

Förslag

1984/85: 27

Riksdagens revisorers förslag angående lönesystemen för SIDA:s utlandsstationerade personal och kostnaderna för att administrera dem

1985-06-06

Till riksdagen

1 Inledning

Riksdagens revisorer har på förslag av utrikesutskottet granskat lönesystemen för styrelsen för internationell utvecklings (SIDA:s) utlandsstationerade personal och kostnaderna för att administrera dem.

Syftet med granskningen har varit att jämföra storleken av de speciella kostnadsersättningar som utgår till SIDA:s utlandsstationerade personal enligt de två kollektivavtal som tillämpas för denna typ av tjänstgöring. Den direkta lönesättningen omfattas självfallet inte av revisorernas granskning, då denna är en avtalsfråga mellan berörda parter. Däremot har principerna för lön contra kostnadsersättning granskats.

Vidare har ansvaret för administrationen av SIDA:s båda lönesystem studerats. Därvid har arbetet i första hand inriktats på kostnadsaspekterna på löneadministrationen för SIDA:s fältarbetare.

Granskningen har gjorts i form av en förstudie, vars huvuddelar redovisas i denna skrivelse. Förstudien återges i den till skrivelsen fogade bilagan. I denna ingår även ett sammandrag av inhämtade yttranden över förstudien.

2 Granskningen

2.1 Kollektivavtalen för SIDA:s utlandsstationerade personal

SIDA tillämpar för sin utlandsstationerade personal två kollektivavtal, nämligen:

1. Avtal om anställningsvillkor för vissa tjänstemän med arvodestjänst inom SIDA:s biståndsverksamhet (Bi-Arv). Detta avtal reglerar löneförmåner och anställningsvillkor för SIDA:s fältarbetare.
2. Avtal om anställningsvillkor för vissa utlandsstationerade tjänstemän med arvodestjänst (U-Arv). Detta avtal reglerar löner och anställningsvillkor för SIDA:s personal vid biståndskontoren. Samma avtal gäller också för den utlandsstationerade personalen inom UD.

För all utlandsstationerad personal tillämpas en lönesättning som är baserad på lönegradsplacering. Fram till år 1981 gav de båda avtalen SIDA:s tjänstemän utöver lönen förmåner i form av kompensation för merkostnader enligt i stort sett likartade normer. Den 16 februari 1981 träffades emellertid ett särskilt avtal för fältarbetarna (Bi-Arv), medan utrikesförvaltningens avtal (U-Arv) fortfarande tillämpas för personalen vid biståndskontoren.

Enligt båda avtalen är statens arbetsgivarverk ansvarig arbetsgivare, men vissa delar av arbetsgivaransvaret har genom avtalen delegerats till SIDA resp. statens utlandslönenämnd (UtN) (enligt s.k. arbetsgivar-nyckel).

Sålunda har SIDA bl. a. ansvaret för lönesättning och utlandstillägg för fältarbetarna enligt Bi-Arv-avtalet. I U-Arv-avtalet, som alltså omfattar personalen vid biståndskontoren, har däremot arbetsgivaransvaret för utlandstilläggen delegerats till UtN. Alltsedan den svenska devalveringen år 1982 har SIDA och UtN beviljat den utlandsstationerade personalen utlandstillägg efter helt skilda principer.

Den lön som den utlandsstationerade personalen åtnjuter enligt båda avtalen beskattas till fullo i Sverige. Vid sidan av lönen beviljas vissa förmåner och kostnadsersättningar, vilka inte är föremål för beskattning. Hit hör fri bostad, utlandstillägg, förstärkt utlandstillägg för medföljande, barnstillägg m. fl.

I avtalen stipuleras att tjänstemannen är berättigad erhålla ersättning för de merkostnader som åsamkas honom genom utlandstjänsten. Sådan ersättning utgår bl. a. genom utlandstillägget. Inom vissa tidsintervall skall avstämning ske mellan verklig kostnadsutveckling i stationeringslandet och utgående kostnadsersättning för de utlandsstationerade. Likaledes justeras utlandstillägg och andra ersättningar vid valutaförändringar av betydelse.

2.2 Administrationen av lönesystemen

För SIDA:s fältarbetare fastställs lön och utlandstillägg av SIDA efter samråd med en till SIDA knuten lönelegation. Barnstillägg och övriga förmåner för i första hand medföljande till den anställda har hittills beslutats av UtN. Själva administrationen av löner och ersättningar till fältpersonalen omhändertas av SIDA:s huvudkontor med viss hjälp av biståndskontoren.

För SIDA:s personal vid biståndskontoren fattas beslut i lönefrågor och om ersättningar av SIDA, UD och UtN. Själva administrationen av lön och ersättningar ombesörjs av UD:s utlandslönesektion. Kostnaderna för biståndspersonalen förs sedan över på SIDA:s anslag.

3 Revisorernas överväganden

Vid granskningen av SIDA:s lönesystem för den utlandsstationerade personalen har, som tidigare nämnts, revisorerna inte haft att bedöma lönesättningen, vilken är en fråga som hanteras av de avtalslutande parterna på arbetsmarknaden. Däremot har vi studerat karaktären och omfattningen av ersättningar som utgår till personalen för merkostnader hänförliga till utlandsstationeringen.

Som tidigare redovisats är *arbetsgivaransvaret* för SIDA:s utlandsstationerade personal uppdelat på flera myndigheter. För fältarbetarna har SIDA större myndighetsansvar än för personalen vid biståndskontoren. Det nuvarande systemet betecknas av SIDA som administrativt betungande, eftersom löne- och ersättningsfrågor skall behandlas av såväl SIDA:s styrelse och SIDA:s löne delegation som UtN.

Speciellt när det gäller utlandspersonalens kompensation för den svenska devalveringen år 1982 har det förelegat starka åsiktsbrytningar mellan SIDA och UtN om kompensationens storlek. Detta har medfört att den tidigare samordningen beträffande utgående utlandstillägg efter devalveringen helt har upphört. Sålunda tillämpar SIDA för sin fältpersonal ett utlandstillägg, medan SIDA:s personal på biståndskontoren erhåller ett annat, betydligt högre utlandstillägg enligt utlandslönenämndens beslut.

Det delade arbetsgivaransvaret medför alltså att för SIDA-personal i ett och samma stationeringsland gäller olika avtal som i sig ger olika hög kompensationsgrad för merkostnader.

Personalorganisationerna har inte godtagit den av SIDA ensidigt beslutade och tillämpade lägre normen för beräkning av utlandstilläggen för fältarbetarna. Frågan har därför förts upp till central avtalsförhandling och kommer enligt uppgift att bli föremål för prövning i arbetsdomstolen efter yrkande av enskild medlem.

SIDA har enligt uppgift inte heller för avsikt att för fältarbetarna tillämpa de nya belopp för barntillägg som UtN fastställt att gälla fr. o. m. den 1 april 1985 för statens utlandsstationerade personal, dvs. också för personal vid biståndskontoren.

Frågan om arbetsgivarfunktionen bör ses över i samband med den översyn av utlandstilläggen som föreslås i det följande.

Som framgår av bilagan täcks *merkostnader i samband med utlandstjänstgöringen* genom en mångfald ersättningar av skilda slag.

Många av dessa ersättningar är direkt knutna till verifierade kostnader för tjänstemannen. Några ersättningar är dock baserade på beräknade och förmodade merkostnader. Av dessa utgör utlandstillägget i regel den beloppsmässigt största delen av kostnadskompensationen.

Utlandstillägget består numera av grundtillägg (ortstillägg), medföljandetilägg och i vissa fall hardshiptillägg (obekvämlighetstillägg). Syftet med grundtillägget är att täcka merkostnaderna för livsmedel, lokala transpor-

ter, hushållshjälp och vissa diversekostnader samt övriga speciella merkostnader.

Medföljandetillägget avser att kompensera för merkostnader hänförliga till makas/sambos vistelse i stationeringslandet. Fram till oktober 1982 tillämpade både SIDA och UtN enhetliga normer för beräkning av utlandstillägget. Efter den svenska devalveringen denna månad beslöt SIDA att för sin fältpersonal, som löd under Bi-Arv-avtalet, använda sig av en ny beräkningsnorm vid fastställande av utlandstillägget. SIDA ansåg nämligen det vara oförsvarbart att ge personalen full kompensation för devalveringen. UtN beslöt för sin del att personalen inom utrikesförvaltningen (inkl. SIDA:s personal vid biståndskontoren) skulle kompenseras fullt ut för devalveringen. SIDA har i sin information (cirkulär nr 2/1983) till personalen om sitt justeringssystem för utlandstillägg meddelat att UD-formeln i allt större utsträckning gett orimliga resultat och bidragit till orättvisa skillnader i utlandstillägget mellan stationeringsländerna. Omräkningen av utlandstilläggen på grund av devalveringen och prisförändringarna uträknade med hjälp av UD-formeln gav enligt SIDA:s mening kompensationer som inte kunde försvaras.

Följande tabell utvisar enligt SIDA:s cirkulär den årliga nettoökningen i utlandstillägg inkl. medföljandetillägg och barntillägg om UD-formeln resp. den reviderade SIDA-modellen används.

Uppgifterna gäller för en tjänsteman i SIDA:s lönenivå B5 (motsvarande lönegrad F17) med medföljande maka och två barn.

	<i>UD-modellen</i>	<i>SIDA-modellen</i>
Angola	44 000	22 000
Bangladesh	33 800	23 000
Botswana	19 500	10 000
Etiopien	34 300	18 000
Guinea-Bissau	28 000	16 000
Kenya	22 000	11 000
Mocambique	25 000	12 000
Sri Lanka	32 200	17 000
Tanzania	36 400	18 000
Zambia	29 000	14 000

Tabellen visar skillnaden i *nettoökning* per år räknat för en SIDA-anställd på ett biståndskontor (UD-modellen) och en SIDA-anställd fältarbetare i samma utvecklingsland.

Efter det att revisorerna genomfört sin förstudie har ett nytt avtal slutits för personalen inom utrikesförvaltningen (inkl. SIDA:s biståndspersonal) angående bl. a. utlandstillägget. Med anledning härav har revisorerna begärt kompletterande upplysningar om de aktuella avtalen för den utlandsstationerade personalen.

Det nya UD-avtalet, som trätt i kraft den 1 april 1985, innebär inte oväsentliga höjningar av utlandsförmånerna för denna personalkategori.

speciellt vad gäller medföljande- och barntillägget. Följande sammanställning utvisar utlandstillägget för en tjänsteman i lönegrad F17 vid SIDA:s biståndskontor. Utöver lön enligt avtal samt bostadsförmån erhåller tjänstemannen med maka/sambo utlandstillägg enligt följande.

Utlandstillägg i Sv. kr. per månad

	<i>Gamla avtalet</i>	<i>Nya avtalet</i>	<i>Höjt belopp/mån</i>
Angola	11 017	13 860	2 843
Bangladesh	8 491	11 281	2 790
Botswana	5 444	7 386	1 942
Etiopien	8 816	11 119	2 303
Guinea-Bissau	9 069	11 251	2 182
Kenya	8 165	9 109	944
Mocambique	5 769	8 623	2 854
Sri Lanka	7 867	10 177	2 310
Tanzania	10 466	12 806	2 340
Zambia	5 384	9 247	3 863

För medföljande barn utgår vidare tillägg med belopp varierande mellan lägst 1 583 kr. och högst 2 190 kr. per barn och månad. UtN uppger att det nya avtalet beträffande utlandstilläggen beräknas medföra en ca 10-procentig ökning av statens utgifter för detta ändamål.

Då SIDA enligt uppgift inte har för avsikt att för sina fältarbetare tillämpa de förhöjda utlands- och barntillägg som UtN har beslutat, uppstår ännu kraftigare nivåskillnader mellan SIDA:s två kategorier av biståndspersonal i vad avser de kostnadskompenserande tilläggen än tidigare.

Skillnaden i utlandstilläggen per 1 maj 1985 för en tjänsteman i lönegrad F17 med maka/sambo framgår av följande tabell (därutöver utgår lön på ca 10 000 kr./mån.)

	<i>Tjänsteman vid biståndskontor kr./mån.</i>	<i>Tjänsteman i fältarbete kr./mån.</i>
Angola	13 860	8 610
Bangladesh	11 281	6 590
Botswana	7 386	5 200
Etiopien	11 119	6 570
Guinea-Bissau	11 251	5 700
Kenya	9 109	6 150
Mocambique	8 623	6 090
Sri Lanka	10 177	6 010
Tanzania	12 806	8 180
Zambia	9 247	5 280

Dessutom erhåller tjänstemannen vid biståndskontoret per den 1 april 1985 ett bidrag per barn och månad som i de flesta fall är ca 200 kr. högre än vad fältarbetarna får, om SIDA vidhåller sin avsikt att följa det gamla avtalet avseende barntilläggen.

Enligt revisorernas mening är det från rättvisesynpunkt stötande att en statlig myndighet till en viss del av sin biståndspersonal ger generösare ersättningar för merkostnaderna än till en annan del vid vistelse i samma u-land. I vissa fall kan, som framgår av tabellen, skillnaden uppgå till 5 000 kr./mån för i stort sett samma typ av merkostnader för tjänstemännen.

Revisorerna har inte prövat skäligheten av utgående ersättningar för merkostnader. Det är dock anmärkningsvärt att två statliga myndigheter, UtN och SIDA, har kunnat utforma så helt skilda normer för kostnadsersättningen. Enhetliga normer för kompensation av merkostnader vid utlandsstationering av statliga tjänstemän bör enligt vår mening gälla främst från personalpolitisk synpunkt.

En typ av utlandstillägg – det s. k. hardshiptillägget – skiljer sig på ett påtagligt sätt från övriga kostnadsersättningar. De senare är i huvudsak knutna till kostnadsutvecklingen i stationeringslandet och blir föremål för viss kostnadsuppföljning. Hardshiptillägget är däremot baserat på bruttolönen och görs dessutom inte till föremål för kostnadsuppföljning. Tillägget avses utgöra kompensation för svåra och obekväma arbets- och levnadsförhållanden. Hardshiptillägget utgår endast vid tjänstgöring i vissa länder och varierar mellan 275 kr. och 2 175 kr. per månad.

Även i Sverige lämnas kompensation för obekväma arbetsförhållanden, såsom skiftestillägg och ersättning för obekväm arbetstid liksom tidigare vissa kallortstillägg. Dessa har emellertid betraktats som lönekompensation och har således beskattats.

Konstruktionen av hardshiptillägget antyder att tillägget är av samma karaktär som nämnda tillägg till anställda i Sverige. De bör då beskattas i Sverige.

Bedömer man arbetsuppgifterna på biståndskontoren vara särskilt krävande i jämförelse med övrigt biståndsarbete bör detta förhållande återspeglas i lönesättningen och inte i form av skattefria ersättningar.

Nu berörda frågor om utgående ersättningar för merkostnader och skattefriheten för de s. k. hardshiptilläggen bör utredas närmare. En av regeringen tillkallad utredning bör anförtros uppdraget. Samtidigt bör frågan om enhetligheten i den statliga kostnadsersättningen till utlandspersonalen beröras.

För *administrationen av SIDA:s utlandsstationerade personal* är följande organ aktivt engagerade, nämligen

SIDA:s personalbiståndsbyrå
SIDA:s lönelegation
UtN
biståndskontoren
UD:s utlandslönesektion
SIDA:s personalbyrå

I förstudien har gjorts en grov uppskattning av den totala administrationskostnaden för SIDA:s hela personalbistånd. Därvid har den genomsnittliga årskostnaden (beräknad på budgeterade kostnader för verksamhetsåret 1984/85) för varje fältarbetare beräknats vara

Lönekostnad och övriga förmåner	420 000 kr.
Administrationskostnad	110 000 "
Summa genomsnittlig årskostnad	530 000 kr.

I administrationskostnaden ingår kostnader för fältpersonalens (och medföljande) rekrytering och utbildning samt administrativa kostnader under anställningstiden.

För att enbart administrera gällande lönesystem för SIDA:s fältarbetare har vid en grov beräkning i förstudien framräknats en genomsnittlig årskostnad på 23 500 kr. per fältarbetare för budgetåret 1984/85.

De angivna beloppen bygger delvis på relativt grova uppskattningar av kostnader, men beloppen bör kunna ge en indikation på storleken av de genomsnittliga administrationskostnaderna för fältarbetarnas lönesystem.

Att administrera personal i utvecklingsländer är en komplicerad och dyrbar uppgift. För att på ett effektivt sätt kunna utföra sina arbetsuppgifter behöver biståndsarbetarna ofta ett betydande stöd från ett etablerat serviceorgan för att klara en mångfald praktiska vardagsuppgifter. SIDA har på försök provat att anlita entreprenörer i några utvecklingsländer för att lösa dessa uppgifter. Enligt uppgift har kostnaderna för sådana serviceuppdrag varit betydande.

Inom SIDA pågår för närvarande en utredning för att undersöka möjligheterna att inrätta ett eget fristående företag för erforderliga serviceuppgifter åt utlandsstationerad biståndspersonal. Det förefaller dock tveksamt om någon verklig kostnadsbesparing för staten härigenom skulle kunna vinnas. Den troliga effekten torde bli att kostnaden på myndighetsanslaget flyttas över på SIDA:s landramar.

Problemet att administrera speciellt fältarbetarnas förmåner vid sidan av den egentliga lönen tycks vara svårt att lösa på ett rationellt och kostnadsmässigt acceptabelt sätt. Det förefaller dock vara en framkomlig väg att i första hand sammanföra de administrativa funktionerna för resp. personalkategori till en ansvarig myndighet i stället för den uppdelning på ett flertal organ som för närvarande praktiseras.

4 Hemställan

Med hänvisning till vad som anförts hemställer revisorerna att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna

att en utredning bör tillkallas med uppdrag att skyndsamt dels se över arbetsgivaransvaret för SIDA:s utlandsstationerade personal, dels utarbeta förslag till enhetliga normer för ersättning för sådana merkostnader som är hänförliga till personalens utlandsstationering inkl. frågan om förmånernas beskattning och att regeringen redan under budgetåret 1985/86 för riksdagen bör redovisa resultatet av utredningen samt eventuella förslag som måste underställas riksdagens prövning.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Sture Palm (s), Allan Åkerlind (m), Bertil Jonasson (c), Hagar Normark (s), Ralf Lindström (s), Wiggo Komstedt (m), Kjell Nilsson (s), Birgitta Rydle (m), Stig Josefson (c), Wivi-Anne Radesjö (s), Margit Sandéhn (s) och Stig Alftin (s).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Göran Hagbergh, byråchefen Bo Willart och revisionsdirektören Percy Björklund (föredragande).

På riksdagens revisorers vägnar

STURE PALM

Percy Björklund

Förstudie rörande lönesystemen för SIDA:s utlandsstationerade personal och kostnaderna för att administrera dem samt remissyttrandet över förstudien

1 Förstudien¹

Innehåll

	<i>Sida</i>
0 Sammanfattning	9
1 Bakgrund	10
2 SIDA:s lönesystem för den utlandsstationerade personalen	10
2.1 Löneavtal för SIDA:s fältarbetare (Bi-arv)	13
2.2 Löneavtal för SIDA-personal vid biståndskontoren (U-arv) ..	16
3 Administration av SIDA:s lönesystem	17
3.1 SIDA:s fältarbetare	17
3.2 SIDA:s personal vid biståndskontoren	18
4 Kostnaderna för administrationen av SIDA:s utlandsstationerade personal	18
5 Överväganden	20
6 Förslag	23

Bilagor

1 Antal kontraktsanställda och medföljande fördelat på länder	24
2 Beräknad genomsnittskostnad per månad och kontraktsanställd ..	25

0 Sammanfattning

SIDA:s utlandsstationerade personal, fältpersonal och anställda vid biståndskontoren, åtnjuter löneförmåner enligt kollektivavtalen Bi-Arv resp. U-Arv.

Enligt dessa avtal tillämpas skilda regler för bl. a. de skattefria utlandstilläggen. I förstudien har vidare konstaterats att tillämpningen av de två avtalen medför betydande skillnader i utgående kompensation för merkostnader hänförliga till utlandstjänstgöringen. Enligt SIDA:s uppfattning lämnas i utlandstilläggen i många fall en betydande överkompensation för uppkomna kostnadsfördyringar i stationeringsländerna.

Arbetsgivarfunktionerna för biståndspersonalen är uppdelade på många myndigheter vilket medverkar till att administrationen av bl. a. fältpersonalens lönesystem blivit både tungarbetad och dyrbar.

¹ Utredare: Percy Björklund

För att revisorerna skall få ytterligare underlag för sina överväganden bör SIDA och arbetsgivarverket anmodas att senast den 1 februari 1985 inkomma med lägesrapporter.

1 Bakgrund

På förslag av utrikesutskottet har riksdagens revisorer beslutat granska lönesystemen för SIDA:s utlandsstationerade personal. Kostnaderna för att administrera systemen skall även belysas. Det har från flera håll bl. a. påtalats att det av SIDA tillämpade löneavtalet för fältarbetarna skulle vara svåröverskådligt och dyrbart att administrera. Granskningen har traditionellt inletts med en förstudie.

Förstudiens genomförande

Uppgifterna i förstudien bygger på material om lönesystemen som insamlats från SIDA vad det gäller SIDA:s fältarbetare och från UD vad det gäller personalen vid SIDA:s biståndskontor. För kompletterande information har besök avlagts på personalbiståndsbyrån vid SIDA och utlandslönesektionen vid UD. Beträffande den svenska biståndsorganisationen har sakuppgifter hämtats ur biståndsorganisationsutredningens betänkan-
de (Ds UD 1984: 1) Effektivare biståndsadministration.

Riksdagens revisorer har tidigare granskat SIDA:s personalkostnader i den svenska biståndsverksamheten vilket rapporterats i granskningspromemorian (5/1974) Personalkostnader i den svenska biståndsverksamheten. Skrivelse till regeringen i anledning av promemorian har avgetts den 28 november 1974.

Denna granskning avsåg dock i huvudsak storleken och fördelningen av det svenska personalbiståndet till utvecklingsländerna och de stegrade administrativa kostnaderna i biståndsverksamheten. Revisorerna rekommenderade med anledning av granskningen att en koncentrerings av biståndet – främst till programländer – skulle övervägas för att begränsa administrationskostnaderna i biståndsverksamheten.

2 SIDA:s lönesystem för den utlandsstationerade personalen

I det internationella biståndet till utvecklingsländerna anses personalbiståndet vara av vikt. Betydelsen av personalbistånd som form för kunskapsöverföring framhålls i många sammanhang.

För svensk del kan man urskilja två kategorier bland biståndspersonalen nämligen dels den s. k. fältpersonalen som mestadels anställs på arvodesbasis, dels SIDA-anställda tjänstemän med utlandsstationering på biståndskontoren. För de två kategorierna gäller skilda löneavtal.

Nu gällande ordning har enligt SIDA medfört – särskilt när det gäller fältpersonalen – krav på stora administrativa insatser såväl av biståndskontoren som hemmamyndigheten.

I sin anslagsframställning för budgetåret 1984/85 har SIDA påpekat bl. a. följande om sina biståndsarbetare.

Genom åren har utformningen av villkoren för den kontraktsanställda personalen lett till en alltmer komplicerad administration. Bl. a. är de avtal som reglerar deras anställningsvillkor i stort uppbyggda på den svenska arbetsmarknadens förhållanden och avspeglar inte tillräckligt arbetssituationen i u-länderna.

Även lönesättningen för biståndsarbetarna och arbetet med anställningsförhållandena i övrigt har blivit ett hinder för en rationell hantering av den kontraktsanställda personalen. Eftersom lönen i dag utgör endast en mindre del av den totala summan av förmåner bör arbetet med lönesättning kunna rationaliseras. För SIDA:s del kompliceras ovanstående frågor dock av att de slutliga besluten i många fall tillkommer andra myndigheter och institutioner som inte själva har att i biståndsarbetet ta ansvar för konsekvenserna av de beslut som fattas.

För all utlandsstationerad personal tillämpar SIDA lönesättning baserad på lönegradsplacering. Denna personalkategori inkluderar

- kontraktsanställda
- korttidsanställda
- anställda vid biståndskontoren.

Tjänsterna betecknas som arvodestjänster och arvoden motsvarar lönerna i det statliga lönegradssystemet.

Beträffande de nämnda anställningsformerna har följande uppgifter hämtats från biståndsorganisationsutredningens betänkande.

Kontraktsanställning är den äldsta formen för att ställa personal till u-ländernas förfogande. Den kontraktsanställda personalen har den dubbla ställningen att de på en gång är statsanställda i Sverige och tjänstemän i mottagarlandets förvaltning.

SIDA:s erfarenhet är att kontraktsanställd personal är ett verksamt instrument för att effektivisera biståndet, att hålla dialogen i gång och ge biståndet ett innehåll. Sådan personal används t. ex. inom förvaltningsbiståndet för att stödja de förvaltningar och institutioner som mottar svenskt bistånd.

Korttidsanställda har en tjänstgöring understigande ett år. Korttidsanställd personal tjänar som ett komplement i många biståndsinsatser och användningsområdet för dem är brett. Vanliga uppdrag för dem är att installera levererad materiel, stå för utbildningsinsatser, införa nya system och göra olika utredningar. Genom korttidsanställning kan SIDA pröva personer som inte tidigare arbetat med bistånd.

SIDA medverkar sedan några år vid vissa *mottagarländers direktrekrytering* av personal i Sverige. Den direktrekryterade personalen anställs på lokala villkor, med lokal lön, men med viss löneförstärkning i svensk valuta och ett försäkringsskydd genom försäkringsbolaget SPP, som skyddar den anställde för förluster av sociala förmåner i Sverige. Löneförstärkningen och försäkringsskyddet betalas med medel ur den svenska landramen. För närvarande pågår en försöksverksamhet med direktrekrytering för Botswana och Zimbabwe med ett trettiotal anställda.

Direktanställning har ansetts vara en intressant form av svenskt personalbistånd där mottagarländerna själva står för huvuddelen av personalkostnaderna. Den direktanställda personalen belastar biståndsramen mindre än någon annan form av personalbistånd och är administrativt enklare. Dock bedöms enligt SIDA denna anställningsform i fortsättningen få mindre omfattning. Orsaken härtill uppges vara att anställningsvillkoren för de direktanställda biståndsarbetarna är så mycket sämre än för de SIDA-anställda fälтарbetarna att svårigheter har uppkommit att rekrytera sådan personal.

Vidare anlitas *konsultföretag* för insatser på biståndsområdet och antalet konsulter har sedan mitten av sjuttio-talet ökat starkt. Genom att anlita svenska företag sparar SIDA på sina resurser. Företagen åtar sig "hela paketet" och tar från SIDA över t. ex. den tunga personaladministration som belastar kontraktsanställningar. Företagsanställda används vanligen i projekt där målen gått att precisera och klara ramar i form av budget, tid och produktion kunnat ställas upp.

År 1977 träffades det första kollektivavtalet för SIDA:s utlandsstationerade personal i biståndsverksamheten. Avtalet gav i stort sett samma förmåner som gällde för den utlandsstationerade personalen inom utrikesförvaltningen. Detta avtal ersattes år 1981 av separata avtal för SIDA:s fälтарbetare resp. de anställda vid SIDA:s biståndskontor.

Enligt uppgift från SIDA har förhandlingar om nytt avtal för fälтарbetarna hunnit både påbörjas och avslutas innevarande höst utan positivt resultat. Det förslag till nytt avtal som SIDA presenterade ansågs av personalorganisationerna ej kunna vara underlag för förhandling.

För den utlandsstationerade personalen, som åtnjuter löneförmåner enligt U-Arv pågår sedan ett par år förhandlingar om ett nytt avtal.

Enligt detta avtal utgår enligt beslut av statens utlandslönenämnd full kompensation för den svenska devalveringen enligt oförändrad justeringsmetod. Denna kompensationsmetod tillämpas inte bara för den utlandsstationerade personalen vid SIDA:s biståndskontor utan också i utrikesförvaltningen.

2.1 Löneavtal för SIDA:s fältarbetare (Bi-Arv)

Arbetsgivaransvaret

År 1981 träffades ett särskilt avtal för *SIDA:s fältarbetare*. Anställningsvillkoren finns angivna i avtal om anställningsvillkor för vissa tjänstemän med arvodestjänst inom SIDA:s biståndsverksamhet (Bi-Arv).

År 1982 förde SIDA förhandlingar centralt med personalorganisationerna SACO och TCO angående ändrad tillämpning av vissa förmåner i Bi-Arv. Förhandlingarna ledde ej till något resultat. Mot personalorganisationernas yrkanden har dock SIDA efter devalveringen i Sverige samma år tillämpat en ny reviderad justeringsmetod. Denna metod dämpar svängningarna i utgående utlandstillägg för denna personalkategori.

De kontraktsanställda fältarbetarna är anställda av SIDA, men det är *statens arbetsgivarverk, SAV*, som är egentlig arbetsgivare och ansvarig för kollektivavtalet. Normalt gäller anställningen för en tidsperiod av två år med möjlighet till en förlängning av kontraktet om mottagarlandet begär detta.

Arbetsgivarfunktionen för den anställde är dock enligt kollektivavtalet uppdelad. Sålunda tecknar arbetsgivarverket kollektivavtal för denna grupp av anställda, medan vissa andra arbetsgivarfunktioner har delegerats till SIDA, bl. a. ansvaret för lönesystem och utlandstillägg.

Lönenivån för fältarbetarna behandlas av en till SIDA knuten *rådgivande lönelegation*. Lönen för den aktuella fältarbetaren fastställs därefter av SIDA.

Delegationen har fem ledamöter med ett regeringsråd som ordförande. Representanter för civil- och utrikesdepartementen. Svenska Arbetsgivarföreningen och SIDA ingår också i den. Ordförande, ledamöter och suppleanter förordnas av regeringen. De flesta ärenden är enligt uppgift från SIDA av sådan art att delegationens rekommendationer kan förutses, eftersom liknande ärenden behandlats tidigare.

I december 1983 fattade delegationen beslut om att SIDA på försök, med början i januari 1984, skall medges att utan delegationens hörande erbjuda kontraktsanställda befattningslöner och personliga löner inom vissa särskilt angivna ramar. SIDA:s åtgärder rapporteras sedan periodiskt till lönelegationen.

I *statens utlandslönenämnd* med representanter för personalorganisationerna och den statliga arbetsgivaren diskuteras och avgörs frågor som inte har preciserats i avtalet. Utlandslönenämnden handlägger sålunda ansökningar från biståndspersonalen när det gäller löneförmåner som skall bli föremål för prövning, t. ex. utbildningsbidrag för barn och bidrag för besöksresor. Nämnden fattar beslut i de enskilda fallen och lämnar beslutet till SIDA resp. UD för expediering.

SIDA har enligt uppgift ingen representant i nämnden. Sedan ett antal år är dock en tjänsteman från SIDA:s personalbiståndsbyrå närvarande vid sammanträden med nämndens arbetsutskott.

En fjärde part utövar också en arbetsgivarroll nämligen *mottagarlandets* myndigheter, som bl. a. fastställer arbetsuppgifter och arbetstider.

Lönevillkoren

Lönen fastställs av SIDA för varje befattning efter hörande av löne delegationen och är knuten till den statliga F-löneplanen.

Den lön som fastställs för viss tjänst kallas befattningslön. Under kontraktstiden sker normalt ingen uppflyttning i nivå om inte befattningsinnehållet förändras väsentligt. Lönen beskattas i sin helhet i Sverige.

Vid sidan om lönen utgår till fältarbetarna vissa ersättningar, som är skattefria. Följande tillägg till lönen är de vanligast förekommande:

- utlandstillägg,
- tillägg för medföljande,
- barntillägg,
- bostadsförmån,
- driftbidrag till vissa boendekostnader,
- semesterhemresebidrag,
- besöksresebidrag,
- flyttningsbidrag,
- kostnad för magasinering av möbler,
- utbildningsbidrag för barn,
- utrustningsbidrag.

Beträffande rätten till semester, sjukförmåner och pension gäller i allt väsentligt samma bestämmelser som tillämpas för anställda inom den statliga sektorn.

Utlandstillägget utgör bidrag för att täcka merkostnader som följer av tjänstemannens utlandsstationering. Tillägget varierar mellan lönenivåer och mellan stationeringsländer. Variationen mellan länder beror på skillnader i kostnadsläge mellan dessa länder och Sverige. Justering av utlandstilläggen sker normalt 4 gånger per år och baseras på konstaterade förändringar i priser och valutakurser. Utlandstillägg för medföljande make/sammanboende (sambo) utgår för den tid denne vistas på stationeringsorten. Om den medföljande har anställning som medför utlandsförmåner utgår inte tillägget.

Karaktären av övriga lönetillägg torde framgå av rubriceringen.

Beträffande särskilda tillägg till lönen med hänsyn till medföljande familjemedlemmar (make/sambo och barn) gäller principiellt att utlandslönenämnden beslutar i sådana frågor. I *tabell 1* redovisas den löneplan som per den 30 juni 1984 gällde för SIDA:s fältarbetare, utvisande månadslön och utlandstillägg för den anställde samt tillägg för medföljande.

Tabell I: Löner och utlandstillägg för perioden 1984-04-01–06-30 för Sidas fältarbetare

Befatt- nings- och grund- lönenivå	Nivå i F-löne- planen	Månads- lön brutto	Utlandstillägg										
			ANG	BAN	BOT	ETI	GUB	KEN	LAO	MOÇ	SRI	TAN	ZAM
B 1	F 8	7 048	5 880	4 100	3 450	4 050	3 690	3 790	3 170	3 990	3 140	5 660	3 540
B 2	F 10	7 414	5 880	4 100	3 450	4 050	3 690	3 790	3 170	3 990	3 140	5 660	3 540
B 3	F 12	7 804	6 190	4 320	3 630	4 260	3 880	3 990	3 340	4 200	3 300	5 960	3 730
B 4	F 15	8 553	6 500	4 540	3 810	4 470	4 070	4 190	3 510	4 410	3 470	6 260	3 920
B 5	F 17	9 181	6 810	4 750	3 990	4 690	4 270	4 390	3 670	4 620	3 630	6 560	4 100
B 6	F 19	9 879	7 430	5 180	4 360	5 110	4 660	4 790	4 010	5 040	3 960	7 150	4 480
B 7	F 21	10 734	8 050	5 620	4 720	5 540	5 040	5 190	4 340	5 460	4 290	7 750	4 850
B 8	F 25	11 662	8 670	6 050	5 080	5 960	5 430	5 590	4 680	5 880	4 620	8 340	5 220
B 9	F 27	12 821	9 290	6 480	5 450	6 390	5 820	5 990	5 010	6 300	4 950	8 940	5 600
B 10	F 29	14 211	9 900	6 910	5 810	6 820	6 210	6 380	5 340	6 720	5 280	9 540	5 970
B 11	F 31	16 114	10 520	7 340	6 170	7 240	6 600	6 780	5 680	7 140	5 610	10 130	6 340
B 12	F 33	18 017	11 140	7 780	6 530	7 670	6 980	7 180	6 010	7 560	5 940	10 730	6 714
B 13	F 35	19 920	11 760	8 210	6 900	8 090	7 370	7 580	6 350	7 980	6 270	11 320	7 090
Tillägg för medföljande			1 800	1 560	1 390	1 550	1 430	1 500	1 340	1 470	1 340	1 830	1 460
Barntillägg			1 982	1 672	1 456	1 831	1 919	1 578	1 516	1 249	1 635	2 053	1 332

2.2 Löneavtal för SIDA:s personal vid biståndskontoren (U-Arv)

Arbetsgivaransvaret

För de SIDA-anställda vid biståndskontoren regleras också från 1981 anställningsvillkoren genom särskilt avtal som benämns anställningsvillkor för vissa utlandsstationerade tjänstemän med arvodestjänst (U-Arv). Detta avtal är i huvudsak av samma innehåll som gäller för personalen inom utrikesförvaltningen. För denna senare kategori gäller allmänt avlöningsavtal för statstjänstemän (AST).

Även i detta avtal är arbetsgivarrollen fördelad på flera myndigheter. Sålunda är det statens arbetsgivarverk som tecknar avtal för de anställda men verket har även i detta avtal delegerat vissa arbetsgivaruppgifter till SIDA, UD och utlandslönenämnden.

Lönevillkoren

I arvodestjänsterna erhåller befattningshavarna en lön som är knuten till vissa belopp i F-löneplanen. Tjänsterna tillsätts efter förordnande och anställningen omfattar i regel två år. Förlängning av förordnandet kan därefter ske i ett eller två år.

Den som redan innehar en statligt reglerad, lönegradsplacerad tjänst får i regel genom förordnandet ett arvode motsvarande lönen för denna tjänst.

Utöver arvodet som sedan den 1 januari 1979 till fullo beskattas i Sverige utgår till den anställda vissa skattefria ersättningar. Följande ersättningar är de vanligast förekommande:

- utlandstillägg
- förstärkt utlandstillägg
- barntillägg
- utbildningsbidrag för barn
- besöksresebidrag
- flyttningsbidrag
- ersättning för magasinering av bohag
- fri frakt för flyttgods
- bidrag till semesterhemresor
- fri bostad

Beträffande pension, sjukförmåner och semester gäller i allt väsentligt samma bestämmelser som för tjänstemän inom den statliga sektorn.

Utlandstillägget består av flera delkomponenter nämligen transporttillägg, hardshiptillägg (=obekvämlighetstillägg) och ortstillägg.

Dessutom tillkommer utöver ordinarie utlandstillägg en förstärkning av hardship- och ortstilläggen, då make/sambo medföljer.

Tabell 2 redovisar utdrag ur gällande löneplan inkl. utlandstillägg gällande för anställda vid SIDA:s biståndskontor jämte utgående tillägg för medföljande make/sambo och barn.

Tabell 2: Sammanställning av vissa löneför måner för tjänstemän avlönade enligt U-Arv
 Löner och utlandstillägg per 1984-07-01 för SIDA:s personal vid biståndskontoren
 (Uppgifter från utrikesdepartementets utlandslönektion)

Nivå i F-löne- planen	Månads- lön brutto	Utlandstillägg										
		ANG	BAN	BOT	ETI	GUB	KEN	LAO	MOÇ	SRI	TAN	ZAM
F 8	7048	9457	6367	5202	7178	7650	6617	6420	4611	4665	8521	4799
F 10	7414	9455	6360	5174	7176	7656	6581	6245	4599	4635	8549	4793
F 12	7804	9229	6204	4979	6968	7434	6393	6187	4426	4441	8328	4635
F 15	8553	9066	6071	4819	6816	7301	6259	6003	4277	4218	8228	4511
F 17	9181	9028	6040	4804	6795	7324	6261	5811	4258	4820	8277	4489
F 19	9879	9600	6646	5328	7949	8013	6978	6530	4722	5355	9502	5174
F 21	10734	9403	6509	5173	7802	7892	6829	7424	4575	6047	9407	5058
F 25	11662	10807	8177	6818	9994	—	8673	9236	5993	6955	11812	6568
<i>Tillägg för medföljande:</i>												
Varierar	från F 8	1915	1484	1263	1558	1633	1471	1651	1236	1629	1771	1308
	till F 25	2434	2096	1829	2339	1945	2078	2395	1765	2320	2642	1908
Bamtillägg		1982	1672	1456	1831	1919	1578	1516	1249	1635	2053	1332

3 Administration av SIDA:s lönesystem

3.1 SIDA:s fältarbetare

SIDA:s verksamhet bedrivs enligt uppgift i verkets anslagsframställning för budgetåret 1984/85 vid 11 byråer och 14 biståndskontor.

Personalbiståndsbyrån svarar för personalbiståndet. Byrån rekryterar, utbildar och administrerar fältpersonal till mottagarländerna och personal för FN-uppdrag i olika länder. Den kontraktsanställda personalens rekrytering faller i huvudsak inom personalbiståndsbyråns ansvarsområde. Rekrytering av konsulter sköts däremot i huvudsak av berörd sektorbyrå.

Personalbiståndsbyråns uppgifter och personal

Byråledning	2 tjänstemän
Rekrytering	31 "
Utbildn Kursgård Uppsala	4 "
Adm av fältpersonal	14 "
Internadministration	5 "
Totalt	56 tjänstemän

Sektionen för fältpersonaladministration handhar de administrativa frågor som sammanhänger med den kontrakts- och korttidsanställda fältpersonalens förmåner. Sektionen handlägger avtals- och kontraktsfrågor, utbetalning av löner, lönetillägg och säkerhetsfrågor. Biståndskontoren i mottagarländerna utför för sin del uppgifter som omfattar olika praktiska åtgärder såsom t.ex. anskaffning (i några fall byggande) och underhåll av bostäder.

Sektionens arbete uppges ha kommit att bli alltmer betungande beroende på ett komplicerat kollektivavtal (Bi-Arv) samt i vissa mottagarländer besvärliga levnadsförhållanden och försämrat säkerhetsläge.

Under budgetåret 1982/83 rekryterades genom byrån 104 kontraktsanställda och 143 korttidsanställda för biståndsarbete.

I april 1984 tjänstgjorde totalt 275 kontraktsanställda i olika biståndsprogram. För de kontraktsanställdas familjemedlemmar krävs också ett visst mått av administrativa insatser under utlandsvistelsen. Av denna anledning har uppgifter tagits fram om antalet utlandsstationerade personer. Av bilaga 1 framgår sålunda att utöver de kontraktsanställda 275 personerna medföljde vid nämnda tidpunkt ytterligare 627 personer.

Fältarbetarnas utlandstillägg och övriga löneförmåner vid sidan av den egentliga lönen fastställs av SIDA resp. utlandslönenämnden. Besluten lämnas vidare till SIDA:s personalbiståndsbyrå för åtgärd.

3.2 SIDA:s personal vid biståndskontoren

Enligt SIDA:s organisationsplan lyder biståndskontoren direkt under verkets generaldirektör.

Personalbyrån svarar för SIDA:s personal vid hemmamyndigheten och vid biståndskontoren.

Biståndskontoren som svarar för administration och förvaltning av det svenska biståndet i resp. land tar också som nämnts aktiv del i administrativa frågor som rör fältarbetarnas löneförmåner.

Då personalen vid biståndskontoren har likartat kollektivavtal som personalen vid de svenska ambassaderna, U-Arv, har man av praktiska skäl överlåtit till UD:s utlandslönesektion att handha administrationen av lönerna också för personalen vid SIDA:s biståndskontor.

För den personal som ryms inom U-Arv beslutar utlandslönenämnden om utlandstillägg och övriga löneförmåner vid sidan om den egentliga lönen. Besluten lämnas sedan till UD:s utlandslönesektion för åtgärd.

Vid SIDA:s biståndskontor fanns den 1 juli 1983 92 tjänster som administrerades från hemmamyndigheten. Därav var 28 arvodesanställda utan tjänst hos SIDA.

4 Kostnaderna för administrationen av SIDA:s utlandsstationerade personal

För att ge en bild av den totala kostnaden för administrationen av SIDA:s utlandsstationerade personal har nedanstående tablå (s. 19) angående administrationskostnader för SIDA:s biståndspersonal upprättats. I denna har tagits med de olika organ som aktivt är engagerade i detta administrationsarbete, nämligen:

- SIDA:s personalbiståndsbyrå
- SIDA:s löne delegation
- Utlandslönenämnden, viss del
- Biståndskontoren, viss del
- UD:s utlandslönesektion, viss del
- SIDA:s personalbyrå, viss del

Kostnaderna för de olika verksamhetsgrenarna har erhållits dels från separat kostnadsredovisning, dels – där särredovisning av kostnaderna inte funnits tillgänglig – genom en grov uppskattning av omfattningen på skilda verksamheter.

Enligt uppgift från personalbiståndsbyrån uppskattas ca 60% av dess verksamhet vara hänförlig till SIDA:s personalbiståndsprogram. Restern del utgörs av rekrytering och utbildning av experter för FN-organ och enskilda organisationer.

Administrationskostnader för SIDA:s personalbistånd

(Beräknad kostnad för budgetåret 1984/85 i 1000 kr.)

Personalbiståndsbyrån (budget)		
Löner inkl. lönekostnadspålägg	9 100	
Övriga driftkostnader	24 000	
	33 100	19 800*
SIDA:s skolor		5 600
SIDA:s löne delegationsarvoden		70
Utlandslönenämnden (beräknad kostnad)		300
Biståndskontoren		4 000
(administration, service, säkerhetsfrågor för fältarbetarna) – beräknad kostnad		
Personalkontoret hos SIDA (beräknad kostnad)		600
UD:s utlandslönesektion (beräknad kostnad)		240
Summa kostnader tkr		30 670

* 60% av verksamheten vid personalbiståndsbyrån

Fördelas den totala administrationskostnaden för personalbiståndet på antalet utlandsstationerade fältarbetare (enligt uppgift 275 i april detta år) blir den genomsnittliga årskostnaden för varje fältarbetare följande:

Lönekostnad + övriga förmåner	420 000 kr.
Administrationskostnad	110 000 "
Summa genomsnittlig årskostnad	530 000 "

I administrationskostnaden ingår kostnader för fältpersonalens (och medföljande) rekrytering och utbildning samt administrativa kostnader under anställningstiden.

De angivna kostnaderna är i en del fall framtagna genom grova uppskattningar och beräkningarna kan därför inte göra anspråk på att vara exakta.

Följande beräkning har gjorts över de administrativa kostnader som kan hänföras enbart till hanteringen av tillämpat lönesystem för fältarbetarna.

Administrationskostnad för SIDA:s lönesystem för fältarbetarna

(Beräknad kostnad budgetåret 1984/85 i 1 000 kr.)

Fältpersonaladministrativa sektionen

Löner	1 500
Övriga kostnader	580
SIDA:s löne delegation, arvoden	70
Biståndskontoren	4 000
(administration, service, säkerhets- frågor för fältarbetarna) — beräknad kostnad	
Utlandslönenämnden	300
Summa kostnad för löneadm. tkr	6450

Slås denna totala kostnad ut på varje fältarbetare framkommer en *genomsnittlig årskostnad av ca 23500 kr. per fältarbetare* för administration av lönesystemet. Även i detta fall bygger vissa kostnader på uppskattningar men det framräknade beloppet bör kunna ge en indikation på storleken av den genomsnittliga administrationskostnaden för fältarbetarnas nuvarande lönesystem.

Det är vidare angeläget att framhålla att det från de framräknade genomsnittliga administrationskostnaderna i båda fallen kan förekomma väsentliga avvikelser fältarbetarna emellan beroende på den kontraktsanställdes familjesituation (antal barn, behov av skolundervisning, besöksresor m. m.).

5 Överväganden

Enligt SIDA:s mening är personalbistånd en viktig del av biståndet till utvecklingsländerna. Samtidigt betonas dock att den kunskapsöverföring som sker genom medverkan av experter både är betungande att administrera och dyrbar.

De av SIDA kontraktsanställda experterna, fältarbetarna, består av personal med specialkunskaper och enligt uppgift har numera ca hälften av experterna erfarenhet av arbete i utvecklingsländer. Betydande svårigheter att snabbt anpassa sig till att leva i ett land med helt avvikande kulturmönster och levnadsvanor kan klart förutses för den övriga delen av denna personal.

Den genom SIDA anordnade utbildningen för aktuella arbetsuppgifter och informationen om det aktuella landets levnadssätt måste därför till för att en anpassning till det nya och ovana levnadsmönstret i det biståndsmotagande landet skall kunna ske.

Dessutom krävs en ingående kännedom om hur de hos fältarbetarna uppkommande behoven av en rad serviceåtgärder skall kunna lösas på ett tillfredsställande sätt och utan alltför stor tidsspilla. Sådana praktiska

uppgifter löses bäst av personal som har bott och arbetat en längre tid i det aktuella landet. Det är av dessa skäl nödvändigt att biståndsarbetarna, som normalt tjänstgör högst två eller tre år i landet, erbjuds hjälp genom SIDA:s försorg med t. ex. bostadsanskaffning, erforderliga reparationer av bostäder, kontakt med lokala myndigheter m. m. Att t. ex. själv anskaffa och senare avveckla sin bostad i ett utvecklingsland kan knappast vara en uppgift för en biståndsexpert. I stället uppkommer ett behov av en ganska omfattande administrativ verksamhet hos biståndsorganet för att biståndsarbetaren skall kunna ägna sig åt de verkliga arbetsuppgifterna på ett effektivt sätt.

Den nu tillämpade uppdelningen av arbetsgivar- och administrationsansvar på många händer förefaller dock medföra att administrationen blir onödigt tung och kostsam. Det synes därför vara ändamålsenligare att löneförmåner och med anställningar förenade personalfrågor för biståndsarbetarna helt handläggs inom en myndighet, nämligen SIDA. Policyfrågor, som rör all utlandsstationerad personal inom statlig förvaltning, kan liksom hittills handläggas inom utlandslönenämnden.

Lönesättningen för fältarbetarna med inplacering i arvodesplanen B I – B 13 (varierande mellan 7048 kr och 19920 kr per mån) förefaller inte avvika från normalt tillämpad lönesättning för statliga tjänster med likartade krav på utbildning och kunskaper.

Skilda uppfattningar tycks däremot råda om de utgående utlandstilläggen. Tilläggen i de aktuella lönegraderna framgår av de i tidigare avsnitt redovisade löneförmånerna för de utlandsstationerade inom SIDA (tabellerna 1 och 2 s. 15 resp. 17).

För att få en uppfattning om hur utlandstilläggen har förändrats enligt de två avtalen Bi-Arv och U-Arv har uppgifter infordrats för perioden 1980–1984. Av speciellt intresse är att se hur devalveringen i Sverige år 1982 påverkat utlandstilläggen.

I nedanstående exempel visas utlandstilläggen för en biståndsarbetare inom SIDA med anställning som fältarbetare resp. med anställning vid biståndskontor och i båda fallen med löneförmåner motsvarande lönegrad F17.

Kontraktсанställd expert (fältarbetare) B5 (= lönegrad F17)

Utlandstillägg Sv. kr. enl. Bi-Arv

	1/4 1981 (Nytt avtal)	1/7 1982 Före dev.	1/10 1982 Efter dev.	1/7 1984
Bangladesh	3 300	4 350	4 730	4 750
Kenya	3 040	3 840	4 210	4 390
Tanzania	3 880	5 970	6 550	6 360

Redovisat utlandstillägg avser endast fältarbetarnas eget utlandstillägg. Därtill kommer i förekommande fall tillägg för medföljande make/sambo och barn.

Anställd vid SIDA:s biståndskontor, arvode enl. lönegrad F17

Utlandstillägg Sv. kr. enl. U-Arv.

	1/7 1980	1/7 1982 Före dev.	8/10 1982 Efter dev.	1/7 1984
Bangladesh	3 683	4 916	5 965	6 040
Kenya	2 704	4 064	5 267	6 261
Tanzania	3 434	6 572	8 378	8 277

Även i detta fall omfattar utlandstillägget endast den anställde själv.

Utlandstillägget, som inte beskattas, är avsett att täcka merkostnader för utlandstjänstgöringen. Justeringar av utlandstillägget sker normalt 4 gånger per år, varvid hänsyn tas till utvecklingen av valutan och prisnivån i det aktuella landet. Prisuppgifter på vissa varor och tjänster samlas in genom de svenska ambassaderna och ett utlandsprisindex framräknas av SCB för att fastställa förändringar i utlandstilläggen.

Som tidigare nämnts tillämpar SIDA en reviderad justeringsmetod för de kontraktsanställdas utlandstillägg. Denna metod används av SIDA alltsedan devalveringen i oktober 1982. Även med denna justeringsmetod anses inom SIDA att utlandstillägget lämnar en överkompensation för kostnads- och devalveringseffekterna, speciellt i vissa högkostnadsländer.

Enligt U-Arvavtalet erhåller däremot personalen vid biståndskontoren full kompensation för kostnads- och devalveringseffekterna enligt oförändrad justeringsmetod. Utlandstilläggen enligt U-Arv fastställs av statens utlandslönenämnd.

Tillämpningen av olika avtal kan som synes medföra betydande skillnader (ofta 50% i vissa lönegrader) vad beträffar det skattefria utlandstillägget till personal stationerad i samma land beroende på vilket avtal som gäller för resp. personalkategori. Det får betecknas som otillfredsställande från personalpolitisk synpunkt att så betydande skillnader föreligger.

Personalbiståndet är som tidigare framhållits en dyrbar form av bistånd. I bilaga 2 finns redovisat den *genomsnittliga* månadskostnaden för biståndsarbetarnas löner och andra förmåner. Av bilagan framgår att månadskostnaden varierar mellan 25 000 kr och 39 000 kr beroende på stationeringsland. Till detta belopp skall läggas personalbiståndsbyråns egna administrativa kostnader för personalbiståndet.

Enligt de överslagsberäkningar som gjorts under förstudien torde de totala administrationskostnaderna för personalbiståndet ligga i storleksordningen 10 000 per mån. och kontraktsanställd, om personalbiståndets samtliga kostnader medtas. Detta innebär att totalkostnaden (lön + löneförmåner + administrativa kostnader) för biståndsarbetaren kan bedömas ligga i storleksordningen 45 000 kr. per månad.

För att begränsa SIDA:s egna administrativa kostnader för personalbiståndet har SIDA prövat andra vägar än medverkan av egen kontraktsanställd biståndspersonal. Sålunda har hela biståndsprojekt lagts på entrepre-

nör. varvid all personaladministration har övertagits av denne. Denna modell för bistånd har dock enligt uppgift visat sig vara väl så kostnadskrävande som verksamhet i SIDA:s egen regi.

För närvarande undersöker SIDA ett förslag att bilda ett fristående serviceföretag som mot ersättning kan ombesörja de servicefunktioner av varierande slag som krävs för att biståndsarbetaren skall kunna arbeta rationellt i stationeringslandet.

Anslagsmässigt skulle därigenom SIDA:s egna administrationskostnader för personalbiståndet kunna reduceras, då kostnaderna för serviceföretaget avses belasta landramarna i stället för myndighetsanslaget. Om någon reell besparing härigenom skulle kunna göras kan dock starkt sättas i fråga.

Med det lönesystem som för närvarande tillämpas av SIDA för den beskattningsbara lönesättningen till fältarbetarna förefaller lönenivån knappast vara påfallande hög. Av den tidigare redovisade sammanställningen av lönenivån för samtliga kontraktsanställda kan sålunda konstateras att av 275 fältarbetare åtnjöt 228 – 83% – löner inom fältet F12–F21, innebärande månadslöner varierande mellan 7804 kr. och 10734 kr. under andra kvartalet 1984 (tabell 1 s. 15).

Vad som däremot tycks vara oklart är om utlandstilläggen och övriga skattefria ersättningar motsvarar verkliga merkostnader för utlandsstationeringen eller inrymmer en överkompensation som är skattefri.

SIDA:s arbete med administrationen av den utlandsstationerade biståndspersonalen förefaller vara mycket komplicerat även om det är fråga om relativt vanligt förekommande uppgifter hos en arbetsgivare.

Det har också framhållits att anställningsvillkoren för den utlandsstationerade personalen är anpassade till den svenska arbetsmarknaden. En modifiering av dessa villkor torde vara erforderlig för att passa arbetssituationen i utvecklingsländerna. Att under en tvåårig tjänstgöring aktualisera krav på t.ex. studie- och föräldraledighet torde få anses stämma illa överens med mottagarlandets förväntningar på personalbiståndet.

Enligt uppgift från personalbiståndsbyrån prövar SIDA sedan en tid möjligheterna till vissa förändringar i administration och lönesättning för fältarbetarna.

Samma skäl som talar för en förändring av fältarbetarnas löneförmåner torde emellertid också, som tidigare påvisats, i än högre grad gälla SIDA:s personal vid biståndskontoren.

6 Förslag

I förstudien har redovisats storleken av utgående utlandstillägg och skillnader mellan dessa i de två kollektivavtalen Bi-Arv och U-Arv. Vidare har noterats SIDA:s uppfattning att en betydande överkompensation läm-

nas i kollektivavtalen för den utlandsstationerade biståndspersonalens merkostnader för utlandstjänstgöringen.

Det är angeläget att normerna för olika slag av utlandstillägg för biståndspersonalen som åtnjuter löneförmåner enligt avtalen Bi-Arv och U-arv görs mer enhetliga. Det ankommer på arbetsgivarverket och SIDA att gemensamt åstadkomma detta.

I anslutning härtil bör också arbetsgivaransvaret för nämnda personal-kategorier prövas i syfte att förenkla administrationen av lönesystemen.

För att revisorerna skall få ytterligare underlag för sina överväganden bör SIDA och arbetsgivarverket anmodas att senast den 1 februari 1985 inkomma med lägesrapporter.

Bilaga I

Antal kontraktsanställda efter land och lönenivå, samt antal medföljande makar och barn, efter land
(Uppgiften avser förhållandena den 1 april 1984)

	ANG	BAN	BOT	ETI	GUB	KEN	LAO	MOÇ	SRI	TAN	ZAM	LES	SUM- MA
B 1													—
B 2	3					1				7			11
B 3	12		4	1	5	3	2	2		7	7		43
B 4	5	1	11	1	3	9		4		14	7		55
B 5			3		1	6		10		5	12		37
B 6	1		12	3	4	9		7	1	12	6		55
B 7	3		4	2	6	4		4		7	7	1	38
B 8		1	6	1	1	1				5	6		21
B 9	1	1	1	1		2		1					7
B 10			2	1						1	1		5
B 11								1			1		2
B 12													—
B 13												1	1
Summa	25	3	43	10	20	35	2	29	1	58	47	2	275
Antal medfl.	17	3	35	8	15	31	1	24	1	37	33	2	207
Antal barn för vilka barntill- lägg utgår	29	6	77	14	28	51	1	65	2	77	68	2	420

Beräknad genomsnittskostnad per månad och kontraktsanställd (Uppgifterna avser tiden t. o. m. april 1984)

	ANG	BAN	BOT	ETI	GUB	KEN	LAO	MOÇ	SRI	TAN	ZAM
Lön inkl. lkp	11 400	15 300	13 800	15 000	16 500	13 200	10 800	13 500	13 700	12 900	13 600
Utlandstillägg	6600	5 700	5 350	5 470	4 500	4 600	3 340	4 920	3 960	6 780	4 400
Medföljandetillägg	1 800	1 560	1 390	1 550	1 430	1 500	1 340	1 470	1 340	1 830	1 460
Barnstillägg	1 980	1 770	1 460	1 830	1 920	1 580	1 520	1 520	1 250	1 390	1 330
Driftbidrag	—	1 020	2 320	1 700	1 840	1 170	—	—	990	1 920	1 850
Sjukvård och pensioner	600	600	600	600	600	600	600	600	600	600	600
Ovriga kostnader ¹	1 300	1 300	1 300	1 300	1 300	1 300	1 300	1 300	1 300	1 300	1 300
Flyttresor inkl. trp. ²	3 800	3 750	4 800	3 700	4 000	4 400	3 200	4 650	3 600	3 950	5 000
Bostadskostnader ³	100	—	—	750	1 550	5 700	500	—	4 230	1 800	2 700
Semesterresor ³	3 400	3 600	5 200	3 200	3 600	4 500	2 100	5 400	3 600	3 700	4 500
Besöksresor	1 400	1 600	1 550	1 450	850	300	—	2 350	2 400	1 350	1 350
Summa	31 680	35 600	37 170	38 520	38 090	38 850	24 700	35 710	36 970	37 520	38 100
Summa exkl. skatt, lkp	25 630	26 760	29 500	29 780	28 410	31 570	18 950	28 150	29 300	30 420	30 530
Antal Kap	25	3	43	10	20	35	21	29	1	58	47

¹ Utbildningsbidrag, magasinering m. m.² Beräknat på 24 månaders anställningsperiod.³ Dessa kostnader varierar i storlek beroende på hur länderna uppfyller sina åtaganden.

2 Yttranden över förstudien

Statens arbetsgivarverk (SAV) och styrelsen för internationell utveckling (SIDA) som tillställts förstudien för yttrande, har inkommit med i huvudsak följande synpunkter.

I SAV:s svar redovisas att lönesystemet för SIDA:s fältarbetare är fastställt i kollektivavtal (Bi-Arv) som tecknades år 1981. Enligt avtalet utgår lön med belopp som arbetsgivaren och tjänstemannen enas om. Vidare utgår utlandstillägg och barntillägg i den mån som arbetsgivaren bestämmer. Enligt SAV:s anvisningar (s.k. arbetsgivarnyckel) avses med arbetsgivaren SIDA vad avser lön och utlandstillägg och statens utlandslönenämnd (UtN) såvitt angår barntillägg. I oktober 1982 genomförde SIDA med anledning av den svenska devalveringen ändrade principer för justering av utlandstillägget med hänsyn till pris- och kursförändringar. Denna ändring av riktlinjerna har sedermera lett till en rättstvist angående brott mot enskilt anställningsavtal. Den centrala tvisteförhandlingen som förts mellan SAV och SACO/SR har avslutats utan att uppgörelse kunnat nås.

Barntilläggen till fältarbetarna fastställs av UtN och har hittills utgått med samma belopp som barntilläggen till UD-personal och personal vid SIDA:s biståndskontor (bk).

Beträffande gällande lönesystem för bk-personal och vissa andra utsända arvodesanställda tjänstemän gäller ett kollektivavtal (U-Arv) som träffades år 1981. I fråga om bl. a. utlands- och barntillägg hänvisar avtalet till bestämmelser i allmänt löneavtal för statstjänstemän (AST) som gäller för UD:s löneplansanställda tjänstemän. Liksom för de sistnämnda bestämmer UtN utlandstillägg och barntillägg för bk-personalen. Förhandlingar om ett nytt system för bl. a. utlandstillägg och barntillägg för UD- och bk-personal har den 15 januari lett till att ett avtal träffats avsett att träda i kraft den 1 april 1985.

SAV påpekar i sina synpunkter på de båda lönesystemen att arbetsgivarnycklarnas utformning i de två systemen är beroende av många faktorer av vilka vissa har förhandlingskaraktär. Bl. a. påpekas att UtN är ett partssammansatt organ, medan SIDA är ett rent arbetsgivarorgan. Frågan om var de olika arbetsgivarfunktionerna skall ligga kan enligt SAV inte lösas enbart med hänsyn till vad som är mest praktiskt från administrativ synpunkt.

Slutligen framhåller SAV att de olika grupperna av utlandsstationerade statstjänstemän (UD-personal, bk-personal, SIDA:s fältarbetare m.fl.) har vitt skilda arbetsuppgifter.

SIDA hänvisar med instämmande till SAV:s yttrande över förstudien vad gäller frågan om avtal och löneförmåner för SIDA:s fältanställda

personal. Beträffande arbetsgivaransvaret finner SIDA det vara naturligt att hela arbetsgivaransvaret bör åvila SIDA eftersom förmånerna för fältpersonalen fastställs efter överenskommelse mellan SIDA och den enskilde tjänstemannen. I övrigt hänvisar SIDA till i yttrandet bifogat informationsmaterial om lönesystemet som sedan år 1982 gått ut till personalen.

Av detta framgår bl.a. att efter den svenska devalveringen år 1982 betydande skillnader i de omräknade utlandstilläggen har skapats mellan SIDA:s reviderade system för justering av utlandstilläggen omfattande fältarbetarna och det av UtN tillämpade systemet, vilket senare omfattar UD- och bk-personalen. För ett antal utvecklingsländer innebär tillämpningen av de skilda justeringsnormerna för utlandstilläggen att personal, stationerad i något av dessa länder erhåller i stort sett dubbelt så hög kompensation för merkostnader i stationeringslandet om den tjänstgör på ett UD-avtal (U-Arv) jämfört med personalen på ett SIDA-avtal (Bi-Arv).

Effekterna på utlandstillägget av devalveringen och prisförändringarna uträknade med hjälp av UD-formeln gav enligt SIDA:s uppfattning kompensationer som inte kunde försvaras. Av denna orsak beslöt SIDA att för fältarbetarnas del göra avsteg från den hittills använda modellen (UD-modellen), vilken UtN för sin del fortsatte att tillämpa.

Beträffande frågan om SIDA:s administrationskostnader meddelades i yttrandet att det pågick en utredning inom myndigheten om omfattning och kostnader för SIDA:s personalbiståndsadministration.

