnått samt vilka mål som gäller för kompetensförsörjningen för åren 1999–2002. Redovisningarna skall lämnas vid sidan av årsredovisningarna och budgetunderlaget.

Myndigheterna skall fr.o.m. 1998 inte redovisa löneutvecklingen direkt till regeringen. Redovisningen skall ske via Arbetsgivarverket. Däremot skall myndigheterna genom sina löneuträkningssystem komplettera Arbetsgivarverkets lönestatistik. Kompletteringen utgörs bl.a. av en indelning av personalen i kompetenskategorierna ledningskompetens, kärnkompetens och stödkompetens. Arbetsgivarverket skall med utgångspunkt i indelningen i kompetens kategorier och det s.k. TNS-systemet (tjänstgöringsnomenklatur för staten) som verket sedan tidigare använder i lönestatistiken ta fram myndighetsspecifika underlag om de anställdas rörlighet, åldersstruktur, könsfördelning, lönenivåer och löneutveckling. Arbetsgivarverket tillställer därefter varje myndighet en enkät beträffande det inhämtade underlaget. Verket skall därefter lämna underlaget, uppdelat per myndighet, per sektor och för statsförvaltningen i dess helhet, till regeringen och fackdepartementen. Däremot skall myndigheterna själva redovisa arbetet med att kartlägga och åtgärda osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män direkt till regeringen.

I sina anvisningar för myndigheternas redovisningar angav regeringen bl.a. att målen för kompetensförsörjningen vid respektive myndighet skall ha ”en klar och tydlig koppling till myndigheternas mål för verksamheten, nuvarande kompetensförsörjning och bedömning av arbetsmarknadsläget. Målen skall vara konkreta och uppföljningsbara” (regeringsbeslut 13, 1998-11-19, Fi98/3068).

Införandet av det nya uppföljningssystemet har, enligt Finansdepartementet, lidit av sådana svårigheter som ofta är förknippade med införandet av nya system. Kvaliteten på myndigheternas redovisningar för år 1997 var blandad.

Det har även, enligt Finansdepartementet, funnits inslag av ohörsamhet från myndigheternas sida.

I budgetpropositionen för år 1999 menade regeringen att kompetensen att hantera arbetsgivarpolitiska frågor behöver stärkas både i Regeringskansliet och vid de enskilda myndigheterna. Regeringen avsåg därför att under år 1999 utöka den seminarie- och utbildningsverksamhet om arbetsgivarpolitiska frågor som hade inletts i Regeringskansliet under år 1998.

Angående myndigheternas kompetensförsörjning för år 1997 sades i finansplanen för år 1999 att ett förhållandevis stort antal myndigheter hade redovisat diffusa kompetensförsörjningsmål. Tydliga kopplingar till verksamhetens mål saknades. Regeringen anförde att:

En förutsättning för ordningen med en delegerad arbetsgivarpolitik är att varje myndighet fullt ut tar ansvar för att effektivt uppnå målen för verksamheten. Det måste därvidlag finnas en tydlig koppling mellan målen för verksamheten och målen för kompetensförsörjningen. Ett av de mer grundläggande syftena med regeringens uppföljning är att säkerställa förekomsten av sådana kopplingar (prop. 1998/99:1, bil 6, s.12).

Riksrevisionsverkets granskning av Försvarsmaktens personalkostnader

I sin årliga rapport år 1997 uppmärksammade Riksrevisionsverket regeringen på behovet av en analys och uppföljning av personalkostnaderna och formerna för lönebildningen inom Försvarsmakten (RRV dnr 29-96-2871). Regeringen gav därefter Riksrevisionsverket i uppdrag att granska Försvarsmakten. I uppdraget ingick att granska förmåner och formerna för lönebildning samt tillämpning av avtal, bl.a. Försvarsmaktens arbetstidsavtal (regeringsbeslut, 1997-09-25, Fo97/1122/ESU). Uppdraget redovisades i mars 1998.

Riksrevisionsverket fann att löneutvecklingen för yrkesofficerare har varit snabbare än för statsanställda totalt sett. En viktig förklaring till detta var enligt Riksrevisionsverket att löneutvecklingen för yrkesofficerare innehåller lönehöjningar vid befordran och löneförmåner som utbetalas vid förändrade arbetsuppgifter och anställningsförhållanden. Andra förklaringar kunde, enligt verket, vara den stora omfattningen av fasta lönetillägg liksom de myndighetsinterna förhandlingarna. I Försvarsmakten är löneförhandlingarna, lönesättning liksom även vissa tillägg (jour, restidsersättning, tillfällig avlöningsförstärkning m.m.) delegerade till ca 140 lokala chefer. Verket menade att den myndighetsinterna delegeringen genomförts utan tillräcklig styrning och uppföljning. Riksrevisionsverket ansåg att efter en prövning av vilka effekter det får för verksamheten borde det vara möjligt för Försvarsmakten att redan under kalenderåret 1998 minska kostnaderna för lönetillägg m.m. Det skulle bl.a. kunna genomföras genom en ändrad tillämpning av avtalen. Om behovet av fortsatt uppmärksamhet på lönebildningen m.m. i Försvarsmakten sade Riksrevisionsverket:

Vi anser att våra samlade iakttagelser vad gäller löneutvecklingen för officerarna inom Försvarsmakten, konstruktion och omfattningen av lönetillägg inom Försvarsmakten, de relativt sett höga pensionskostnaderna samt en svagt utvecklad arbetsgivarroll motiverar att regeringen särskilt låter följa utvecklingen hos arbetsgivaren Försvarsmakten, så att ambitionerna att

Försvarsmaktens remissyttrande

I remissyttrandet över Riksrevisionsverkets granskningsrapport sade Försvarsmakten att myndigheten inte ansåg att Riksrevisionsverkets sätt att jämföra löner var relevant. Försvarsmakten menade att jämförelsen inte gav en rättvisande bild av löneutvecklingen för olika yrkesgrupper inom myndigheten (Försvarsmakten, Formerna för lönebildning m.m. inom Försvarsmakten, remissyttrande 1998-04-29).

Försvarsmakten menade att civilanställda och yrkesofficerare sinsemellan har skilda förutsättningar för löneutveckling. Den interna rörligheten bland yrkesofficerare är större eftersom officerarna befordras efter nivåhöjande utbildning när de får mer ansvarsfyllda arbetsuppgifter (Försvarsmakten 1998).

År 1995 delegerade Arbetsgivarverket vad som i yttrandet benämns "omfattande befogenheter" till Försvarsmakten att sluta kollektivavtal på den lokala nivån. Försvarsmakten pekade i sitt yttrande på att de kollektivavtal som tillämpas inom myndigheten är resultaten av de avtal som sedan lång tid tillbaka slutits på central nivå. Det fanns, enligt Försvarsmakten, ett behov av att frigöra sig från sådana kollektivavtal som inte längre stöder verksamheten.

Regeringens åtgärder avseende Försvarsmaktens lönekostnader

I propositionen om Försvarsmaktens ekonomi och verksamhet år 1998 m.m. framförde regeringen med anledning av Riksrevisionsverkets granskning att man utgick från att Försvarsmakten som ansvarig arbetsgivare beaktade vad Riksrevisionsverket anförde. Regeringen fattade den 1 oktober 1998 beslut om att Försvarsmakten senast i mitten av december skulle redovisa vad myndigheten gjort och avsåg att göra för att komma till rätta med problemen med lönebildningen. Försvarsmakten skulle dessutom redovisa hur myndigheten utövar sitt arbetsgivaransvar liksom hur verksamhetsintresset iaktas i samband med tillämpningen av lönetillägg m.m. Regeringen ville även ha en redovisning av hur Försvarsmakten följer upp och utvärderar det delegerade arbetsgivaransvaret (regeringsbeslut 1998-10-01, Fö98/751/MIL). Regeringen skall särskilt uppmärksamma denna fråga genom att Riksrevisionsverket får ett uppdrag att följa upp de åtgärder som Försvarsmakten vidtar. Regeringen skall återkomma till riksdagen i frågan men kommer att vid beräkningen av anslaget för budgetåret 1999 ta hänsyn till möjliga rationaliseringar (prop. 1998/99:1).

Försvarsmakten redovisade de åtgärder som vidtagits och som kommer att vidtas för att utveckla ett verksamhetsanpassat arbetsgivarbeteende. Myndigheten har och skall genomföra seminarier i arbetsrätt och tillämpning av kollektivavtal. Målgruppen är förbands- och skolchefer. Myndigheten har i sina uppdrag till förband och skolor att genomföra lönerevision även lämnat direktiv och handlingsregler samt genomfört ett avtalsseminarium. Under år

1999 skall två s.k. generalinspektioner genomföras. Även s.k. fackinspektioner skall genomföras för att kontrollera att kollektivavtalen tillämpas på ett riktigt sätt. Vidare redovisades att de lokala parterna skall försöka finna gemensamma kollektivavtalslösningar som skall tillgodose verksamhetsintresset och de anställdas behov (Försvarsmakten 1998).

1998/99:RR10
Bilaga 1

Statens totala kostnader för den egna verksamheten uppgick till 150,3 miljarder kronor år 1997. Personalkostnaderna uppgick till 82,4 miljarder kronor samma år (RRV 1998:31).

Riksdagen och regeringen har förlitat sig på att arbetsmarknadens parter använder sig av sin rätt att förhandla och sluta kollektivavtal på ett ansvarsfullt sätt. Efter de inledande åren på 1990-talet, då regeringen ingrep i bl.a. lönekostnadsutvecklingen för att komma till rätta med den allvarliga ekonomiska utvecklingen, har både riksdagen och regeringen vid ett flertal tillfällen uttryckt att lönebildningen skall skötas av arbetsmarknadens parter. Statsmakterna skall inte bedriva inkomspolitik. De centrala parterna på det statliga förhandlingsområdet har efter stabiliseringsavtalen i början av 1990-talet slutit centrala ramavtal för löner och andra anställningsvillkor som successivt givit de lokala parterna stor handlingsfrihet och möjligheter till lokala anpassningar. Finansutskottet och regeringen skall inte längre godkänna de kollektivavtal om anställningsvillkor som sluts för anställda vid de statliga myndigheterna. Myndigheterna har därtill genom mål- och resultatsstyrningen fått långtgående befogenheter att bestämma hur tilldelade medel skall användas. Anslagsmyndigheterna har fått ramanslag för sina förvaltningskostnader samtidigt som arbetsgivarbefogenheterna har delegerats. Samtidigt har den statliga arbetsgivarorganisationen ombildats från att vara en av regeringens stabsmyndigheter till att huvudsakligen vara en arbetsgivarorganisation för statliga myndigheter. Riksdagen har uttalat att Arbetsgivarverket bör utöva sin verksamhet så självständigt som möjligt i förhållande till den politiska nivån och att den skall vara väl förankrad i myndigheternas intressen som arbetsgivare (bet. 1993/94:KU19, rskr. 1993/94:264).

Regeringen har bedömt att arbetsgivarpolitiken inom områden av särskild betydelse för kompetensförsörjningen i staten fungerar väl. Regeringen menar att de genomförda förändringarna av lönebildningen för statligt anställda har haft avsedd effekt, men att många myndigheter saknar en helhetssyn vad gäller den långsiktiga inriktningen av arbetsgivarpolitiken. Regeringen redovisade sina bedömningar för riksdagen i budgetpropositionen för år 1999 (prop. 1998/99:1, bil. 6). Riksdagen menade dock att formen och tidpunkten för regeringens information om utvecklingen inom statsförvaltningen borde övervägas av regeringen (bet. 1998/99:FiU1).

6.1 Hur stora blev lönehöjningarna?

Revisorerna har undersökt lönehöjningarna under RALS 1993–95 och RALS 1995–98 för ett myndighetsområde och fem myndigheter: domstolsväsendet, Sida, Vägverket, Riksrevisionsverket, Riksskatteverket samt Skolverket. Samtliga dessa (utom Skolverket år 1994) har vid tillämpningen av RALS 1993–95 och RALS 1995–98 överskridit de centrala avtalens nivåer vid lönerevisionerna år 1994, 1996 samt 1997. Skillnaderna i förhållande till de löneökningstrymmen som förhandlats fram centralt varierar mellan myndigheterna. Av tabell 6.1 framgår de totala genomsnittliga procentuella löneökningarna för den personal som omfattades av respektive lönerevision vid

de sex myndigheterna. Sida hade ännu inte ombildats och finns därför inte med i redovisningen av utfallet vid lönerevisionen den 1 januari 1994. Revisörerna konstaterar att flera av myndigheterna har överskridit avtalens nivåer.

1998/99:RR10
Bilaga 1

Tabell 6.1 Lönehöjningar (den fasta lönen) för den personal som omfattats av respektive lönerevision vid de sex myndigheterna angivna i genomsnittlig procentuell ökning vid varje enskilt lönerevisionstillfälle

Myndighet	1/1 1994	1/7 1995	1/1 1996	1/1 1997
Skolverket	2,8	1,7	4,9	3,7
Riksskatteverket	4,0	1,9	4,3	4,9
Sida	–	2,1	5,1	4,1
Riksrevisionsverket	3,5	1,9	4,3	3,6
Vägverket	6,7	1,9	4,9	4,6
Domstolsväsendet	3,4	2,0	4,2	4,2
	(3,0%)*	(1,8%)**	(4,0%***)	3,3%***

* Nivå enligt avtalen. Dock fanns en lägsta beräkningsgrund angiven i kr. Avtalen gav även möjlighet till lönehöjningar vid s.k. löneöversyn.

** Alla löner skulle höjas med 1,8 % eller lägst med 300 kr.

***Lägsta beräkningsnivå enligt avtalen.

Myndigheternas förklaringar till att resultaten av lönerevisionerna överskridit avtalens nivåer har varit att man velat komma till rätta med osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män. Vidare har flera myndigheter justerat sina löner beroende på strukturella förändringar. Flera myndigheter har t.ex. övertagit personal från nedlagda myndigheter eller genomfört omorganisat-ioner. En annan förklaring till löneökningarna har varit att marknaden har påverkat lönerna samt att man löst in ersättningar från andra avtal. Domstols-väsendet har genomfört en särskild satsning på domarna och Vägverket ville undvika centrala förhandlingar och lönenämnd vid revisionen år 1994 varför uppgörelsen ”kostade en del”. Myndigheterna har således förklarat sina lönehöjningar även med förändringar i omvärlden.

Lönehöjningar vid lönerevisionerna genomfördes över avtalens nivåer samtidigt som myndigheterna under regeringen ålades sparkrav på 11 % jämfört med tidigare fattade beslut. Beslutet om besparingar på myndighet-ernas anslag var, enligt statsmakterna, ett led i saneringen av statens finanser. Samtliga sex myndigheter uppvisade anslagssparande på ramanslaget för förvaltningsändamål vid utgången av budgetåret 1997. Av tabell 6.2 framgår hur stort anslagssparande fallstudiemyndigheterna redovisade för åren 1993/94–1997.

Tabell 6.2 Fallstudiemyndigheternas anslagssparande 1993/94–1997, redovisat i procent av tilldelat anslag

Myndighet	1993/94	1994/95	1995/96	1997
Skolverket	14 %	15 %	20 %	26 %
Riksskatteverket*	54 %	93 %	37 %	60 %
Sida	-	-	21 %	32 %
Riksrevisionsverket	12 %	-1 %	1 %	12 %
Vägverket***	62 %	57 %	13 %	5 %
Domstolsväsendet	ca 10 % **	ca 10 %**	ca 5 %**	5 %

* I anslagssparandet ingår även den ”vinst” resultatenheten dataservice redovisat.

** Avser det ramanslag som Domstolsverket och domstolarna m.fl. tilldelats.

*** Avser Vägverkets ramanslag för administrationskostnader.

Källa Statsbudgetens utfall, Riksrevisionsverket.

Flera av de sex myndigheterna har redovisat stora anslagssparanden vid utgången av de budgetår som RALS 1993–95 och RALS 1995–98 omfattade. Störst anslagssparande budgetåret 1997 hade Riksskatteverket (60 % av tilldelat anslag), Sida (32 % av tilldelat anslag) och Skolverket (26 % av tilldelat anslag). Vägverkets anslagssparande har under de fyra berörda budgetåren sjunkit från 62 % av tilldelat anslag 1993/94 till 5 % vid utgången av år 1997. Anslagssparandet i domstolsväsendet har minskat till 5 % av tilldelat anslag vid utgången av 1997, medan Riksrevisionsverkets anslagssparande hade ökat till 12 % av tilldelat anslag.

Alla sex fallstudiemyndigheterna har genomfört lönehöjningar för enskilda anställda mellan lönerevisionerna samtidigt som det under tiden för RALS 1993–95 och RALS 1995–98 genomförts lönerevisioner varje år. Riksrevisionsverket tillämpar tre s.k. kontrollstationer per år för att genomföra sådana lönehöjningar. Sida angav att man numera infört en mer restriktiv hållning till lönehöjningar mellan lönerevisionerna. I domstolsväsendet finns dessutom två parallella lönesystem. Det ena lönesystemet som tillämpas för personalen i domarkarriären har en automatisk löneutveckling inom ramen för anställningen. Personalen i domarkarriären får lönehöjningar vid olika karriärsteg. För övrig personal tillämpas individuell och differentierad lönesättning.

Skälen till lönehöjningarna mellan lönerevisionerna har enligt myndigheterna varit flera. Höjningar har genomförts vid befordringar och när anställda fått nya eller utökade arbetsuppgifter. Andra skäl har varit att löner höjts när tidsbegränsade anställningar övergått till tillsvidareanställningar eller att anställda återkommit efter tjänstledighet, att anställda kompenseras för borttagna lönetillägg, att man rättat till s.k. snedsitsar i några fall samt höjningar i samband med omorganisationer. Ytterligare ett skäl har enligt myndigheterna varit ett behov av att anpassa lönerna till marknaden.

Revisorerna har beräknat andelarna av de sammanlagda kostnadsökningarna för lönerevisionerna och lönehöjningarna mellan lönerevisionerna. Av tabell 6.3 framgår andelarna av kostnadsökningarna under undersökningspe-

rioden som beror på lönerevisioner respektive lönehöjningarna mellan lönerevisionerna (se även tabell 4.16).

1998/99:RR10
Bilaga 1

Tabell 6.3 Myndigheternas lönekostnadsökningar fördelade på lönerevisioner och lönehöjningar mellan lönerevisionerna, 1994-01-01 – 1997-12-31

Myndighet	lönerevisioner, andel av kostnadsökningarna	lönehöjningar mellan lönerevisionerna, andel av kostnadsökningarna
Skolverket	91,5 %	8,5 %
Riksskatteverket	82,5 %	17,5 %
Sida	85,0 %	15,0 %
Riksrevisionsverket	71,4 %	28,6 %
Vägverket	86,7 %	13,3 %
Domstolsväsendet	*	*

* Domstolsverket har redovisat lönehöjningarna mellan lönerevisionerna endast för Domstolsverket och inte för domstolsväsendet.

Som framgår av tabellen hade Riksrevisionsverket den största andelen kostnader för lönehöjningarna mellan lönerevisionerna och Skolverket den minsta.

De ekonomiska utgångspunkter som de lokala arbetsgivarparterna uppgav sig ha haft för de lokala förhandlingarna har varit avtalens nivåer för beräkning av utrymmet för löneökningar, det samhällsekonomiska läget samt den egna myndighetens ekonomi. Fallstudiemyndigheterna har angivit att de har finansierat löneökningarna med pengar man redan haft i budgeten eller genom effektiviseringsåtgärder och rationaliseringar.

Revisorerna har inte närmare undersökt hur det 11-procentiga sparkravet har påverkat myndigheternas ekonomi och möjligheter till ekonomiska åtgärder. Inte heller har revisorerna sökt bedöma om de effektiviseringar och rationaliseringar som fallstudiemyndigheterna nämnt som finansieringsform har påverkat myndigheternas verksamhet positivt eller negativt i förhållande till verksamhetsmålen. Revisorerna konstaterar dock att fallstudiemyndigheterna har haft tillräckligt med pengar inte endast för att följa RALS-arnas nivåer för beräkning av lönehöjningar utan för betydligt större lönehöjningar. Myndigheterna har också haft pengar för att höja lönerna för enskilda anställda mellan lönerevisionerna. I några fall har kostnaderna för sådana lönehöjningar varit betydande (se tabell 4.16 och 6.3). Trots det har man i ett flertal fall inte förbrukat tilldelade medel.

Den statistik som Arbetsgivarverket sammanställt till revisorerna visar att löneökningarna inom Arbetsgivarverkets sektorer och de olika departementsområdena varje år mellan 1993 och 1997 med några undantag överskridit avtalens nivåer för beräkning av löneökningens utrymme (se tabellerna 4.5 och 4.6). I ett flertal fall har löneökningarna varit väsentligt mycket större än avtalens nivåer. Det framgår även att det är stor skillnad mellan löneökningarna vid de myndigheter som har haft de största respektive minsta löneökningarna (se tabell 4.7). Även av Arbetsgivarverkets och Statistiska centralbyråns statistik framgår att löneutvecklingen överskridit de centrala avtalens nivåer (se tabellerna 4.1, 4.3 och 4.4).

Uppgifterna kan tolkas som att myndigheternas anslag – trots sparkraven – har varit generöst beräknade. Inkomster från andra inkomstkällor än anslag kan ha blivit större än beräknat. Myndigheternas möjligheter att rationalisera sin verksamhet kan ha varit större än vad statsmakterna föreställt sig. Möjligheten att myndigheterna reducerat sin verksamhetsvolym finns också. Det finns således osäkerheter kring sambanden mellan anslag, andra inkomster, anslagssparande, löneutveckling och verksamhetsvolym. Ingen av de sex fallstudiemyndigheterna har på revisorernas frågor om hur lönehöjningarna har finansierats angivit att man i budgetunderlaget begärt större anslag för förvaltningskostnader på grund av genomförda eller kommande lönehöjningar. Enligt Finansdepartementets budgetavdelning finns det möjligheter för fackdepartementen att individualisera uppräkningsdelen av ramanslaget beroende på var behoven av anslagsmedel är störst. Denna möjlighet har dock enligt budgetavdelningen inte använts i någon större utsträckning. Revisorerna har inte undersökt om det förekommit att myndigheter haft problem att finansiera lönehöjningarna. Revisorerna har inte heller undersökt om det förekommit att myndigheter begärt större anslag på grund av ökade lönekostnader. Revisorerna menar emellertid att en närmare genomgång av myndigheternas ekonomi är motiverad. Revisorerna utgår från att regeringen inom ramen för sin analys av myndigheternas resultat särskilt uppmärksammar myndigheternas förutsättningar att höja de anställdas löner och samtidigt genomföra den av statsmakterna ålagda verksamheten.

6.2 Verksamhetens krav och löneutvecklingen

Regeringen angav i sin personalpolitiska proposition i maj 1985 att statens agerande i löneförhandlingarna på ett tydligare sätt än tidigare skulle bestämmas av verksamhetsintresset och en strävan efter en ändamålsenlig personalförsörjning. Lönesystemet skulle främja flexibilitet, decentralisering och delegering. Enligt vad revisorerna kunnat utröna är det detta som menas med uttrycket verksamhetsanpassad lönebildning. I propositionen framhöll regeringen även att lönepolitik och lönesystem skall vara förenliga med en balanserad samhällsekonomi. Stora skillnader i lön för arbetstagare med likvärdiga arbetsuppgifter inom olika arbetsmarknadssektorer skall undvikas. Riksdagen delade regeringens synsätt (prop. 1984/85:219, bet. 1984/85:AU6, rskr. 1984/85:48).

Utredningen om den arbetsgivarpolitiska delegeringen bedömde år 1997 – mer än tio år efter den personalpolitiska propositionen – att delegeringen av arbetsgivaransvaret till myndigheterna i stort sett hade fungerat väl. Om den statliga verksamheten därmed hade blivit effektivare kunde utredningen däremot inte bedöma. Utredningen ansåg att myndigheterna fått de nödvändiga verktygen för att kunna överta arbetsgivarrollen, men att de inte lärt sig att nyttja dem fullt ut (SOU 1997:48).

Riksrevisionsverket har i två granskningar år 1998 funnit att myndigheternas lönepolitiska strategier i många fall har alldeles för otydliga kopplingar till myndigheternas verksamhet (RRV 1998:20, RRV 1998:22). Riksrevisionsverket konstaterade bl.a. att handlingsutrymmet för myndigheternas lönepolitik begränsades av de centrala avtalen med bl.a. fastställda lägsta

nivåer för de lokala löneökningarna. Samtidigt har från Arbetsgivarverket framförts att de lokala myndigheterna inte borde överskrida avtalens nivåer (RRV 1998:22). De statliga myndigheterna skulle därmed inte vara så fria att själva bestämma över sina utgifter som de formella reglerna ger intryck av.

I budgetpropositionen för år 1999 uttalade regeringen dock å ena sidan att det var tydligt att lönesättningen vid de statliga myndigheterna har blivit mer verksamhetsanpassad och i större utsträckning än tidigare kommit att användas som ett arbetsgivarpolitiskt instrument. Som stöd för sin slutsats hänvisade regeringen till den egna uppföljningen av kompetensförsörjningen vid de statliga myndigheterna. Regeringen hade emellertid å andra sidan iakttagit att ett relativt stort antal myndigheter redovisat vaga mål för sin kompetensförsörjning. Målen för kompetensförsörjningen saknade dessutom tydliga kopplingar till målen för verksamheten. Regeringen hänvisade här till Riksrevisionsverkets granskningar och menade att de egna bedömningarna förstärkts av resultaten av de granskningar som genomförts av Riksrevisionsverket (prop. 1998/99:1, bil. 6).

Lönesystem och lönesättning vid statliga myndigheter skall enligt löneprinciperna i RALS 1993–95 och RALS 1995–98 medverka till att målen för verksamheterna uppnås och att verksamheterna bedrivs effektivt och rationellt. Lönebildningen skall utformas med utgångspunkt i verksamhetens krav och bidra till god personal- och kompetensförsörjning både på kort och lång sikt.

I RALS 1998–2001 uttalade sig de centrala parterna om de lokala parternas ansvar för att verksamhetsanpassa avtalen. De centrala parterna menade att de under senare år ”systematiskt och i samförstånd” utformat de centrala avtalen så att de lokala parternas ansvar och befogenheter ökat. Man bedömde att myndigheterna själva har de bästa förutsättningarna att avgöra vilka förändringar i arbets- och anställningsvillkor som behöver genomföras för att verksamheten skall utvecklas positivt (RALS 1998–2001).

Arbetsgivarverkets utgångspunkt har varit att skapa så stor frihet som möjligt för de lokala arbetsgivarna, även om man menar att parterna har kommit olika långt med att forma lönestrukturen efter kompetensbehovet. Inför både RALS 1993–95 och RALS 1995–98 har Arbetsgivarverket enligt vad som framgår av verkets egna beskrivningar lagt ned stort arbete på att åstadkomma ett förhandlingsresultat som skulle svara mot medlemmarnas krav.

Från representanter för två av de centrala arbetstagarorganisationerna har under granskningen framförts att parterna på den lokala nivån inte i tillräckligt stor utsträckning tillvaratagit de centrala avtalens möjligheter till lokal verksamhetsanpassning.

Under intervjuer med tjänstemän vid fallstudiemyndigheterna har det framkommit olika uppfattningar om huruvida de centrala löneavtalen verkligen har givit de möjligheter till lokal anpassning som eftersträfvats. Uppfattningar om att avtalen inte möjliggjort lokala anpassningar i tillräckligt stor utsträckning har framförts, liksom den motsatta uppfattningen att de verksamhetsrelaterade behoven fått genomslag och att detta blivit möjligt genom att flexibiliteten prioriterats i de centrala avtalen.

Samtliga sex fallstudiemyndigheter har som nämnts utnyttjat möjligheten att höja enskilda anställdas löner mellan lönerevisionerna. För några myn-

digheter utgör kostnaderna för sådana höjningar en stor del av myndigheternas sammanlagda kostnadsökningar till följd av höjda löner. Förhållandet kan enligt revisorerna å ena sidan ses som en möjlighet för myndigheterna att på ett flexibelt och följsamt sätt anpassa löner till förändringar i verksamheten eller i myndighetens omvärld. Å andra sidan kan det faktum att man genomfört ett i vissa fall stort antal lönehöjningar mellan lönerevisionstillfällena, som infallit en gång varje år under RALS 1993–95 och RALS 1995–98, vara ett tecken på att avtalen inte har erbjudit tillräckliga möjligheter för lokal verksamhetsanpassning. Det kan även vara ett tecken på att myndigheterna själva inte tillvaratagit avtalens möjligheter till lokal anpassning.

Revisorerna har iakttagit att de sex myndigheternas genomsnittliga lönehöjningar vid lönerevisionerna har varit olika stora i förhållande till avtalens nivåer. Förutom Skolverket har samtliga fallstudiemyndigheter överskridit nivåerna i avtalen. I några fall har några myndigheter överskridit avtalens nivåer i betydande grad. Även andra myndigheter har, enligt vad som framgår av Arbetsgivarverkets statistik (se bilaga 10 och tabell 4.7), i genomsnitt höjt lönerna över avtalens nivåer i olika hög grad under undersökningsperioden. Skillnaderna mellan de genomsnittliga löneökningarna vid olika myndigheter är i vissa fall mycket stor. Det är även skillnader mellan olika departementsområdens och sektorsers genomsnittliga lönehöjningar (se tabellerna 4.5 och 4.6). Om skillnaderna beror på att lönerna har anpassats till de lokala förutsättningarna för de olika myndigheterna är dock oklart. Av fallstudiemyndigheternas förklaringar till lönehöjningarna är det svårt att dra slutsatser om hur stark påverkan verksamhetsintresset fått på lönehöjningarna.

Revisorerna menar att stora lönehöjningar och stora skillnader mellan olika myndigheters lönehöjningar i sig inte behöver betyda att löneutvecklingen utgår från verksamhetens krav. Även för regeringen, som ansett att det är tydligt att lönesättningen blivit mer verksamhetsanpassad, borde det vara svårt att bedöma sambanden mellan lönesättning och verksamhetens krav. Det finns enligt revisorerna osäkerhet kring sambanden mellan myndigheternas lönehöjningar och verksamhetens krav. Liknande slutsatser har framkommit i intervjuer med de centrala parterna, Riksrevisionsverkets granskningar angående lönefrågor från 1998 och resultaten av utredningen om den arbetsgivarpolitiska delegeringen från 1997.

6.3 Lokalt handlingsutrymme och löneutvecklingen

I RALS 1993–95 och RALS 1995–98 har, som framgått, de lokala parterna successivt givits allt större handlingsutrymme beträffande löner och andra anställningsvillkor. En prioriterad fråga i avtalsrörelsen år 1995 var bl.a. att ta bort de lokala parternas möjlighet att begära central förhandling, om de inte blev överens vid lokal lönerevision. Tanken var att de lokala parterna själva skulle förfoga över lönerevisionen. I de nu gällande avtalen, RALS 1998–2001, har de centrala parterna ytterligare ökat det lokala handlingsutrymmet. Förutsatt att de kommer överens har de lokala parterna i och med detta mycket stor frihet i förhållande till de centrala RALS-arna. Till exempel innehåller avtalen inte som tidigare några procentsatser utifrån vilka

löneökningssutrymmet skall beräknas vid enskilda lönerevisionstillfällen. De centrala parterna har dock gemensamt bedömt att arbetskraftskostnaderna för avtalsområdet som helhet på grund av RALS 1998–2001 kommer att ha stigit med ca 9 % vid avtalsperiodens slut (rensat för effekter av strukturella förändringar). Detta prognostiserade utfall skall enligt parterna vara förenligt med samhällsekonomisk stabilitet och tillväxt. Lokala parter skall nu utifrån angivna löneprinciper själva komma överens om löneökningssutrymme, antal lönerevisioner under avtalsperioden, revisionstidpunkter samt om fördelningen på individer. De procentsatser som angivits för vissa tidpunkter under avtalsperioden är avsedda att gälla om parterna inte kommer överens (s.k. stupstockar).

Förutom beträffande lönerna har de centrala parterna givit de lokala parterna befogenheter att sluta avvikande eller kompletterande lokala kollektivavtal om samtliga anställningsvillkor som berörs i de centrala villkorsavtalen – RALS 1995–98 och RALS 1999–2001. En del förmåner som bestämts i avtalen mellan de centrala parterna har direkt överlämnats till de lokala parterna. Det gäller t.ex. arbetstid, lönetillägg och reseförmåner, antalet semesterdagar och semesterns förläggning. De lokala parter som inte kan komma överens eller som väljer att inte sluta egna kollektivavtal, kan använda de centrala avtalen för beslut om anställningsförmåner.

I det tidigare systemet medförde de stora grundläggande kollektivavtalen på statens område att kraven på likabehandling och rättvisa kunde tillgodoses i stor utsträckning. I det nuvarande systemet har kraven på likabehandling och rättvisa ersatts av mycket stor handlingsfrihet; detta för att de lokala parterna skall kunna möta kraven på anpassning till verksamheten. Främst RALS 1995–98 innehöll trots detta inskränkningar i de lokala parternas handlingsfrihet vad gäller lägstnivåerna för beräkning av lönehöjningssutrymmet. Lägstnivåerna kan ha uppfattats som minsta tänkbara lönehöjning och därmed varit mer kostnadsdrivande än nödvändigt. Alla myndigheter hade för sin kompetensförsörjning kanske inte behov av att höja lönerna så mycket som avtalen angav som lägsta nivå. I RALS 1998–2001 har parterna som nämnts inte angivit några lägsta nivåer för beräkning av löneökningssutrymme vid lönerevisionerna.

Varje procents lönehöjning för de statligt anställda kostade enligt utredningen om den arbetsgivarpolitiska delegeringen ca 600 miljoner kr per år (SOU 1997:48). Varje procents lönehöjning för de statligt anställda får därmed stor effekt på statsfinanserna. Utredningen menade även att lönehöjningar inom ett område kan få prejudicerande effekter inom andra avtalsområden och därmed påverka samhällsekonomin. Utredningen ansåg att regeringen måste ta sitt ansvar för att den statliga sektorn inte driver upp löneökningstakten på ett icke önskvärt sätt. Därför måste regeringen särskilt uppmärksamma myndigheternas lönepolitik (a.a.).

Enligt resultaten av en undersökning som presenterats av Arbetsgivarverket (se avsnitt 2) finns det emellertid, i motsats till vad som nämnts ovan, inte något som tyder på att statlig lönebildning påverkar privat lönebildning. Däremot styrs enligt undersökningen löneförändringarna i staten till stor del av löneförändringarna på det privata området. Resultaten av undersökningen visade även att löneökningstakten på det statliga området är oberoende av

Som framgår av avsnitt 3 i rapporten har statsmakterna vid flera tillfällen uttalat att lönebildningen på arbetsmarknaden i sin helhet behöver förbättras om arbetslösheten skall kunna minska och lönekostnadsutvecklingen hållas på låg europeisk nivå.

Revisorerna anser därför att det finns mycket som talar för att löneutvecklingen och kostnaderna för denna vid de statliga myndigheterna bör uppmärksammas i större utsträckning än vad som hittills varit fallet.

6.4 Myndighetsvisa analyser av lokal löneutveckling

Som framgått har myndigheterna fått långtgående befogenheter att bestämma hur tilldelade medel skall användas för att de mål som statsmakterna bestämt skall uppnås. Myndigheterna har det fulla ansvaret för förvaltningskostnaderna, däribland samtliga kostnader för kollektivavtalen. Lönekostnaderna utgör i de allra flesta fall myndigheternas största enskilda kostnadsslag. Riksdagen har uttalat att det åligger myndigheternas chefer att se till att utfallet av löneförhandlingarna inte inkräktar på verksamhetens omfattning eller inriktning (bet. 1993/94:KU19, rskr. 1993/94:264). Revisorerna har därför frågat fallstudiemyndigheterna hur de följer upp och utvärderar lönekostnader och löneavtal.

Myndigheterna har svarat att de genomfört viss intern uppföljning av lönerevisionerna och löneutvecklingen. Utvärderingar har dock inte genomförts. En av myndigheterna menade att den egna uppföljningen nu fungerade bra. Flera fallstudiemyndigheter ansåg emellertid att det finns behov av mer omfattande uppföljning och utvärdering av den lokala lönebildningen och av utfallen vid lönerevisionerna. I stort sett samtliga lokala arbetstagarorganisationer vid de sex fallstudiemyndigheterna gör, enligt vad som framkom vid intervjuerna, egna uppföljningar av lönerevisionerna och löneutvecklingen. Flera av organisationerna menade att de alltid har tillgång till aktuella uppgifter om medlemmarnas löneutveckling.

Både arbetsgivare och arbetstagarorganisationer följer således upp löneutvecklingen vid myndigheterna. Trots det hade ingen av de myndigheter revisorerna bett om uppgifter under granskningen tillgång till den typ av sammanställningar och underlag som revisorerna efterfrågade. De sex myndigheterna fick lägga ned ett omfattande arbete för att ta fram uppgifterna och göra sammanställningar för revisorernas räkning. De uppgifter som alla myndigheterna dock hade tillgång till var de redovisningar man lämnat för Arbetsgivarverkets statistik samt de redovisningar för budgetåret 1997 som man lämnat till regeringen i samband med redovisningen av kompetensförsörjningen.

Flera av de tjänstemän från fallstudiemyndigheterna som lämnat underlag för revisorernas granskning har framfört att de haft nytta av sammanställningarna i myndighetens eget arbete. Flera tjänstemän har även menat att de resultat som redovisningarna visat har varit okända för myndigheten.

Revisorerna menar att granskningen visar att uppföljningen och kontrollen av löneutvecklingen och lönekostnaderna behöver förbättras. Myndigheterna

behöver ha ett gediget och väl analyserat underlag för att kunna sätta löner för en ändamålsenlig personalförsörjning i förhållande till verksamhetens krav. Bland annat bör kostnaderna för löneutvecklingen i samband med lönerevisioner och lönehöjningar mellan lönerevisionerna följas upp och analyseras. Myndigheterna bör försöka bedöma hur den egna lönesättningen förhåller sig till de personalbehov respektive myndighet har.

Revisorerna anser att myndigheterna årligen bör genomföra egna mer ingående och systematiserade uppföljningar och analyser av löneutvecklingen. Dessa uppföljningar och analyser bör avse både lönerevisionerna och övriga löneförändringar.

6.5 Redovisning av den lokala löneutvecklingen och lönekostnaderna

Revisorerna har tidigare framfört att regeringens uppföljning i budgetdialogen med myndigheterna i större utsträckning borde inriktas på att bedöma hur myndigheterna använder sina personalresurser i relation till verksamhetsresultaten. Uppföljningen kunde enligt revisorerna utgå från årsredovisningen (förs. 1995/96:RR7). Utredningen om den arbetsgivarpolitiska delegeringen menade att regeringen bör få redovisning av både den samlade löneutvecklingen och hur enskilda myndigheter har utformat sin lönepolitik (SOU 1997:48).

Finansdepartementets budgetavdelning har enligt uppgift inte något omfattande uppföljnings- och utvärderingssystem av lönekostnaderna. Tjänstemän vid Finansdepartementets budgetavdelning har menat att avsaknaden av ett uppföljningssystem varit en svaghet när ett nytt lönesystem infördes. Kontrollen över lönekostnaderna var enligt dessa tjänstemän dock inte bättre i det gamla systemet.

Utredningen om den arbetsgivarpolitiska delegeringen genomförde intervjuer med bl.a. myndighetsföreträdare. Det framgick att ingen av myndighetsföreträdarna hade diskuterat lönebildningsfrågor i mål- och resultatdialogen med respektive fackdepartements ledning. Cheferna för fackdepartementens planerings- och budgetsekretariat bekräftade myndigheternas uppfattning (SOU 1997:48).

Enligt uppgifter från flera av fallstudiemyndigheterna hade ingen utanför myndigheten frågat efter uppföljningar och utvärderingar av löneutveckling och lönekostnader. Från en myndighet framfördes önskemål om större intresse för sådana frågor från fackdepartementets sida. Enligt tre myndigheter hade inget av de ansvariga fackdepartementen efterfrågat underlag om myndighetens löneutveckling. En myndighet visste inte om fackdepartementet efterfrågat underlag. Endast vid en av fallstudiemyndigheterna pågår enligt uppgift en löpande dialog om lönefrågor mellan verksledningen, fackdepartementet och Arbetsgivarverket.

Statssekreterarna i Finansdepartementet har i en skrivelse till de övriga statssekreterarna i Regeringskansliet understrukit betydelsen av att de i samband med mål- och resultatdiskussionerna med myndigheterna om arbetsgivarpolitiska frågor särskilt behandlar frågan om hur löneutvecklingen

har påverkat myndigheternas kompetensförsörjning och verksamhetsresultat. Även verksamhetens kostnader bör enligt statssekreterarna behandlas (Finansdepartementet 1997).

Revisorerna anser att mål- och resultatdialogen är central i styrningen av förvaltningen och därför måste prioriteras av Regeringskansliet. Ett syfte med mål- och resultatdialogen är att någon skall gå igenom de resultat myndigheten uppnått. Respektive myndighets löneutveckling och den resursförbrukning som den föranleder blir därmed en viktig fråga för dessa samtal.

Revisorerna förutsätter att regeringen fortlöpande och i anslutning till mål- och resultatdialogerna följer upp respektive myndighets löneutveckling och kostnaderna för löneutvecklingen.

Arbetsgivarverket bedriver enligt vad verket framfört både systematiserad och icke-systematiserad uppföljning av löneutvecklingen. Den systematiserade uppföljningen utgörs av verkets lönestatistik som nämnts ovan. Där beskrivs bl.a. löneutvecklingen i september månad varje år för identiska individer samt den kollektiva löneutvecklingen för anställda inom det statliga avtalsområdet. Resultatet redovisas i olika övergripande sammanställningar. Den icke-systematiserade uppföljningen genomförs av verkets kontaktpersoner som löpande har kontakt med medlemmarna. Arbetsgivarverket har dock ännu inte någon genomarbetad form för utvärdering.

De centrala arbetstagarorganisationerna bedriver olika typer av uppföljning för den egna verksamheten.

Sedan år 1997 följer regeringen upp myndigheternas kompetensförsörjning. Syftet med uppföljningssystemet är att förse riksdagen med samlad information om kompetensförsörjningen i statsförvaltningen samt att utvärdera och följa upp myndigheternas mål. Underlaget skall utgöra ett komplement till uppföljningen av resultat inom ramen för budgetprocessen. Revisorerna anser dock att det utöver denna uppföljning finns behov av myndighetsvis uppföljning och analys som revisorerna föreslår.

Riksdagen har uttalat att riksdagen och regeringen har ansvar för att följa upp och utvärdera effekterna av de kollektivavtal som träffas av Arbetsgivarverket och av myndigheterna (bet. 1993/94:KU19, rskr. 1993/94:264). Det finns för närvarande inga krav på att myndigheterna själva i sina årsredovisningar skall redovisa de centralt och lokalt slutna kollektivavtal som tillämpas vid myndigheten. Inte heller finns några krav på att myndigheterna skall redovisa kostnaderna för avtalen eller hur avtalen medverkat till verksamhetens resultat. Enligt den nuvarande ordningen är det Arbetsgivarverket som enligt regleringsbrevet skall informera regeringen om de statliga kollektivavtal som slutits. Vid behov skall avtalen kompletteras med information om syftet med avtalen samt kostnader och förväntade effekter. Enligt regleringsbrevet till Arbetsgivarverket för år 1998 skall verket rapportera effekterna av de statliga kollektivavtal som slutits under budgetåret. Arbetsgivarverket skall också i särskild ordning beskriva och jämföra de aktuella förhandlingsresultaten på central och lokal nivå med motsvarande resultat för arbetsmarknaden i övrigt.

Revisorerna anser att de kostnader och resultat som kollektivavtalen för löner och andra anställningsvillkor medverkar till bör redovisas till regeringen direkt av de berörda myndigheterna. Revisorerna anser att det är rimligt

att myndigheterna som fått befogenheter och ansvar för både verksamhet och kostnader, samt långtgående frihet att sluta lokalt anpassade kollektivavtal, även skall redovisa resursförbrukning och resultat av den lokala tillämpningen av kollektivavtalen för regeringen.

Lönekostnaderna redovisas inte separat i myndigheternas årsredovisningar. Dessa kostnader ingår i posten ”kostnader för personal” i redovisningen av verksamhetens kostnader i resultaträkningen. I årsredovisningarna skall myndigheterna därutöver redovisa antalet årsarbetskrafter och medeltalet anställda samt driftskostnad per årsarbetskraft (förordning om myndigheters årsredovisning m.m. 1996:882). Driftskostnaden per årsarbetskraft räknas fram genom att myndigheterna summerar posterna för personal, lokaler och övriga driftskostnader. Revisorerna anser att denna redovisning inte är tillräcklig och menar att även myndigheternas lönekostnader bör redovisas i årsredovisningarna. Lönekostnaderna, som omfattar samtliga anställda oavsett anställningsform, bör redovisas separat och skälen till lönekostnadernas förändring i förhållande till tidigare år bör kommenteras. Förändringar av lönekostnaderna mellan olika år kan bl.a. påvisa förändringar i verksamheten och utgör därmed viktig information för regeringens bedömning av olika myndigheter.

Regeringen behöver även information för att kunna bedöma löneutvecklingen i myndigheterna i samband med lönerevisionerna och lönehöjningarna emellan dessa. Enligt revisorerna finns det därför anledning för myndigheterna att följa upp och redovisa både de ökade kostnader som följer av myndigheternas lönerevisioner och de löneökningar som beslutas för enskilda anställda mellan lönerevisionerna.

Revisorerna anser att det i en offentlig förvaltning behövs rutiner som ger möjligheter till insyn i och kontroll av myndigheternas lönekostnader. Det behövs även bättre analyser som ger möjligheter att följa upp och utvärdera hur den lokala löneutvecklingen bidrar till myndigheternas resultat. För den statliga förvaltningen är det även rimligt att dessa uppgifter redovisas i dokument som revideras årligen. Revisorerna menar därför att myndigheterna skall redovisa uppgifterna i årsredovisningen. Årsredovisningarna är viktiga dokument och den resultatredovisning som myndigheterna lämnar i årsredovisningarna är ett viktigt underlag för regeringens uppföljning av myndigheternas verksamhet. Vid Riksrevisionsverkets årliga revision av myndigheterna granskas årsredovisningarna.

Revisorerna föreslår därför att regeringen ålägger myndigheterna att i årsredovisningen redovisa lönekostnader och övriga personalkostnader var för sig. Skälen till lönekostnadernas förändring i förhållande till föregående år skall kommenteras. Av redovisningen skall framgå både de ökade kostnader som blivit följden av myndighetens lönerevisioner och de kostnader som uppstått i samband med beslut om höjning av enskilda anställdas löner mellan lönerevisionerna.

Revisorerna föreslår även att regeringen skall ålägga myndigheterna att i årsredovisningen redovisa vilka kollektivavtal för löner och andra anställningsvillkor som myndigheten tillämpar samt kollektivavtalens kostnader och resultat.

Revisorerna bedömer att alla myndigheter skall lämna redovisningar till regeringen samt att redovisningarna bör vara utformade med ett visst mått av enhetlighet. Det utesluter inte att regeringen i regleringsbrevet till enskilda myndigheter kan ställa ytterligare krav på uppgifter om myndigheternas löner och lönebildning.

6.6 Revisorernas förslag i sammandrag

Under 1990-talet har, som redan nämnts, arbetsgivaransvaret delegerats till myndigheterna under regeringen. Arbetsgivarverket skall utöva sin verksamhet så självständigt som möjligt i förhållande till riksdagen och regeringen. Samtidigt har de centrala parterna successivt genom centrala kollektivavtal givit de lokala parterna mycket stor handlingsfrihet i löneförhandlingarna. Finansutskottet och regeringen skall inte längre godkänna de centrala avtalen för löner. Myndigheterna har fått långtgående befogenheter att bestämma hur tilldelade medel skall användas.

Regeringen har konstaterat att löneutvecklingen under RALS 1993–95 och RALS 1995–98 inte har överstigit löneutvecklingen på arbetsmarknaden i övrigt. Samtidigt visar revisorernas granskning att löneutvecklingen för statligt anställda i många fall har överstigit de centrala avtalens nivåer för beräkning av löneökningstrycket. Revisorerna konstaterar att fallstudie-myndigheterna har haft tillräckligt med pengar för att inte endast följa RALS-arnas nivåer utan för betydligt större lönehöjningar. Myndigheterna har också haft pengar för att höja lönerna för enskilda anställda mellan löne-revisionerna.

Lönesystem och lönesättning skall enligt de centrala löneavtalen medverka till att målen för verksamheterna uppnås och att verksamheterna bedrivs effektivt. Lönebildningen skall utformas med utgångspunkt i verksamhetens krav och bidra till god kompetens- och personalförsörjning både på kort och lång sikt. Revisorerna menar att stora lönehöjningar och stora skillnader mellan olika myndigheters lönehöjningar i sig inte behöver betyda att löne-utvecklingen har anpassats till verksamhetens krav och att det finns osäkerhet både hos myndigheterna och regeringen kring sambanden mellan verksamhet och myndigheternas lönehöjningar.

Det delegerade arbetsgivaransvaret på det statliga området får enligt statsmakterna inte medföra att samhällsekonomin påverkas negativt. Det får inte heller påverka lönebildningen på övriga delar av arbetsmarknaden. Lönebildningen och löneutvecklingen för statligt anställda måste utgå från kraven på samhällsekonomisk balans. Staten skall inte vara löneledande. Riksdagen har uttalat att riksdagen och regeringen har ansvar för att följa upp och utvärdera effekterna av de kollektivavtal som träffas av Arbetsgivarverket och myndigheterna. Riksdagen har även uttalat att det åligger myndigheternas chefer att se till att utfallet av löneförhandlingarna inte inkräktar på verksamhetens omfattning eller inriktning. Revisorerna anser att myndigheternas och regeringens uppföljningar och utvärderingar inte motsvarar riksdagens krav. Revisorerna menar att det finns särskild anledning för regeringen att uppmärksamma löneutvecklingen i staten mot bakgrund av myndigheternas stora befogenheter och handlingsfrihet. Myndigheternas löneutveckling har under

RALS 1993–95 och RALS 1995–98 överskridit avtalens nivåer. Vissa myndigheter har överskridit nivåerna i betydande grad. Enligt revisorerna finns det därför, och med hänsyn till den ännu större frihet som RALS 1998–2001 ger myndigheterna, anledning för regeringen att noga följa lönekostnadsutvecklingen i myndigheterna.

1998/99:RR10
Bilaga 1

Revisorerna föreslår att:

- regeringen ålägger myndigheterna att i årsredovisningen redovisa lönekostnader och övriga personalkostnader var för sig. Skälen till lönekostnadernas förändring i förhållande till föregående år skall kommenteras. Av redovisningen skall även framgå vilka kostnader som blivit följden av myndighetens lönerrevisioner och vilka kostnader som uppstått i samband med beslut om höjning av enskilda anställdas löner mellan lönerrevisionerna,
- regeringen ålägger myndigheterna att i årsredovisningen redovisa vilka kollektivavtal för löner och andra anställningsvillkor som myndigheten tillämpar samt kollektivavtalens kostnader och resultat,
- regeringen följer upp och analyserar respektive myndighets löneutveckling och kostnaderna för löneutvecklingen i mål- och resultatdialogerna. Därvid skall myndigheternas förutsättningar att höja de anställdas löner och samtidigt genomföra den ålagda verksamheten särskilt uppmärksammas.

Utskottsbetänkanden

- Bet. AU 1985/86:6, rskr. 48
- Bet. 1990/91:UbU4, rskr. 1990/91:176
- Bet. 1992/93:FiU10, rskr. 1992/93:205
- Bet. 1992/93:FiU20, rskr. 1992/93:189
- Yttr. 1993/94:FiU8y
- Bet. 1993/94:KU19, rskr. 1993/94:264
- Bet. 1994/95:FiU10, rskr. 1994/95:179
- Bet. 1995/96:FiU01, rskr. 1995/96:131–134
- Bet. 1996/97:KU3, rskr. 1996/97:27–30
- Bet. 1997/98:AU1

Propositioner

- Prop. 1984/85:219
- Prop. 1990/91:18
- Prop. 1992/93:100
- Prop. 1992/93:150
- Prop. 1993/94:77 En ombildning av arbetsgivarorganisationen för det statliga området
- Prop. 1994/95:100
- Prop. 1994/95:150, bilaga 1
- Prop. 1995/96:25 En politik för arbete, trygghet och utveckling
- Prop. 1995/96:150
- Prop. 1995/96:207 En ekonomisk politik för att halvera den öppna arbetslösheten till år 2000
- Prop. 1995/96:220 Lag om statsbudgeten
- Prop. 1996/97:1
- Prop. 1997/98:1
- Prop. 1998/99:1

- Ds 1988:2, Fack & samhälle, Löner, konflikter, ansvar, hänsyn, rapport från Förhandlingsutredningen
- Ds 1993:23, Stabiliseringsavtal 1991–1992, Rapport av regeringens förhandlingsgrupp (FHG) den 31 mars 1993
- Ds 1994:13, Lex Britannia, Arbetsmarknadsdepartementet
- Ds 1995:6, ELMA

Lagar och förordningar

- Anslagsförordningen, SFS 1996:1189
- KK 1974:153, Riksdagsordningen
- KK 1974:152, Regeringsformen
- SFS 1980:100, Sekretesslag
- Förordning 1976:1021 om statliga kollektivavtal m.m.
- Förordning 1994:272 med instruktion för Arbetsgivarverket
- Lag (1976:580) om medbestämda i arbetslivet
- Förordning (1988:137) med instruktion för Statistiska centralbyrån
- Lag (1992:889) om den officiella statistiken
- Förordning (1992:1668) om den officiella statistiken
- Förordning (1996:882) om myndigheters årsredovisning m.m.
- Lag (1994:261) om fullmaktsanställning

SOU

- SOU 1991:13, Spelreglerna på arbetsmarknaden, rapport av Löneförhandlingsutredningen
- SOU 1992:60, Enklare regler för statsanställda, LOA-utredningens huvudbetänkande
- SOU 1993:16 Ekonomikommisionens rapport, Nya villkor för ekonomi och politik
- SOU 1994:141, Arbetsrättsliga utredningar, bakgrundsmaterial utarbetat vid 1992 års arbetsrättskommitté
- SOU 1997:48, Arbetsgivarpolitik i staten, för kompetens och resultat, slutbetänkande av kommittén angående den arbetsgivarpolitiska delegeringen
- SOU 1997:164, Medlingsinstitut och lönestatistik, betänkande från utredningen om ett förstärkt förlikningsmannainstitut

- Bergqvist, Lunning, Toijer, Medbestämmandelagen, lagtext med kommentarer, andra upplagan, 1997
- Corell m.fl., Sekretesslagen, Kommentar till 1980 års lag med ändringar, 1992
- Elvander, Nils, Regeringen och avtalsrörelserna under 1990-talet, artikel i Arbetsmarknad och arbetsliv nr 4, 1997
- Elvander, Nils, Regeringen och avtalsrörelserna under 1990-talet, artikel i Arbetsmarknad och arbetsliv nr 4, 1997
- Folke Schmidt, Facklig arbetsrätt, 1997
- Holmlund Bertil, Svensk lönebildning – teori, empiri, politik. Bilaga 24 till Långtidsutredningen 1990
- I takt med Europa, Samhällsekonomiska aspekter på lönebildningen, Rapport från Edingruppen i februari 1995
- I vår makt – Pris och lönebildning i Sverige, skrift från LO, 1992
- Lönerna, jobben och internationaliseringen, TCO, 1992
- Lönestatistik årsbok 1996, Statistiska centralbyrån, 1997
- Mål för personalarbetet, Riksskatteverket 1991, RSV 153 utgåva 1
- RRV 1997:8, Riksrevisionsverket, Statens totala inkomster och utgifter 1988–1996
- Riksrevisionsverket, Statsbudgetens utfall
- RRV 1997:48, Domstolsväsendet, Resursfördelningssystem och hinder för ett effektivt resursutnyttjande
- RRV 1998:20, Formerna för lönebildning m.m. inom Försvarsmakten
- RRV 1998:22, Att verksamhetsanpassa lönepolitiken, En granskning av det lönepolitiska arbetet vid fem myndigheter
- RRV 1998:31, Underlag till årsredovisning för staten 1997
- RRV 1998:33 Riksrevisionsverkets årliga rapport 1998 till regeringen
- SACO-information, Lönen – en drivkraft, 1996
- Staten i omvandling 1998, Statskontoret, 1998
- Statistiska meddelanden, Statsanställda, 1994, 1995, 1996, 1997, Statistiska centralbyrån
- Statskalendern 1998-10-20
- Studier av lönebildning på det statliga området, Arbetsgivarverket, 1997
- TCO 1998, Trygghet i förändring

- Verksamheten 1997, Arbetsgivarverket
- Årsredovisningar, Arbetsgivarverket
- Årsredovisningar, domstolsväsendet
- Årsredovisningar, Riksrevisionsverket
- Årsredovisningar, Sida
- Årsredovisningar, Skolverket
- Årsredovisningar, Skatteförvaltningen och exekutionsväsendet
- Årsredovisningar, Vägverket

Övriga tryckta källor

- Arbetsgivarverket, 1998-06-24, Dnr 9805-0364-ELS-93
- Arbetsgivarverkets avtalsinformation, RALS 1995–98, 1996
- Arbetsgivarverkets instruktion och stadgar, 1998
- Arbetsgivarverkets regleringsbrev
- Dir. 1997:66, Ett förstärkt förlikningsmannainstitut
- Regeringskansliet, Finansdepartementet, Förberedelser och uppläggning av mål- och resultatdialog, 1996-12-04
- Regeringskansliet, Finansdepartementet, Lönebildningen i mål- och resultatdialogerna 1997-05-12
- Riksdagens revisorer, förstudie 1997/98:5, Skolverket och skolans utveckling
- Sida 1998-05-28, Sidas förhandlingsordning vid lokal lönerevision m.m.
- Skolverket, Lönekostnader, skrivelse till Riksdagens revisorer 1998-04-17, dnr 98:12605
- Stabiliseringsavtalen, 1990
- Affärsverksavtal, AVA, mellan Statens arbetsgivarverk, Statsanställdas Förbund (SF), Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO) och TCO-S (TCO:s statstjänstemannasektion), 1990
- RALS 1991–93 mellan SAV och SACO, 1991
- RALS 1991–93 mellan SAV och TCO-OF/A, TCO-OF/C och TCO-OF/F, 1991
- Ramavtal 1993–95 mellan SAV och SACO-S
- Ramavtal 1993–95 mellan SAV och SF, 1993
- Ramavtal 1993–95 mellan SAV och TCO-OF/S, P och O sammantagna, 1993

- Ramavtal 1995–98 mellan Arbetsgivarverket och SACO-S, 1996
- Ramavtal 1995–98 mellan Arbetsgivarverket och SEKO, 1996
- Ramavtal 1995–98 mellan Arbetsgivarverket och TCO-OF/S, P och O sammantagna, 1996
- Allmänt löne- och förmånsavtal, ALFA, 1996 och 1997
- Ramavtal 1998–2001 mellan Arbetsgivarverket och OFR/S, P och O sammantagna, 1998-06-29
- Ramavtal 1998–2001 mellan Arbetsgivarverket och SACO-S
- Ramavtal 1998–2001 mellan Arbetsgivarverket och SEKO, 1998-06-29

1998/99:RR10
Bilaga 1

Övriga källor

- Arbetsgivarverket, Överenskommelse mellan Arbetsgivarverket och SACO-S om samarbete i statistikfrågor, 1996-11-28, dnr 9611-0638-ST-93
- Arbetsgivarverkets redovisningar av löneutvecklingen för identiska individer och kollektivet
- De sex fallstudiemyndigheternas redovisningar av löneutvecklingen under RALS 1993–95 och RALS 1995–98
- Myndigheternas redovisningar av kompetensförsörjningen
- Regeringsbeslut 11, 1997–11–27, Fi97/3454
- Regeringsbeslut 12, 1997–11–27, Fi97/3455
- Regeringsbeslut, 1997–09–25, Fo97/1122/ESU
- Regeringsbeslut 13, 1998–11–19, Fi98/3068
- Försvarsmakten, formerna för lönebildning m.m. inom Försvarsmakten, remissyttrande 1998–04–29
- LO, <http://www.lo.se>, 1998-08-17
- Vägverket PM 1998-08-31

Vem är part på arbetsmarknaden?

I medbestämmandelagens 6 § definieras arbetsmarknadens parter på följande sätt:

Med arbetstagarorganisation avses sådan sammanslutning av arbetstagare som enligt sina stadgar skall tillvarata arbetstagarnas intressen i förhållandet till arbetsgivaren. Med arbetsgivarorganisation avses motsvarande sammanslutning på arbetsgiversidan.

Med lokal arbetstagarorganisation avses sådan sammanslutning av arbetstagare som är part i lokal förhandling med arbetsgivare. Med central arbetstagarorganisation avses förbund eller därmed jämförlig sammanslutning av arbetstagare (6 § lag 1976:580, om medbestämmande i arbetslivet).

Rätten att bilda organisationer den s.k. föreningsfriheten är grundlagsfäst (RF 2:1 punkt 5). Juridiskt sett betraktas arbetstagar- och arbetsgivarorganisationerna i allmänhet som ideella föreningar. De räknas, om vissa minimikrav är uppfyllda, som juridiska personer (självständiga rättssubjekt). Till de minimikrav som brukar anges för att en ideell förening skall räknas som juridisk person hör att föreningen skall ha antagit stadgar och utsett en styrelse. Stadgarna skall innehålla något om det som individualiserar organisationen, exempelvis organisationens namn, ändamål och interna beslutsordning. Arbetstagarorganisationerna är inte underkastade offentlig reglering eller administrativ kontroll. På det statliga området är emellertid arbetsgivarparten, Arbetsgivarverket, inte en ideell förening. Arbetsgivarverket är en statlig myndighet och statliga myndigheter är inte självständiga juridiska personer. De ingår i den juridiska enheten (personen) staten. Ett annat skäl till att Arbetsgivarverket inte är en ideell förening är det obligatoriska medlemskapet för de statliga myndigheterna under regeringen. I de utredningar som utarbetades av sekretariatet vid 1992 års arbetsrättskommitté resonerades om Arbetsgivarverket på följande sätt:

Vad som närmare ligger i uppgiften att vara arbetsgivarorganisation sägs inte. Således är verket inte en arbetsgivarorganisation enligt den definition som finns i 6 § medbestämmandelagen. Den bestämmelsen omfattar bara ideella föreningar där medlemskapet är frivilligt. Arbetsgivarverket är däremot en myndighet även enligt de nya reglerna, och anslutningen kommer sannolikt att vara obligatorisk (SOU 1994:141 s. 92).

Vad innebär föreningsrätt, förhandlingsrätt och kollektivavtal?

Föreningsrätten

Begreppet föreningsrätt är begränsat till förhållandena på arbetsmarknaden och är inte liktydigt med begreppet föreningsfrihet enligt regeringsformen (SOU 1994:141). Med föreningsrätt menas rättigheten att tillhöra och att utnyttja medlemskap i en organisation på arbetsmarknaden utan att av den anledningen bli utsatt för påtryckningar eller annan obehörig inblandning av motparten i anställningsförhållandet (Bergqvist m.fl.). I medbestämmandelagens 7 § definieras föreningsrätt på följande sätt:

– – – rätt för arbetsgivare och arbetstagare att tillhöra arbetsgivar- eller arbetstagarorganisation, att utnyttja medlemskapet och att verka för organisationen eller för att sådan bildas (7 §).

Medbestämmandelagens 8 § slår fast att föreningsrätten skall lämnas *okränk*t. Kränkning av föreningsrätten uppstår om någon arbetsgivare, arbetstagare eller organisation vidtar en åtgärd till skada för någon på andra sidan i syfte att förmå denne att inte utnyttja sin föreningsrätt eller för att denne har utnyttjat sin rättighet att tillhöra en organisation. Även om åtgärden vidtas för att ett åtagande mot någon annan skall uppfyllas föreligger en kränkning. Organisationerna är skyldiga att söka hindra egna medlemmar att begå föreningsrättskränkningar. Medbestämmandelagens föreningsrättsliga regler är tvingande och är lika för offentlig som för privat sektor. Föreningsrätten enligt medbestämmandelagen är dock begränsad till att gälla endast inom ramen för ett anställningsförhållande. Skyddet för föreningsrätten anses vara en förutsättning för att principen om rätten att förhandla kollektivt skall kunna genomföras effektivt. Även reglerna om den negativa föreningsrätten är tvingande rätt. De reglerna behandlas däremot inte i medbestämmandelagen (Bergqvist m.fl., SOU 1994:141).

Förhandlingsrätten

De grundläggande reglerna om rätten för en arbetstagarorganisation att förhandla om medlemmarnas anställningsvillkor med en arbetsgivare eller arbetsgivarorganisation, den allmänna förhandlingsrätten, framgår av 10 § i medbestämmandelagen. Ämnesområdet för förhandlingar enligt 10 § är frågor som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Förhandlingsrätt har alla fackliga organisationer som har medlemmar som är anställda hos en arbetsgivare. Arbetsgivaren har på samma sätt rätt att förhandla med sina anställdas fackliga organisationer. Förhandlingsrätten som avser ett bestående (eller tidigare) anställningsförhållande motsvaras av en skyldighet att förhandla. Enskilda arbetstagare som är medlemmar i en facklig organisation har enligt lagen varken någon direkt förhandlingsrätt eller förhandlingsskyldighet med arbetsgivaren. Förhandlingsrätten har i och med medlemskapet överlämnats till arbetstagarorganisationerna.

I paragraferna 11–14 i medbestämmandelagen finns bestämmelser om arbetsgivarens förhandlingsskyldighet – s.k. medbestämmandeförhandlingar – innan arbetsgivaren ensidigt fattar beslut i vissa frågor. På det offentliga området skall reglerna i 11–14 §§ inte tillämpas beträffande beslut om disciplinansvar, åtalsanmälan och skiljande från arbetsuppgifter (Bergqvist m.fl., 41 §, LOA).

Medbestämmandelagen är subsidiär i förhållande till annan tvingande lag eller till författning som har lagstöd. Det betyder att parterna på arbetsmarknaden inte kan stödja sig på medbestämmandelagen för att hävda sin rätt att sluta avtal som inkräktar på det lagreglerade området. Det finns dock inte några hinder mot att förhandla och att sluta avtal som *kompletterar* de offentligrättsliga reglerna (SOU 1994:1).

Kollektivavtalet är i första hand ett vanligt avtal på så sätt att det liksom alla andra avtal grundas på anbud och accept och regleras av bestämmelserna i allmänna avtalslagen. Med kollektivavtal avses ett skriftligt avtal mellan en arbetsgivarorganisation eller arbetsgivare och en arbetstagarorganisation om anställningsvillkor för arbetstagare eller om förhållande i övrigt mellan arbetsgivare och arbetstagare (23 § MBL). Om kollektivavtalet inte uppfyller dessa kriterier blir det inte ogiltigt utan betraktas som ett vanligt avtal (Ds 1994:13). Kollektivavtalet är resultatet av genomförda förhandlingar och av att parterna slutligt blivit överens. Kollektivavtalet sluts vanligen för en bestämd period. Det förutsätts att parterna mot tidsperiodens slut genomför nya avtalsförhandlingar för att komma överens om vad som skall gälla för nästa avtalsperiod. Huvudregeln är att bestämmelserna om anställningsvillkor i kollektivavtalet övergår till att även ingå i de enskilda medlemmarnas anställningsavtal. Det gäller oavsett om en anställd blivit medlem i organisationen före eller efter avtalets tillblivelse (26 § MBL). På samma sätt som ett vanligt avtal är kollektivavtalet bindande för avtalsparterna.

Arbetsgivare och arbetstagare som är bundna av kollektivavtal kan ej med giltig verkan träffa överenskommelse som strider mot avtalet (27 § MBL).

Medbestämmandelagens 27 § är tvingande till sin natur. Arbetsgivare och arbetstagare som är bundna av ett kollektivavtal kan därför inte (i förhållande till varandra) komma överens om något som strider mot kollektivavtalet. En sådan överenskommelse har i sådana fall inte någon giltig verkan. Detta gäller förutsatt att de avtalsslutande parterna inte kommit överens om något annat (Folke Schmidt, Facklig arbetsrätt, 1997). Kollektivavtalet begränsar avtalsfriheten för medlemmarna i de avtalsslutande organisationerna på samma sätt som en tvingande lag. Det är endast de avtalsslutande parterna som kan komma överens om ändringar i kollektivavtalet eller att avtalet skall upphöra att gälla (Ds 1994:13).

För oorganiserade anställda vid en myndighet tillämpas de kollektivavtal som myndigheten är bunden av (7 § förordningen, 1976:1021, om statliga kollektivavtal m.m.).

I kollektivavtalen kan parterna överlämna beslutanderätten i en viss fråga i avtalet för arbetsgivarens ensidiga beslut, s.k. arbetsgivarbeslut (tidigare arbetsgivarventil).

Definitioner av några begrepp

1998/99:RR10
Underbilaga 1

Följande begrepp används i rapporten och i bilagorna främst i samband med redovisning av löneutfall och i den statistik som har hämtats från Arbetsgivarverket.

Lönebeteckning I eller C:

Anställda med individuell lön, tarifflönen eller lön enligt chefsavtalet.

Tarifflöner:

Tarifflöner finns kvar vid vissa myndigheter. Det finns dock inte längre något centralt avtal om tarifflönesystem. Tarifflönesystem gäller för vissa arbetstagargrupper. Tarifflönesystemen differentierar lönen efter arbetsuppgifternas art och svårighetsgrad samt arbetstagarens ansvar, yrkeserfarenhet och utbildning. Tarifferna anger normalt vilken lägsta lön som skall betalas. Tarifferna innehåller flera steg och den anställde får i regel löneökning med vissa tidsintervall.

Identiska individer:

Personer som varit anställda vid samma myndighet samtliga år mellan 1993 och 1997 med lönebeteckningen I eller C och som arbetar minst 40 % av heltid respektive år.

Kollektivet:

Samtliga anställda vid respektive myndighet med lönebeteckning I eller C och som arbetar minst 40 % av heltid.

Fast lön:

Individuell lön (eller tarifflönen) och fasta lönetillägg, i förekommande fall uppräknade till heltidsvärden.

Sektor:

Gruppering av myndigheter enligt Arbetsgivarverkets sektorindelning.

Departementsområde:

Gruppering av myndigheter i enlighet med departementens olika verksamhetsområden år 1998.

Följande remissinstanser har yttrat sig

Justitiedepartementet, Näringsdepartementet, Kriminalvårdsstyrelsen, Sida, Försvarets materielverk, Riksförsäkringsverket, Vägverket, Riksrevisionsverket, Riksskatteverket, Arbetsgivarverket, Skolverket, Länsstyrelsen i Skåne län, OFR.

Följande remissinstanser har beretts tillfälle att yttra sig men avstått:

Finansdepartementet, Domstolsverket, Linköpings universitet, SACO-S, SEKO.

Allmänna synpunkter

De flesta remissinstanserna framför inga invändningar mot revisorernas förslag och några instanser är positiva. Flera remissinstanser har framhållit att revisorernas förslag främst skulle vara framsprungna ur det faktum att fallstudiemyndigheterna liksom många andra myndigheter har höjt lönerna över de centrala avtalens nivåer. Flera remissinstanser framhåller att utformningen av de centrala avtalen under undersökningsperioden medför att olika myndigheters utfall, beroende på verksamheternas krav, kan skilja sig mellan varandra samt överstiga avtalens nivåer.

Flera myndigheter har framhållit att de inte vill ha en återgång till det gamla detaljstyrda systemet. Från flera remissinstanser framförs även att kontroll och redovisningsbehov måste vägas mot ett behov av att undvika alltför detaljerade redovisningar och ökad byråkrati.

Här nedan framgår remissinstansernas övergripande synpunkter på revisorernas förslag m.m. De synpunkter som avser de enskilda förslagen återges längre fram i remissammanställningen.

Justitiedepartementet framhåller betydelsen av att följa upp hur det delegerade arbetsgivaransvaret hanterats i förhållande till kraven på samhällsekonomisk balans och att staten inte skall vara löneledande. Departementet anser att myndigheterna även fortsättningsvis skall ges betydande möjligheter att inom ramen för de centrala avtalen och den delegerade arbetsgivarpolitiken kunna anpassa lönepolitiken till den lokala myndighetens krav.

Näringsdepartementet instämmer i revisorernas uppfattning att löneutvecklingen vid de statliga myndigheterna och kostnaderna för den bör få större uppmärksamhet. Departementet framhåller betydelsen av att frågor om lönesystem och lönesättning skall relateras till verksamheternas mål och möjligheterna att uppnå målen på ett effektivt sätt.

Kriminalvårdsstyrelsen instämmer i revisorernas förslag. Styrelsen anför att arbetsmarknaden under de närmaste tio åren kommer att stå inför mycket stora rekryteringsproblem. De ungdomar som skall efterträda de grupper som går i pension snart är, enligt Kriminalvårdsstyrelsen, till antalet betydligt

färre. Kriminalvårdsstyrelsen menar att staten och kommunerna för att säkra kompetensförsörjningen på sikt därför kan tvingas till att justera ingångslönerna eftersom löneläget inom den offentliga sektorn i stort är lägre än inom den övriga arbetsmarknaden. Även detta är, enligt Kriminalvårdsstyrelsen, skäl som talar för revisorernas förslag.

Sida anför att en ökad styrning av myndigheternas lönekostnadsplanering skulle försvåra myndigheternas möjligheter att utvecklas i sin arbetsgivarroll. *Sida* menar att de sex fallstudiemyndigheternas redovisningar av finansieringen av lönehöjningarna över avtalens lägsta nivåer påvisar god insikt om löneutvecklingen och kostnaderna för den.

Försvarets materielverk menar att lönebildningen skall kunna relateras till verksamhetens krav och personalbehoven samt att det är nödvändigt med regelbunden uppföljning av löneutvecklingen.

Även *Riksförsäkringsverket* instämmer i uppfattningen att det är nödvändigt med uppföljning och analys av löneutvecklingen. Enligt Riksförsäkringsverket bör regeringen och myndigheterna utveckla metoder för att kunna skapa bättre samband mellan lönebildning och verksamhetsmål.

Vägverket frågar vad staten skall jämföras med eftersom löneökningarna i staten inte avviker mot arbetsmarknaden i övrigt. Verket anser att det behövs lönestatistik och befattningsvärderingssystem för att göra jämförelser dels inom staten, dels för att den statliga arbetsmarknaden skall kunna jämföras med den övriga arbetsmarknaden. Beträffande RALS 1998–2001 framhåller verket att de s.k. stupstockarna är ett problem och menar att dessa fungerar som golv för förhandlingarna.

Riksrevisionsverket anför att ett generellt krav på redovisningar i myndigheternas årsredovisningar som revisorerna föreslagit skulle medföra ett betydande merarbete. Verket menar att det är tveksamt om resultaten skulle komma att vara användbara. Enligt verket bör huvudinriktningen vara att departementen även i fortsättningen skall styra åiterrapporteringen i respektive myndighets årsredovisning för att få ett relevant underlag för uppföljningen.

Riksskatteverket anför att intentionerna med revisorernas rapport verkar vara att få en tydligare dialog kring verksamhetsuppdraget, kompetensförsörjningen och lönekostnaderna och inte en betungande redovisning av en mängd detaljerad information lösryckt ur ett större sammanhang. Därför ifrågasätter och avråder verket från revisorernas förslag om redovisning av vid myndigheterna tillämpade kollektivavtal. Riksskatteverket lämnar i sitt remissyttrande även synpunkter på beskrivningarna och tabeller som avser verket.

Arbetsgivarverket avvisar revisorernas förslag. Verket menar att redovisningarna skulle kunna störa relationerna dels mellan olika arbetsgivare, dels med arbetstagarorganisationerna. Arbetsgivarverket framhåller att sådana stela procedurer i stället för att göra nytta flyttar uppmärksamheten från det komplicerade utvecklingsarbete som krävs för det lokala lönebildningsarbetet. Enligt yttrandet har verket generellt sett en positiv inställning till statistikanalys av den lokala lönebildningen och avvisar inte användning av statistik vid uppföljning och utvärderingar. Verket framhåller dock att analysen måste bedrivas professionellt, systematiskt och långsiktigt annars kan den

verka skadligt genom att sprida och befästa vanföreställningar. Arbetsgivarverket anför att förutsättningarna för en väl fungerande lönebildning behöver förbättras i alla led inklusive hos de granskande organen. Verket anser att revisorernas rapport endast bidrar till att ytterligare belysa detta behov och att revisorernas förslag inte på något sätt bidrar till att behovet tillgodoses. Arbetsgivarverket anför även att revisorernas resonemang om att myndigheternas ramanslag skulle kunna vara för generöst beräknade är anmärkningsvärt och att revisorerna inte torde vara okunniga om hur lönekostnadsdelen i ramanslagen bestäms. Verket undrar om revisorerna är medvetna om att de i rapporten resonerar som om de vill återgå till det tidigare systemet med centrala avtal som styr både myndigheternas löner och deras finansiering.

Skolverket menar att myndigheterna är väl medvetna om att staten inte skall vara löneledande på arbetsmarknaden. Verket anför även att det är svårt att rekrytera och behålla kvalificerade medarbetare om lönerna blir alltför låga inom den statliga sektorn.

Länsstyrelsen i Skåne län menar att det finns stora skillnader i myndigheternas ekonomiska förutsättningar. Detta medför, enligt länsstyrelsen, att vissa myndigheter kan ge sina anställda en förhållandevis god löneutveckling medan det för andra myndigheter utgör en ansträngning att ens nå upp till de centrala avtalens miniminivåer. Enligt länsstyrelsen finns det därmed en risk för att det inte är verksamhetens krav som blir styrande för lönesättningen. Många myndigheter kan ha svårt att behålla kvalificerad och kompetent personal till följd av bristande ekonomiska resurser.

OFR anför att organisationen, bortsett från revisorernas motiv, tillstyrker revisorernas förslag i den del som avser redovisning av löneökningarna under avtalsperioden. Organisationens anser att de avtalsslutande parterna har intresse av att löneökningarna och orsakerna till löneökningarna kartläggs. *OFR* menar även att förutsättningen för en väl fungerande lokal lönebildning behöver förbättras ytterligare i alla led.

Uppföljning, redovisning och analys av myndigheternas lönekostnader

Revisorernas förslag:

- Revisorerna föreslår att regeringen ålägger myndigheterna att i årsredovisningen redovisa lönekostnader och övriga personalkostnader var för sig. Skälen till lönekostnadernas förändring i förhållande till föregående år skall kommenteras. Av redovisningen skall även framgå vilka kostnader som blivit följden av myndighetens lönerrevisioner och vilka kostnader som uppstått i samband med beslut om höjning av enskilda anställdas löner mellan lönerrevisionerna.

Justitiedepartementet framför inte några invändningar mot förslaget men anför att utformningen av revisorernas förslag kan vara ett av flera sätt att belysa löneutvecklingen på lokal nivå. Departementet menar att revisorernas underlag inte är tillräckligt uttömmande för att kunna utgöra underlag för en bedömning av den mest lämpliga metoden.

Näringsdepartementet instämmer i revisorernas förslag och menar att det finns skäl för regeringen att begära in de föreslagna redovisningarna. Departementet anför att redovisningarna skulle ge möjlighet till djupare analyser av myndigheternas förvaltningskostnader och ge bättre underlag i budgetarbetet. Dock menar departementet att redovisningarna inte självklart har sin plats i årsredovisningarna. I stället kan det övervägas om informationen skall lämnas i ett separat dokument som även skulle kunna innehålla annan personalekonomisk information.

Kriminalvårdsstyrelsen instämmer i revisorernas förslag.

Sida menar att redovisningar enligt revisorernas förslag skulle utgöra ett bra underlag för arbetet med den verksamhetsanpassade lönebildningen. Sida anför dock att redovisningarna måste vara av övergripande natur och inte alltför detaljerade.

Försvarets materielverk instämmer i revisorernas förslag och menar att det är nödvändigt med regelbunden uppföljning av löneutvecklingen. Materielverket framhåller dock att verket inte önskar en återgång till tidigare system med styrning i kostnadsslag. Verket menar vidare att det underlag som skall redovisas i årsredovisningarna måste vara tydligt definierat, att begrepp och metodik samordnas med Arbetsgivarverket och att de fakta som följs upp i största möjliga mån bör vara desamma mellan åren.

Riksförsäkringsverket framför inga invändningar mot förslaget. Verket menar dock att redovisningen inte får begränsa myndigheternas rörelsefrihet i frågor som rör den egna lönepolitiken.

Riksskatteverket har inga invändningar mot att i årsredovisningen redovisa lönekostnader och övriga personalkostnader var för sig. Däremot biträder verket inte den del av förslaget som avser redovisningen av lönekostnader som uppstår till följd av lönerevisioner respektive mellan lönerevisionerna var för sig. Verket menar att en sådan redovisning rimmar illa med RALS 1998–2001 och avtalets intentioner. Verket motsätter sig inte kontinuerliga analyser av lönekostnadsökningarnas orsaker men anser att det är den totala kostnadsökningen som är intressant och inte enskilda delar av den.

Vägverket framför inga invändningar mot revisorernas förslag. Verket anför dock, i likhet med Försvarets materielverk, att definitionen av vad som skall följas upp måste vara fullkomligt tydlig. Vägverket menar att uppföljningen skall bestämmas i dialog med myndigheterna och att myndigheterna skall ges möjligheter att skapa kostnadseffektiva maskinella rutiner för uppföljningen.

Skolverket har inga invändningar mot förslaget. Verket anför att det är viktigt att belysa personaladministrativa händelser inom myndigheterna. Det är, enligt verkets yttrande, den mest framträdande resursen inom myndigheterna och bör därmed ingående redovisas i myndigheternas årsredovisningar.

Länsstyrelsen i Skåne län ställer sig positiv till förslaget och anser att den föreslagna skyldigheten bör åtföljas av en översyn av metoderna för beräkning av de årliga nivåhöjningarna av anslagen. Enligt länsstyrelsen behövs det bättre möjligheter för myndigheterna att planera löneutvecklingen mer långsiktigt och att det därför krävs bättre överensstämmelse mellan de centrala löneavtalen och modellen för pris- och löneomräkning av anslagen.

- Revisorerna föreslår att regeringen ålägger myndigheterna att i årsredovisningen redovisa vilka kollektivavtal för löner och andra anställningsvillkor som myndigheten tillämpar samt kollektivavtalens kostnader och resultat.

Riksskatteverket instämmer inte i förslaget. Verket ifrågasätter värdet av att redovisa lokala avtal i form av flextidsavtal, avtal om förlängd uppsägnings- tid m.m. Riksskatteverket ifrågasätter starkt och avråder från sådana detalje- rade redovisningar som skulle medföra en mängd gränsdragningsproblem. I förlängningen skulle en sådan redovisning, enligt verket, kunna bli styrande för det lokala förhandlingsarbetet och som en grund för fackliga yrkanden.

Vägverket menar att revisorernas förslag om redovisning av vilka kollek- tivavtal som tillämpas kan tjäna som exempel på att definitionen av vad som skall följas upp måste vara glasklar. Verket undrar t.ex. vad revisorerna menar att det är mer som skall redovisas enligt förslaget ovan jämfört med förslaget om redovisning av lönekostnader m.m.

Revisorernas förslag:

- Revisorerna föreslår att regeringen följer upp och analyserar respektive myndighets löneutveckling och kostnaderna för löneutvecklingen i mål- och resultatdialogerna. Därvid skall myndigheternas förutsättningar att höja de anställdas löner och samtidigt genomföra den ålagda verksam- heten särskilt uppmärksammas.

Justitiedepartementet anför att mål- och resultatdialogerna bl.a. bör användas för att få en sammanhållen och övergripande bild av hur myndigheterna använder lönepolitiken som ett instrument kopplat till målen för verksamhet- en.

Näringsdepartementet instämmer med revisorernas förslag och anför att det är naturligt att ta upp frågor om kostnader, resursutnyttjande och effekti- vitet i diskussionerna om myndighetens måloppfyllelse och resultat. Depar- tementet menar att det förhållande att många myndigheter i nuläget har stora anslagssparanden i hög grad understryker betydelsen av att ta upp sådana frågor i dialogerna.

Kriminalvårdsstyrelsen anför att det finns goda skäl att uppmärksamma myndigheternas löneutveckling och förutsättningar att genomföra den ålagda verksamheten i mål- och resultatdialogerna.

Sida anför i sitt yttrande att de av revisorerna föreslagna redovisningarna skulle komma att utgöra ett bra underlag för mål- och resultatdialogerna.

Försvarets materielverk menar att det är väsentligt att myndigheterna i mål- och resultatdialogerna får möjlighet att förklara motiven till lönekostna- derna och lönekostnadernas utveckling.

Riksskatteverket instämmer helt i revisorernas förslag.

1 Revisorernas granskning.....	1
2 Revisorernas överväganden och förslag	2
2.1 Löneutvecklingen samt uppföljning och analys av myndigheternas löneutveckling och lönekostnader	2
2.2 Myndigheternas redovisning av den lokala löneutvecklingen	8
2.3 Myndigheternas redovisning av den lokala tillämpningen av kollektivavtal	10
2.4 Regeringens uppföljning och analys i mål- och resultat- dialogerna	12
3 Revisorernas förslag	13

Bilaga 1

Myndigheternas lönekostnader	15
Förord	17
Sammanfattning.....	19
1 Granskningens bakgrund och inriktning	22
1.1 Bakgrund.....	22
1.2 Revisorernas skäl för granskning samt granskningens syfte	22
1.3 Tillvägagångssätt och avgränsningar	23
2 Lönebildning i staten	25
2.1 Parterna på det statliga förhandlingsområdet	30
3 Statens utgifter för löner	35
3.1 Ekonomiska utgångspunkter för löneförhandlingar	35
3.2 Anslag för löner och andra förvaltningskostnader	37
3.3 Ramavtal om löner m.m. – RALS 1993–95	38
3.4 Ramavtal om löner m.m. – RALS 1995–98	40
3.5 Chefsavtalet	43
3.6 Lönehöjningar mellan lönerevisionerna	43
3.7 Inför 1998 års avtalsrörelse	43
3.8 Ramavtal om löner m.m. – RALS 1998–2001	44
4 Löneutvecklingen under RALS 1993–95 och RALS 1995–98	46
4.1 Löneutvecklingen för statsanställda	47
4.2 Löneutvecklingen för identiska individer vid de sex fallstudie- myndigheterna	51
4.3 Resultatet av lönerevisionerna vid de sex myndigheterna	52
4.4 Lönehöjningar mellan lönerevisionerna	60
4.5 Personalerfarenheten och löneutvecklingen	62
4.6 Har lönerna verksamhetsanpassats?	63
5 Uppföljning och utvärdering av löner och löneutvecklingen i staten....	70
6 Revisorernas bedömningar och förslag.....	79
6.1 Hur stora blev lönehöjningarna?	79
6.2 Verksamhetens krav och löneutvecklingen	83
6.3 Lokalt handlingsutrymme och löneutvecklingen	85
6.4 Myndighetsvisa analyser av lokal löneutveckling.....	87
6.5 Redovisning av den lokala löneutvecklingen och löne- kostnaderna	88

6.6 Revisoreernas förslag i sammandrag	91	1998/99:RR10
Referenser	93	
 <i>Underbilaga 1</i>		
Definitioner och förklaringar	99	
 <i>Bilaga 2</i>		
Sammanställning av remissyttranden över rapport 1998/99:5 Myndig-		
heternas lönekostnader.....	103	
Allmänna synpunkter	103	
Uppföljning, redovisning och analys av myndigheternas		
lönekostnader	105	
 Fallstudierna kan rekvireras från Riksdagens revisorer		