

## Regeringens proposition

1984/85: 219

om den statliga personalpolitiken;

beslutad den 30 maj 1985.

Regeringen förelägger riksdagen vad som angivits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll för de åtgärder och de ändamål som framgår av föredragandens hemställan.

På regeringens vägnar

SVANTE LUNDKVIST

BO HOLMBERG

### Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen behandlas utvecklingen av den statliga personalpolitiken. Två viktiga utgångspunkter anges. Den ena är att personalpolitiken tydligare än tidigare bör vara ett instrument i förnyelsen av den offentliga sektorn. Den andra är decentralisering och strävan att bättre anpassa personalpolitiken i olika statliga verksamheter till de skilda miljöer i vilka de verkar.

Regeringens syn på statsförvaltningens personalförsörjning redovisas. Bl. a. behandlas frågor om personalrörlighet och personalutveckling, lön och personalförsörjning, chefsförsörjning och vissa frågor om arbetshandikappade. Förslag lämnas om vidare användningsområde för anslagna medel till lönekostnader vid viss omskolning och omplacering, när det gäller åtgärder för att bereda arbetshandikappade anställning och undvika sjukpensionering.

Vidare redovisas den lönepolitik som staten som arbetsgivare avser att föra. Den innebär bl. a. att verksamhetsintresset tydligare än under 1970-talet skall vara styrande för statens position i löneförhandlingarna. Regeringen föreslås få bemyndigande att utan att höra riksdagen godkänna avtal om anställningsvillkor för arbetstagare hos de allmänna försäkringskassorna.

I propositionen redovisas också – mot bakgrund av meritutredningens betänkande (C 1983:01) och dess remissbehandling – regeringens ställningstaganden till bl. a. bedömningsgrunderna vid tjänstetillsättning. Ställningstagandena innebär bl. a. att tjänstetillsättning skall ske på grundval av *främst skicklighet för arbetsuppgifterna i tjänsten*. Meritvärdet av förtjänsten får en generellt sett minskad betydelse, utom i de fall där skicklighets-

bedömningen inte är tillräcklig för att ge utslag vid urvalet. När det gäller tillsättning av lärartjänster inom det statliga lönerulerade området, lämnas förslag om dels bl. a. att den poängmässiga meritvärderingen skall kunna kompletteras med intervjuer och referenstagning, dels att betygsskalan för de ämnesteoretiska delarna av lärarutbildningen skall ändras.

En redogörelse lämnas om jämställdhetsarbetet inom statsförvaltningen under den senaste tioårsperioden och riktlinjerna anges för det fortsatta arbetet. Huvudansvaret för att följa och påverka myndigheternas jämställdhetsarbete bör gemensamt ankomma på staten som arbetsgivare och de statsanställdas huvudorganisationer. Därför bör en partsgemensam ledningsgrupp inrättas.

En redogörelse lämnas också om utbyggnaden av den förebyggande hälsovården för de statsanställda. Under innevarande budgetår beräknas 94 % av de statsanställda ha tillgång till företagshälsovård. Utbyggnaden beräknas vara slutförd under budgetåret 1986/87. Antalet hälsocentraler i Statshälsans regi beräknas då uppgå till 122.

I propositionen redovisas vidare inriktningen av arbetet för en fördjupad arbetslivsdemokrati inom statsförvaltningen, medbestämmandefrågor vid beredningen av regeringsärenden och erfarenheter av externa arbetstagar-konsulter.

Slutligen redovisas inriktningen av en ökad decentralisering av arbetsgivaruppgifterna till myndigheterna och av förenklingen av de personalpolitiska regelsystemen. Bl. a. skall nuvarande system med tjänstetyper och tjänsteföreningar radikalt förenklas. Myndigheterna skall ges ökade befogenheter att inom givna ekonomiska ramar inrätta och tillsätta tjänster. Nuvarande förhandlingsdelegation inom statens arbetsgivarverks styrelse skall ersättas av nya "branschanknutna" förhandlingsdelegationer under styrelsen.

CIVILDEPARTEMENTET

Utdrag  
PROTOKOLL  
vid regeringssammanträde  
1985-05-30

Närvarande: statsrådet Lundkvist, ordförande, och statsråden Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, Andersson, Bosiröm, Bodström, Göransson, Dahl, R. Carisson, Holmberg, Hellström, Thunborg, Wickbom

Föredragande: statsrådet Holmberg

## Proposition om den statliga personalpolitiken

---

### 1 Inledning

I regeringens skrivelse 1984/85: 202 om den offentliga sektorns förnyelse (s. 59) har jag anmält min avsikt att föreslå regeringen att lägga fram en proposition om den statliga personalpolitiken.

Jag anhåller nu om att få ta upp denna fråga.

Staten är Sveriges största arbetsgivare. Redan detta gör personalpolitiken i statsförvaltningen till en angelägen, allmän fråga. Genom sin storlek visar staten vägen och bildar mönster för andra sektorer av arbetsmarknaden. Den statliga arbetsgivarpolitiken är dessutom en följd icke enbart av en traditionell arbetsgivarpolitiken, utan speglar också de bredare synsätt som anknytnings till folkmakt, riksdag och regering medför.

Vid tiden för förhandlingsrättsreformen år 1966 (prop. 1965: 60) fanns det ca 410 000 arbetstagare med statligt reglerad anställning. I dag är antalet ca 575 000. De senaste åren har antalet minskat något från att ha nått sin höjdpunkt kring år 1982. En betydande del av tillväxten har de deltidstjänstgörande stått för. Den andelen har ökat från ca 13 % år 1970 till ca 30 % år 1984.

Antalet anställda med statligt reglerad lön redovisas för dessa båda år på fyra viktiga sektorer i *bilaga 1*. Där redovisas också förändringarna under perioden i absoluta tal och i procent. I *bilaga 2* redovisas motsvarande utveckling uppdelat på heltid och deltid samt på män och kvinnor.

Det är naturligt för staten att grunda sin personalpolitik på det demokratiska värdesystem som staten själv står som garant för. Personalpolitiken i staten präglas därför av offentligsektorns ideal om demokrati, rättvisa,

rättssäkerhet och opartiskhet. Frågor om anställningstrygghet har av tradition också en framskjuten plats i statlig verksamhet.

Personalfrågorna inom den statliga sektorn är mer reglerade än inom någon annan del av arbetsmarknaden. Samtidigt måste konstateras att personalpolitiken behandlas i ett mycket stort antal bestämmelser och politiska uttalanden. Detta har bidragit till att personalpolitiken i dag är svåröverskådlig och att myndigheternas arbetsgivarroll inte är tillräckligt tydlig.

En blick tillbaka visar att personalpolitiken ständigt befunnit sig i förändring. Den har fortlöpande anpassats till ändrade krav och förutsättningar. Mina överväganden i det följande om personalpolitikens fortsatta utveckling inom statsförvaltningen baseras på två viktiga förhållanden.

Det ena är att personalpolitiken tydligare än tidigare bör vara ett instrument i förnyelsen av den offentliga sektorn. Denna förnyelse kommer till uttryck på flera sätt. Medborgarnas krav på den offentliga verksamheten har ökat. En omprövning sker av den service som staten erbjuder medborgarna. Formerna för beslutsfattandet i den offentliga sektorn ändras likaså. Demokratin fördjupas på olika sätt. Knappare ekonomiska resurser med åtföljande krav på rationalisering och effektivisering och nya ledningsfilosofier ändrar statsförvaltningens arbetsförutsättningar. Detta är frågor som regeringen har behandlat i sitt förnyelseprogram för den offentliga sektorn.

Den andra utgångspunkten är decentralisering och strävan att bättre anpassa personalpolitiken i olika statliga verksamheter till de skilda miljöer i vilka de verkar. Det leder till att vi måste ompröva möjligheterna att i alla detaljer utforma personalpolitiken som *en* politik, gemensam för hela statsförvaltningen.

## 2 Personalförsörjning

### 2.1 Personärlighet och personalutveckling

**Min bedömning:** En ökad satsning på personärlighet och personalutveckling är nödvändig. Statens arbetsgivarverk (SAV) bör tillsammans med de statsanställdas huvudorganisationer se över de bestämmelser som påverkar ärligheten inom och mellan statliga myndigheter och mellan statsförvaltningen och andra arbetsmarknadssektorer.

Statens arbetsmarknadsnämnd (SAMN) bör utreda och praktiskt pröva ett system för utbytestjänstgöring mellan statliga myndigheter.

**Skälen för min bedömning:** Det ligger i hela samhällets intresse att staten kan rekrytera, utveckla och behålla personal som kan uppfylla de krav som ställs. Kvaliteten i den statliga verksamheten är direkt knuten till personalens kompetens och engagemang.

Behovet av kompetensutveckling inom statsförvaltningen kunde under 1960- och 1970-talen i stor utsträckning tillgodoses genom personalökningar. I dag är situationen en annan. Nya åtaganden och behov av ny kunskap kan inte längre mötas med ökade personalresurser. Flertalet myndigheter måste för lång tid framöver planera för minskade eller i bästa fall oförändrade kostnadsramar.

Samtidigt ökar specialiseringen och behovet av nytt yrkeskunnande inom många områden. Den tekniska och administrativa utvecklingen går snabbt, bl. a. till följd av utvecklingen inom områden som elektronik och ADB. Förnyelsen och utvecklingen av den offentliga servicen kräver i vissa fall en ändrad kompetens och ett annat yrkeskunnande hos de anställda. I framtiden kan många anställda behöva tillföras nytt yrkeskunnande flera gånger under sina yrkesliv.

Mot denna bakgrund är en ökad satsning på personalutveckling nödvändig. Det är särskilt viktigt med personalutvecklingsinsatser för de anställda vars arbetsinnehåll förändras i samband med utveckling av verksamhet, organisation eller teknik. Särskild hänsyn kan behöva tas till grupper med bristande utbildningsbakgrund. En sådan utveckling kan enligt min mening endast genomföras i kombination med åtgärder som stimulerar och underlättar rörligheten mellan arbetsuppgifter både inom och mellan statliga myndigheter och mellan statsförvaltningen och andra arbetsmarknadssektorer.

Statens arbetsmarknadsnämnd (SAMN) har en viktig uppgift i sammanhanget genom att för landet som helhet och för regional/lokal nivå utveckla system och tekniker för beskrivningar och prognoser av den statliga arbetsmarknaden.

Personalerörlighet ses ofta ur ettdera av två perspektiv – ett utvecklings- eller ett avvecklingsperspektiv.

I avvecklingsperspektivet är personalerörligheten ett viktigt medel att klara personalöverskott till följd av verksamhetsförändringar vid myndigheterna, t. ex. ändrad inriktning, övergång till ny teknik eller ändrad organisation. I avvecklingsperspektivet betonas de anställdas anställningstrygghet. Personalpolitiska regler utvecklade i detta perspektiv syftar därför till att smidigt söka ordna fortsatt anställning för de arbetstagare som berörs av förändringarna.

Det trygghetsavtal som träffades mellan parterna på den statliga sektorn år 1984 föranleddes bl. a. av de begränsningar i statsutgifterna som skett de senaste åren (prop. 1983/84: 42, AU 10, rskr 103). Avtalet är en avvägning mellan verksamhetsintresset – att snabbt kunna genomföra beslutade förändringar – och arbetstagarintresset – att söka tillgodose kravet på fortsatt arbete för de berörda. För att underlätta omställningarna anvisar avtalet en rad instrument. Vissa av dessa innebär obligatoriska åtaganden av arbetsgivaren, andra erbjuder frivilliga möjligheter för arbetstagarna. Avtalet ger möjligheter till en viss kompetensutveckling (s.k. omställnings-

utbildning), dock endast under förutsättning att den är relaterad till en viss omplacering.

Trygghetsavtalet är ett av resultaten av en partsgemensam översyn av de regler som är av betydelse för de statsanställdas anställningstrygghet. Översynen ledde – förutom till trygghetsavtalet – till ändringar i flera andra kollektivavtal och i flera författningar, främst omplaceringsföordningen (1984: 110, jfr även prop. 1983/84: 42).

I 1984 års budgetproposition (prop. 1983/84: 100 bil. 15 s. 18, AU 14, rskr 177) framhöll jag att personalrörlighet är en metod att öka kompetensen och bidra till förnyelse i ett ekonomiskt läge då större nyrekryteringar inte är möjliga. Jag pekade på trygghetsavtalets stimulanser till frivillig rörlighet men framhöll samtidigt att ytterligare personalpolitiska stimulansinstrument behövde utvecklas. Jag kopplade i detta sammanhang ihop frågan om personalrörlighet med behovet av personalutveckling. Bakgrunden var att jag ville se personalrörligheten ur ett utvecklingsperspektiv i högre grad än vad som varit vanligt dittills.

Som ett led i ansträngningarna att utveckla nya metoder för personalrörlighet uppdrog regeringen den 11 juli 1984 åt SAMN bl. a. att utveckla metoder för att stimulera en önskvärd personalrörlighet, särskilt i andra situationer än vid akut övertalighet. Statens institut för personalutveckling (SIPU) fick samtidigt regeringens uppdrag att utveckla modeller för individuell systematisk personalplanering baserad på återkommande personalutbildning i kombination med planerad rörlighet inom och mellan myndigheter.

SAMN:s och SIPU:s utredningar visar att utvecklingen av nya offensiva instrument för personalutveckling och personalrörlighet ofta berör frågor som är reglerade i kollektivavtal. Mot bakgrund av de positiva erfarenheterna av parternas översyn av trygghetsreglerna avser jag att inom kort föreslå regeringen att uppdra åt statens arbetsgivarverk (SAV) att tillsammans med de statsanställdas huvudorganisationer se över de bestämmelser som påverkar rörligheten inom och mellan statliga myndigheter och mellan statsförvaltningen och andra arbetsmarknadssektorer. Viktiga frågor i detta sammanhang är personalutvecklingsinsatser. Det gäller bl. a. vid större förnyelse- och förändringsarbeten.

En utgångspunkt är alltså att åstadkomma en utveckling av de anställda och en sådan ökad rörlighet som är motiverad av krav på effektivisering och förnyelse av verksamheten. Vid framför allt myndighetsinterna förändringar torde därför rörligheten ofta vara kopplad till personalutbildning eller annan personalutveckling för de berörda arbetstagarna. En annan utgångspunkt är att åtgärderna skall vara frivilliga för den anställde. Jag räknar med att översynen kan komma att medföra ändringar i både kollektivavtal och författningar.

De rapporter som SAMN och SIPU har lämnat till regeringen till följd av de nämnda regeringsuppdragen bör vara viktiga underlag i översynsarbe-

tet. Parterna bör även i övrigt bedriva arbetet i nära samarbete med SAMN och SIPU liksom med statskontoret, riksrevisionsverket och arbetsmarknadsstyrelsen. Bl. a. bör SAMN kunna lämna konkreta underlag för den metodutveckling som behövs genom att initiera eller bedriva försök i rörlighetsfrågor.

SAMN tog i sin rapport upp frågan om s. k. utbytestjänstgöring. Med detta menas att en arbetstagare tjänstgör i sin egen anställning hos en annan myndighet under en bestämd tid, t. ex. ett år. Genom tjänstgöringen skall arbetstagaren skaffa sig erfarenheter som är av värde både för den egna myndigheten och för honom själv. Han skall också kunna tillföra erfarenheter från sin tidigare verksamhet till utbytestjänstgöringen.

Utbytestjänstgöring förutsätter att intresserade arbetstagare kan skaffa sig information om möjligheterna till sådan tjänstgöring vid olika myndigheter. Information behövs också för att få myndigheter att delta i verksamheten. En fungerande modell – låt vara i liten skala – finns i den nordiska utbytestjänstgöringen (jfr förordningen (1980: 848) om utbytestjänstgöring i andra nordiska länder, omtryckt 1984: 32).

SAMN har bl. a. genom sin omplaceringsverksamhet överblick över personalbehovet och en god bild av myndigheternas arbetsuppgifter och personalsammansättning. SAMN bör därför vara en lämplig myndighet för att administrera ett system med utbytestjänstgöring mellan myndigheterna. Jag avser att föreslå regeringen att uppdra åt SAMN att ytterligare utreda och praktiskt pröva ett sådant system.

Vissa myndigheter står inför stora pensionsavgångar under de närmaste åren. Detta är ofta förorsakat av en ojämn åldersstruktur vid myndigheten som kan ha uppstått till följd av förhållanden som rådde långt tillbaka i tiden. Det gäller bl. a. myndigheter som rekryterade stora grupper efter andra världskriget. Vanligen rekryteras efterträdare samma år som pensionsavgången, dvs. då vakanserna uppstår. Detta kan konservera en ojämn åldersfördelning. Det är i dessa fall väsentligt att myndigheterna har en långsiktig planering i syfte att förebygga problem i samband med sådana "generationsskiften".

I budgetpropositionen år 1984 (prop. 1983/84: 100 bil. 15 s. 136) tog jag upp frågan om samordning av utbildning mellan myndigheter på samma ort eller inom samma region. Jag konstaterade då att de erfarenheter som hade vunnits av en länsvis samordning av vissa myndigheters personalutbildning var uppmuntrande. Jag framhöll att länsstyrelsen borde kunna fylla en viktig uppgift genom att samordna utbildningsbehoven hos regionala och lokala statliga organ. Genom att flera myndigheter kan samverka i sin utbildningsplanering ökar möjligheterna att förlägga personalutbildningen nära verksamhetsorten.

Mot denna bakgrund och för att få ytterligare erfarenheter av länsstyrelsens möjligheter att samordna brukarna av personalutbildning uppdrog regeringen i juli 1984 åt länsstyrelserna i Kronobergs och Västerbottens län

att inom resp. län genomföra en försöksverksamhet. De berörda länsstyrelserna skall enligt uppdraget sammanställa utbildningsbehoven inom myndigheterna i länet samt stödja planering för att genomföra den utbildning som behövs. Lösningar bör eftersträvas som medför att utbildningen kan ske i nära anslutning till den dagliga verksamheten. I uppdraget ingår att göra långsiktiga bedömningar av utbildningsbehoven med hänsyn till regionens särart och till effekter av strukturförändringar som kan leda till behov av omställningsutbildningar.

SIFU skall enligt uppdraget biträda länsstyrelserna i fråga om bl. a. metoder, teknikval, tillvägagångssätt m. m. Vidare skall SIFU svara för rådgivning och lämna service till enskilda myndigheter när det gäller planering och genomförande av utbildning.

En utgångspunkt för försöksverksamheten skall vara att en framtida lokal eller regional samordning av utbildningen skall kunna bedrivas utan tillskott av särskilda medel.

Resultatet av uppdragen skall slutligt redovisas till regeringen senast den 30 juni 1985.

## 2.2 Lön och personalförsörjning

**Min bedömning:** SAV bör ta upp de förhandlingar som kan behövas med anledning av de partsgemensamma studierna av myndigheternas personalförsörjningssituation.

**Skälen för min bedömning:** Det finns nära samband mellan den statliga lönepolitiken och möjligheterna att få rätt personal i den statliga verksamheten.

Mot denna bakgrund beslöt parterna på det statliga förhandlingsområdet i avtalsrörelsen år 1984 att gemensamt studera myndigheternas personalförsörjningssituation. Samtidigt avsattes medel för selektiva åtgärder som var motiverade av myndigheternas svårigheter att rekrytera eller behålla kvalificerad personal. Parterna ansåg att man till kommande avtalsrörelser behövde en kartläggning av problem kring myndigheternas personalförsörjning.

Studien avser bl. a. att belysa orsakerna till ev. förekommande rekryteringsproblem, däribland lönenivåfrågor. Studien uppmärksammar också överskott av personal och söker förklara anledningarna, t. ex. generella besparingar, rationaliseringar, datorisering eller ändrad inriktning av verksamheten. Parterna söker dessutom beskriva vilka åtgärder myndigheterna har vidtagit för att lösa sina problem och vilka ökade befogenheter de skulle behöva för att enklare kunna lösa dem.

I en första etapp har parterna låtit statistiska centralbyrån göra en specialbearbetning av statstjänstemannastatistiken. Denna kompletteras nu med intervjuer vid vissa myndigheter.



När resultatet av studien föreligger bör SAV ta upp förhandlingar om ändringar som kan vara nödvändiga. En särskild fråga i sammanhanget gäller lönens betydelse för rekryteringen av dugliga chefer. Jag återkommer senare till denna och vissa andra viktiga frågeställningar som rör staten—arbetsgivarens lönepolitik.

### 2.3 Chefsförsörjning

**Min bedömning:** Ett särskilt åtgärdsprogram bör utarbetas i syfte att underlätta chefsförsörjningen och stärka chefskompetensen. Chefsfrågorna bör fortlöpande lyftas fram i regeringskansliets arbete.

**Skälen för min bedömning:** I statsförvaltningens personalförsörjning intar chefsförsörjningen en viktig plats. Med chefsförsörjning avser jag här alla de åtgärder som vidtas för att förse statsförvaltningen med lämplig chefskompetens, dvs. såväl rekrytering som rörlighets- och utbildningsåtgärder.

I betänkandet (Ds C 1983: 16) Meritvärderingen vid statliga tjänsteställningar m.m., som jag behandlar mer utförligt i det följande, berörs bl. a. rekryteringen till de tjänster som regeringen tillsätter. *Meritutredningen* anför där en rad omständigheter som visar att kraven ökar på den statliga verksamheten och därmed i första hand på de högsta cheferna. Mot den bakgrunden blir, menar utredningen, rekryteringen till dessa befattningar en särskilt viktig fråga. Vidare betonas önskvärdheten av en ökad personalrörlighet i högre chefsbefattningar, vilket skulle kunna verka vitaliserande och utvecklande för såväl individ som verksamhet.

Från dessa utgångspunkter föreslår utredningen en rad åtgärder för att förbättra regeringens underlag för sina beslut i tillsättningsärenden. Vidare föreslås åtgärder i syfte att underlätta rörligheten och stimulera utvecklingsinsatser för högre chefer.

Meritutredningen ansåg att det inom regeringskansliet bör inrättas en gemensam metodutvecklande och rådgivande expertfunktion med uppgift att biträda de olika departementsledningarna i arbetet med chefsförsörjning. En sådan funktion skulle också ge en samlad överblick över departementsgränserna och därmed främja önskvärd rörlighet.

Merparten av de *remissinstanser* som har yttrat sig i dessa frågor i anser första hand att regeringen i större utsträckning bör delegera tillsättningen av högre chefer till myndigheterna. Härutöver får utredningen stöd av många *remissinstanser* i uppfattningen att underlaget för tillsättningsbesluten bör förbättras. Av de 14 *remissinstanser* som yttrade sig i frågan om att inrätta en stödfunktion i regeringskansliet för chefsfrågorna ser majoriteten fördelar i ett sådant arrangemang. Fem avstyrker förslaget.

För egen del vill jag framhålla följande.

Regeringen har i olika sammanhang, senast i skrivelsen om den offentliga sektorns förnyelse, uppmärksammat hur de förändrade fordringarna på statlig verksamhet påverkar kraven på ledningsfunktionerna. Det var också en av utgångspunkterna för regeringens direktiv (Dir 1983:48) till verksledningskommittén (C 1983:04). Kommittén har sålunda i uppdrag att bl.a. lämna förslag för att förbättra underlaget för beslut rörande verksamhetsjänster och för att öka personalrörligheten på verksamhetsnivå.

Verksledningskommittén väntas avge sitt betänkande till sommaren 1985.

En viktig faktor i chefsrekryteringen är självfallet lönefrågorna. Jag har tidigare berört sambandet mellan lönepolitiken och förutsättningarna att få rätt personal till den statliga verksamheten. Det är enligt min mening uppenbart att staten även lönemässigt måste kunna anpassa sig till varierande förutsättningar i arbetslivet för att ha goda möjligheter att rekrytera och behålla dugliga chefer på olika nivåer. Det är viktigt också för den önskvärda rörligheten mellan olika samhällssektorer bland kvalificerade befattningshavare.

En annan viktig fråga gäller chefsutbildningen. På förslag av chefsutbildningskommittén och i enlighet med den plan som tidigare har redovisats för riksdagen (prop. 1981/82: 100 bil. 3, AU 19, rskr 262) genomförs sedan år 1980 ett utbildningsprogram för verksamchefer, deras ställföreträdare samt för cheferna närmast under dessa. Som regeringen också tidigare har anmält för riksdagen (prop. 1983/84: 100 bil. 15, AU 14, rskr 177) visar en utvärdering att utbildningen har initierat och kunnat stödja ansträngningar att effektivisera myndigheterna. Utbildningsprogrammet avslutas under budgetåret 1985/86.

En tredje viktig fråga gäller effekterna av regeringens program för den offentliga sektorns förnyelse. Kraven på den statliga förvaltningen innebär i korthet att den utifrån fortsatta krav på rationalisering även skall förbättra sin produktion och service till medborgarna. Det skall ske genom ökade inslag av omprövning och omprioritering samt genom att myndigheterna arbetar under minskad detaljstyrning, med ökad långsiktighet, med bättre uppföljningar och utvärderingsmetoder och under fortsatta effektivitets- och servicekrav.

Förnyelsen förutsätter självklart alla statsanställdas helhjärtade insatser. Det är dock ofrånkomligt att cheferna – särskilt den högsta ledningen i verken – har nyckelfunktioner när det gäller att hantera den förändring av relationerna mellan statsmakterna och myndigheterna som regeringens riktlinjer innebär.

Därför bör ett särskilt åtgärdsprogram utarbetas i syfte att underlätta chefsförsörjningen och stärka chefskompetensen. Programmet bör omfatta bl.a. anställningsfrågor, utnyttjandet av tidsbestämda förordnanden, utvecklings- och utbildningsinsatser, jämställdhetsaspekter samt rekryterings-, avvecklings- och rörlighetsfrågor. Flertalet av de frågor jag nu har

nämnt behandlas f.n. av verksledningskommittén. Jag avser att i annat sammanhang återkomma till regeringen med mer preciserade förslag.

Jag vill emellertid redan nu redovisa vissa huvuddrag i den inriktning som enligt min mening bör gälla för regeringens fortsatta arbete med chefsförsörjningsfrågorna. Som en allmän inriktning bör sålunda gälla att såväl regeringen som myndigheterna mer systematiskt och målmedvetet skall använda chefsförsörjningen som ett instrument för att styra, utveckla och effektivisera statlig verksamhet samt för att stärka verksledningar och ta tillvara chefskompetens.

Särskilda åtgärder bör inriktas mot

- att förbättra underlag och framförhållning inför regeringens beslut om tillsättning av högre chefstjänster,
- att utveckla generella och individuella instrument, t.ex. en flexibel tillämpning av förordnandetider, för att underlätta och stimulera till rörlighet mellan högre chefsbefattningar,
- att genomföra utbildnings- och informationsinsatser samt erfarenhetsutbyte i syfte att underlätta förändringar och utveckla verksledningar och högre chefer i regeringskansliet samt
- att öka andelen kvinnor i chefsbefattningar.

#### 2.4 Vissa frågor om arbetshandikappade

**Mitt förslag:** Det bör ankomma på regeringen att besluta om användningsområdet för det under trettonde huvudtiteln uppförda anslaget *Lönekostnader vid viss omskolning och omplacering* när det gäller åtgärder för att bereda arbetshandikappade anställning och undvika sjukpensionering.

**Skälen för mitt förslag:** Arbetsmarknadspolitiken skall medverka till att alla får ett meningsfullt arbete. Arbete och försörjning ger oberoende och frihet. Detta är väsentliga inslag i välfärden och av avgörande betydelse för demokratin. Den som kan bidra till samhällsaktiviteterna skall inte behöva ställas vid sidan som passiv åskådare och mottagare. Alla människors förmåga och resurser skall tas tillvara. Detta är grundläggande utgångspunkter för statens engagemang som arbetsgivare när det gäller att bereda arbetshandikappade anställning.

Med nuvarande regler kan statliga myndigheter som rekryterar sökande med arbetshandikapp få s. k. lönebidrag som motsvarar hela lönekostnaden. I sin personal- och verksamhetsutveckling skall myndigheterna verka för att anställda med lönebidrag ges goda förutsättningar att övergå till reguljära tjänster hos den myndighet där de är anställda och även i övrigt främja sådana övergångar. Jag vill här framhålla att intresset att bereda arbetshandikappade anställning godtas som saklig grund i regeringsfor-

mens mening i samband med statliga tjänstetillsättningar. Jag återkommer senare till denna fråga (avsnitt 5.1).

Även när det gäller att behålla arbetshandikappade i anställning görs stora ansträngningar av såväl anställningsmyndigheterna som SAMN och Statshälsan. Strävan är att underlätta och påskynda rehabilitering och att så långt möjligt undvika sjukpensionering.

Omfattande insatser görs också för att förebygga ohälsa av bl. a. statens arbetsmiljönämnd (SAN) och Statshälsan. Genom att bl. a. spåra hälso- och skaderisker medverkar man till en god arbetsmiljö på de statliga arbetsplatserna. Jag återkommer i det följande med en redovisning av utbyggnaden av den förebyggande hälsovården.

Förutsättningarna är således goda för att staten som arbetsgivare även i fortsättningen skall kunna leva upp till högt ställda krav och till ambitionen att vara ett föredöme för övriga arbetsgivare när det gäller ansvaret för att de arbetshandikappade skall ha arbete. Det är emellertid viktigt att uppmärksamma effekterna för de arbetshandikappade av olika skiftningar i arbetsmarknadssituationen inom statsförvaltningen. Myndigheternas minskade ekonomiska utrymme har verkat hämmande på personalförligheten inom statsförvaltningen. Det har också inneburit att det för många myndigheter nu är svårare än tidigare att i samband med omplacering och rehabilitering av arbetshandikappade hitta lämpliga tjänster i den reguljära organisationen. Det finns risk för att myndigheternas benägenhet minskar att konstruktivt medverka till sysselsättningen för de arbetshandikappade. En sådan utveckling vore enligt min mening oacceptabel.

Mot denna bakgrund utreder civildepartementet f.n. tillsammans med SAMN vissa frågor som rör finansiering av åtgärder för omplacering, omskolning och rehabilitering av arbetshandikappade. En utgångspunkt är att myndigheterna och SAMN skall kunna söka passande arbeten för arbetshandikappade inom ett brett område. Vidare skall de regler som styr verksamheten, bl. a. förordningen (1979:518) om arbetshandikappade i statligt reglerad anställning, m. m. (ändrad senast 1982:1268), ses över med sikte på att ett stort antal olika åtgärder skall kunna vidtas för att underlätta för myndigheterna att anställa och behålla arbetshandikappade i tjänst. Jag avser att senare återkomma till regeringen med förslag om ändringar i arbetshandikappförordningen med denna innebörd.

Jag vill emellertid redan nu anmäla en fråga i vilken riksdagens godkännande bör inhämtas. Det gäller användningsområdet för det under trettonde huvudtiteln uppförda anslaget *Lönekostnader vid viss omskolning och omplacering*. Anslaget har stor betydelse när det gäller att finansiera kostnader i samband med bl. a. omskolningar och omplaceringar. I vissa fall är möjligheten att utnyttja medel från anslaget helt avgörande för att undvika en sjukpensionering.

Som jag nyss framhöll bör ett stort antal olika åtgärder kunna vidtas för att underlätta för myndigheterna att anställa och behålla arbetshandikap-

pade. Det är angeläget att SAMN har goda möjligheter att stödja myndigheterna i detta arbete, bl. a. genom att i vissa fall övergångsvis medverka till finansieringen. En mer flexibel användning av anslaget, där större hänsyn kan tas till omständigheterna i det enskilda fallet, är därvid av stor vikt.

Det bör ankomma på regeringen att mot bakgrund av vad jag här har anfört besluta om vidare ramar för användningen av de medel som beräknats på anslaget.

### 3 Vissa lönepolitiska frågor

**Min bedömning:** Den fortsatta inriktningen av statens lönepolitik bör vara följande, nämligen

- att lönepolitik och lönesystem skall vara förenliga med en balanserad samhällsekonomi,
- att stora löneskillnader skall undvikas för arbetstagare med likvärdiga arbeten inom olika arbetsmarknadssektorer,
- att statens positioner i löneförhandlingarna tydligare skall bestämmas av verksamhetsintresset och av strävan att åstadkomma en ändamålsenlig personalförsörjning,
- att lönesystemet skall främja flexibilitet, decentralisering och delegering,
- att lönepolitiken i övrigt grundas på demokratiska ideal om rättvis fördelning.

**Skälen för min bedömning:** Jag har tidigare (avsnitt 2) berört sambandet mellan personalförsörjning och lönepolitik. Jag vill nu ta upp några andra frågor om lönepolitiken på det statliga förhandlingsområdet. Låt mig redan inledningsvis slå fast att lönefrågorna är av utpräglad partskaraktär – det finns en grundligt etablerad uppfattning att de skall regleras i kollektivavtal. De överväganden jag nu kommer att redovisa gäller alltså den arbetsgivarpolitiska inriktningen.

Den första frågan rör *sambandet mellan lönepolitik och samhällsekonomi*. Den har behandlats av regeringen vid ett par tidigare tillfällen, senast i regeringsskrivelsen om den offentliga sektorns förnyelse. Jag nämnde då att den statliga lönepolitiken måste utgå från bl. a. kraven på samhälls-ekonomisk balans. Lönebildningen på den statliga sektorn får betydelse för hela samhällsekonomin, både direkt genom sin inverkan på statsbudgeten och indirekt som jämförelse för andra arbetsmarknadssektorer. Som jag redan har nämnt har därför regeringen uttalat (prop. 1983/84: 100 bil. 15, s. 3) att ett av målen för staten som arbetsgivare är att lönepolitiken skall medverka till samhälls-ekonomisk balans. Riksdagen har godtagit denna princip (AU 14. rskr 177).

Diskussionen om den statliga lönebildningens effekter på samhällsekonomin tar ofta fasta på två delfrågor. Den ena har att göra med den ordning enligt vilken anslagsmyndigheterna kompenseras för lönehöjningar i kollektivavtalen. Enligt nuvarande praxis beräknas anslagen till myndigheterna sedan full hänsyn tagits till avtalshöjningarna. Därigenom finns ett nära samband mellan löneförhandlingarnas resultat och statsbudgeten.

I regeringsskrivelsen om den offentliga sektorns förnyelse aviseras förslag om ökad långsiktighet i den ekonomiska planeringen för myndigheterna och om större frihet för myndigheterna att besluta om interna frågor inom givna ekonomiska ramar. En förändring med denna inriktning – i förening med ett ökat lokalt ansvar för arbetsgivarfrågorna; en fråga som jag senare återkommer till – kan aktualisera en ändrad ordning för hur myndigheterna skall kompenseras för kostnadsökningar till följd av avtal.

En övergång till ett system med fleråriga ekonomiska ramar och möjligheter till överföringar av anslagsmedel mellan budgetåren skulle öka möjligheterna för enskilda myndigheter att ta ansvar som arbetsgivare. En omläggning av denna typ kräver dock ytterligare analyser. En utgångspunkt i det arbetet bör vara att arbetsgivaransvar och kostnadsansvar skall följas åt, dvs. att kostnadsansvaret skall ligga på den nivå där avtalet träffas. Vidare bör ett nytt system vara förenligt med de mål för anställningstryggheten som staten har gett uttryck för i bl. a. prop. 1983/84: 42 om trygghetsfrågor i statlig anställning m. m.

Den andra delfrågan om sambandet mellan lönebildning och samhällsekonomin har att göra med de statsanställdas förhandlings- och konflikt-rätt. Förhandlings- och konflikt-rätten inom den offentliga sektorn reser alltid två principiella frågor som jag har pekat på tidigare (skr. 1984/85: 202 s. 57). Den ena handlar om gränsdragningen mot den politiska demokratin, den andra om skyddet mot samhällsfarliga konflikter. Vårt system bygger på att parterna tar ett gemensamt ansvar för att förhandlings- och konflikt-rätten inte kommer i konflikt med andra samhälleliga värden. Detta kommer till uttryck främst i de s. k. huvudavtalen. Denna ordning bör fortsätta. I detta ligger bl. a. att parterna efterhand bör anpassa huvudavtalens regler till förändringar i samhällsutvecklingen och vunna erfarenheter.

En annan lönepolitisk fråga rör *fördelningen av det löneutrymme* som står till parternas förfogande i en avtalsrörelse.

Om lönespridningen inom det statligt lönereglerade området mäts som andelen anställda som finns inom intervallet "medianlönen  $\pm$  10%" visar utvecklingen att knappt en tredjedel (31 %) fanns inom intervallet år 1970. År 1984 hade den andelen ökat till nästan hälften (48 %) av de anställda. Genom att denna utveckling varit snabbare på det statligt reglerade området än på den privata sektorn har staten i dag ofta en jämnare lönestruktur än jämförbara delar av den icke-statliga arbetsmarknaden.

Samtidigt kan konstateras att staten här står inför ett dilemma i de fall väsentligt annorlunda fördelningsprinciper tillämpas inom andra arbetsmarknadssektorer. Successivt ökande skillnader i anställningsvillkoren för arbetstagare med likvärdiga arbeten inom olika arbetsmarknadssektorer leder till spänningar. Erfarenheten visar också att det uppstår störningar i personalförsörjningen på olika sektorer. För statens del har detta främst medfört att vissa nyckelgrupper har varit svåra att behålla eller rekrytera. Lönepolitiken har under senare år anpassats till dessa förhållanden. Bl. a. har lönesystemet kommit att innehålla flera inslag av individuell anpassning av lönen. Jag vill här erinra om dessa.

Det statliga lönesystemet bygger i huvudsak på lönesättning av tjänster och inte av individer. Tidigare var detta system centraliserat och gav föga utrymme för individuell lönesättning.

Sedan mitten och slutet av 1970-talet har lönesystemet emellertid förändrats i båda dessa avseenden. År 1978 träffade parterna ett avtal – L-ATF – om lokala löneförhandlingar m. m. inom området för det allmänna tjänsteförteckningsavtalet (ATF). ATF innehåller vissa grundläggande bestämmelser om lönegradsplacering m. m. av tjänster. L-ATF medger att myndigheterna i viss utsträckning lokalt får förhandla om anställningsvillkoren för tjänster och tjänstemän. Årligen fastställs vissa ekonomiska ramar inom vilka anställningsvillkoren får ändras. Dessa förändringar är individuella för berörda tjänstemän. Genom att de flesta statliga tjänster numera dessutom är placerade i variabel lönegrad, dvs. i lönefält, högstlönegrad eller lägstlönegrad finns det ett betydligt större utrymme för individuell lönesättning än tidigare.

I anslutning till avtalet om löner 1984-85 för statstjänstemän m. fl. (ALS 1984-85) träffade parterna avtal om införande av s. k. marknadslönetillägg (MLT). Ett MLT utgör 300 kr. per månad. En tjänsteman kan tilldelas ett eller flera MLT enligt överenskommelse som träffas centralt eller lokalt. MLT får användas för att rekrytera eller behålla kvalificerad personal (marknadskänsliga grupper) i syfte att vidmakthålla myndighetens kompetens. År 1984 utgick ca 17 milj. kr. i MLT.

Ytterligare en möjlighet till individuell lönesättning erbjuder kontraktstjänstställning. Den kan förekomma i två olika situationer. Den ena är att en redan anställd tjänsteman med kvalificerade arbetsuppgifter – t. ex. en tekniker eller en ekonom – erbjuds anställning med högre lön hos en icke-statlig arbetsgivare (flyktfara). I det andra fallet får kontraktstjänstställning användas då myndigheten vill anställa en sådan kvalificerad person med icke-statlig anställning på en tjänst där löneplanslönen inte är konkurrenskraftig. Beslut i de enskilda fallen fattas av regeringen.

Sedan år 1977 har lönerna för de högre cheftjänsterna inom statsförvaltningen bestämts i särskild ordning genom det s. k. chefslöneavtalet. Detta avtal har till syfte att åstadkomma en individuell lönesättning. Chefslöneavtalet tillämpas f. n. på ca 1 400 tjänstemän inom statsförvaltningen.

Jag har tidigare (avsnitt 2) behandlat sambandet mellan lönepolitik och personalförsörjning. Jag nämnde då den översyn av sambandet mellan bl. a. lönenivå och personalförsörjning som parterna på den statliga arbetsmarknaden nu gör. Jag nämnde också att SAV – när parterna har avslutat sin gemensamma studie – bör ta upp de förhandlingar som studien ger anledning till. Redan nu vill jag dock slå fast att utvecklingen av lönesystemet mot en ökad flexibilitet, decentralisering och delegering bör fortsätta.

Ytterligare en lönepolitisk fråga gäller *sambandet mellan lön och prestation*. Jag tog upp den frågan i budgetpropositionen år 1984 (prop. 1983/84: 100 bil. 15 s. 17). Jag anförde nämligen då att staten som arbetsgivare bör verka för kollektivavtal som stimulerar god service samt ökar produktivitet och effektivitet. Jag framhöll att öppenheten för nytänkande måste öka. Försök med nya system för löner och andra anställningsvillkor borde genomföras vid vissa myndigheter. Jag sa vidare att prestationslönesystem borde kunna leda till varaktiga förbättringar i effektiviteten inom ramen för en god arbetsmiljö för de anställda. För detta krävs en utveckling av de anställdas medinflytande i vissa hänseenden så att deras intresse av ökad effektivitet på enklast möjliga sätt kan nyttiggöras. Denna form av myndighetsanpassad effektivisering förutsätter en fortsatt medveten delegering till myndigheterna.

Riksdagen uttalade (AU 1983/84: 15, rskr 178) i anslutning till detta att en ökad flexibilitet i den statliga personalpolitiken är en fördel också när det gäller rekrytera och behålla personal med önskvärda kvalifikationer.

Utvecklingen av den statliga personalpolitiken har följt riktlinjerna i 1984 års budgetproposition. Som jag kunde anmäla till riksdagen i årets budgetproposition (prop. 1984/85: 100 bil. 15 s. 15) har parterna på den statliga arbetsmarknaden i avtalet om löner 1984-85 för statstjänstemän m. fl. (ALS1984-85) kommit överens om försöksverksamhet med särskilda åtgärder för att öka produktivitet, kvalitet och service. Bl. a. skall metoder utvecklas för mätning av produktiviteten och de anställdas insatser för att uppnå avsedd kvalitet och service. I anslutning härtill kan nya former för de anställdas medinflytande prövas. Det förutsätts i avtalet att lokala avtal om försöksverksamhet träffas vid ett antal myndigheter.

SAV har fört diskussioner med ett flertal myndigheter om att starta en sådan försöksverksamhet. Vid statens järnvägar (SJ) har ett s. k. "demokratiförsök" pågått inom en enhet av huvudverkstaden i Örebro. Försöket, som påbörjades redan innan ALS 1984-85 träffades, har bl. a. omfattat medverkan i produktionsplanering och ökad arbetsrotation inom enheten. Försöket har visat avsevärda produktivetsförbättringar trots att något resultatlönesystem inte har införts. Försöksverksamheten kommer nu att vidgas vid Örebroverkstaden. Då kommer även frågan om att införa ett belöningsystem att behandlas. Motsvarande försök kommer att startas på andra håll inom SJ.



Enligt vad jag har inhämtat har diskussioner även inletts inom postverket om en försöksverksamhet med liknande inriktning.

SAV har diskuterat en ytterligare vidgning av försöken till andra myndigheter. Erfarenheterna av diskussionerna hittills visar bl. a.

- att utvecklingsarbetet måste ske lokalt och gemensamt mellan parterna.
- att verksamhetsledningarnas positiva engagemang och stöd är nödvändigt.
- att öppen information före och under försöksverksamheten till alla anställda är en förutsättning.
- att det är nödvändigt att se över organisation och arbetsformer innan försök startas i syfte bl. a. att åstadkomma en nödvändig delegering.
- att enkla och anpassningsbara inflytandeformer och korta kontaktvägar inom myndigheten är nödvändiga.
- att enkla mätmetoder är nödvändiga, bl. a. för att resultaten skall kunna förstås och påverkas av de anställda.
- att belönade resultat måste stämma överens med verksamhetsmålen,
- att system i vilka de anställda får andel i uppmätta resultatförbättringar bör utformas så, att de ger belöningen till ett kollektiv. Den skall betalas ut efter mätperioden.

Jag har i denna översikt av den statliga arbetsgivarens lönepolitik visat att ett flertal initiativ har tagits för att utveckla löncinstrumentet till ett effektivt medel för förnyelsen av statsförvaltningen. Denna utveckling bör fortsätta. Det innebär att verksamhetsintresset tydligare än under 1970-talet bör vara styrande för statens positioner i löneförhandlingarna. Lönepolitiken skall således främst syfta till en ändamålsenlig personalförsörjning.

#### 4 Godkännande av vissa kollektivavtal inom försäkringskassområdet.

**Mitt förslag:** Regeringen bör bemyndigas att utan att höra riksdagen godkänna avtal om anställningsvillkor för arbetstagare hos de allmänna försäkringskassorna

**Skälen för mitt förslag:** På försäkringskassområdet har de kollektivavtal som SAV hittills har träffat enligt *gammal praxis* slutits utan förbehåll om regeringens godkännande. Enligt 18 kap. 13 § tredje stycket lagen (1962: 381) om allmän försäkring (ändrad senast 19 : 000) skall tjänstemännens anställnings- och arbetsvillkor fastställas under medverkan av regeringen eller den myndighet som regeringen beslutar. Genom ett regeringsbeslut den 19 november 1981 uppdrog regeringen åt SAV att gemensamt med de allmänna försäkringskassorna sluta och säga upp kollektivavtal rörande alla arbetstagare hos de allmänna försäkringskassorna.

Vad som i lagen (1965: 576) om ställföreträdare för kommun vid vissa

avtalsförhandlingar m.m. (ändrad senast 1982:101) eller kungörelsen (1965:577) med tillämpningsföreskrifter till nämnda lag (ändrad senast 1984:783) i övrigt sägs om SAV skall enligt regeringsbeslutet därvid i stället gälla SAV efter samråd med försäkringskassorna. Enligt de nämnda tillämpningsföreskrifterna skall kollektivavtal om anställnings- eller arbetsvillkor som anges i ställföreträdarlagen och tillhör regeringens eller riksdagens prövning slutas under förbehåll om regeringens godkännande. De kollektivavtal som SAV sluter för arbetstagare vid de allmänna försäkringskassorna skall underställas regeringen för godkännande enligt samma principer som för arbetstagare vid myndigheter under regeringen och för andra arbetstagare med statligt reglerade tjänster som t.ex. lärare och präster.

I budgetproposition 1985 (prop. 1984/85: 100 bil. 2 s. 3–5) föreslår regeringen ett utvidgat bemyndigande för regeringen att godkänna vissa kollektivavtal om anställningsvillkor för bl. a. arbetstagare vid myndigheterna under regeringen och för lärare. Detta bör gälla även kollektivavtal för anställda inom försäkringskasseområdet. Regeringen bör således bemyndigas att utan att höra riksdagen godkänna avtal om anställningsvillkor för arbetstagare hos de allmänna försäkringskassorna enligt samma principer som gäller för andra arbetstagare på det statligt reglerade området.

## **5 Meritvärdering vid statliga tjänstetillsättningar m. m.**

### **5.1 Bedömningsgrunderna vid tjänstetillsättning**

Frågan om värdering av kvalifikationer i samband med tillsättning av statligt reglerade tjänster har sedan gammalt tillmätts stor betydelse från både principiell och praktisk synpunkt. Enligt gällande lagregler får avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Prövningen i de rent statliga tillsättningsärendena sker med direkt tillämpning av 11 kap. 9 § andra stycket regeringsformen. Det gäller vid alla statsmyndigheter, inte bara myndigheter under regeringen utan också vid riksdagen och dess myndigheter. I fråga om andra statligt reglerade tjänster finns en likalydande föreskrift i 4 kap. 3 § lagen (1976: 600) om offentlig anställning (LOA, omtryckt 1982: 100, ändrad senast 1985: 336).

Det är självfallet viktigt att avvägningen mellan olika hänsyn vid meritvärdering sker på ett sådant sätt att inga faror för den enskildes rättssäkerhet uppstår (jfr KU 1973: 26 s. 72). Bakom lagreglerna i regeringsformen och i LOA om sakliga grunder ligger främst statsnyttan, närmare bestämt det allmänna intresset av att offentliga funktioner utövas av personer som är bäst skickade för uppgifterna. Ändamålet med reglerna är således inte primärt att skydda arbetstagarintressena utan främst att tillgodose samhäl-

lets och de enskilda medborgarnas intresse av att statliga tjänster tillsätts efter objektiva grunder (jfr prop. 1975/76: 105 bil. 2 s. 206).

I februari 1983 tillkallade regeringen, som jag tidigare har nämnt, en särskild utredare för att se över vissa frågor om meritvärderingen vid statliga tjänstetillsättningar (Dir 1983:9). Utredaren, som arbetade under namnet meritutredningen (C 1983:01), avlämnade i augusti samma år sitt betänkande (Ds C 1983:16) Meritvärderingen vid statliga tjänstetillsättningar m.m.

Betänkandet har remissbehandlats. En sammanställning av remissyttrandena har gjorts inom civildepartementet och tillsammans med utredningens sammanfattning publicerats i departementsserien (Ds C 1985:7).

Regeringen har sedermera i huvudsaklig överensstämmelse med utredningens förslag beträffande värderingsgrunderna beslutat om ändringar i bl. a. anställningsförordningen (1965:601, omtryckt 1984:127, ändrad senast 1985:334). Ändringarna, som träder i kraft den 1 juli 1985, har följande innebörd.

Tjänstetillsättning skall ske på grundval främst av skickligheten för arbetsuppgifterna i tjänsten, om det inte finns särskilda skäl för något annat.

Hänsyn skall tas också till den förtjänst som förvärvats genom tidigare tjänstgöring i offentlig eller privat anställning eller genom egen verksamhet.

Deltidstjänstgöring som omfattar minst 40% av heltidstjänstgöring skall därvid räknas som heltidstjänstgöring vid förtjänstberäkning, om det inte finns särskilda skäl för något annat. Tid för ledighet från en anställning för studier och andra ändamål får tillgodoräknas som förtjänst bara när den vid varje särskilt tillfälle uppgår till högst tre månader. Tid för ledighet för semester, sjukdom, fackligt uppdrag m. m. tillgodoräknas liksom tidigare i full utsträckning. Fullgjord forskarutbildning räknas till godo som förtjänst med högst fyra år i den mån utbildningen inte räknas som tjänstgöring i en anställning eller som egen verksamhet.

Även andra sakliga grunder som överensstämmer med allmänna arbetsmarknads-, sysselsättnings- och socialpolitiska mål skall beaktas vid en tjänstetillsättning.

Skälen till förordningsändringen redovisas i Regeringens förordningsmotiv 1985:3. Av motiven framgår att reformen är avsedd att anmälas för riksdagens kännedom. Min framställning i det följande om värderingsgrunderna och om förenklingar av förtjänstberäkningen ansluter i sak till förordningsmotiven.

Jag redovisar där tre huvudsyften, nämligen att dels effektivisera den offentliga verksamheten genom att tydligare låta meritvärderingen bestämmas av de krav tjänsten ställer på innehavaren, dels underlätta personalrörligheten – såväl inom statsförvaltningen som mellan olika arbetsmarknadssektorer – genom att jämföra kommunal och privat anställning samt

egen verksamhet med statlig, när det gäller att beräkna en sökandes förtjänst. *Idels* rationalisera handläggningen av tillsättningsärendena genom att förenkla och förtydliga reglerna om förtjänstberäkning.

De närmare övervägandena enligt förordningsmotiven är i sammandrag följande.

Staten är naturligtvis med hänsyn till statsnyttan mest betjänt av att den skickligaste och mest lämpade rekryteras till en ledig tjänst. Statsmakten har också under senare år i olika sammanhang gett uttryck för åsikten att effektivitetskraven skall beaktas så långt som möjligt. Enligt min mening ligger det i såväl det allmännas som den enskilde arbetstagarens intresse att skickligheten sedd i relation till arbetsuppgifterna i tjänsten tillmäts särskild betydelse vid all meritvärdering. Bara vid lika eller vid i stort sett lika skicklighet bör förtjänsten bli utslagsgivande. Denna princip bör gälla oavsett tjänstens nivå.

Till *skickligheten* bör enligt min mening hänföras de faktorer som är av betydelse för att bedöma den sökandes lämplighet för den aktuella tjänsten. Som meritutredningen och flera remissinstanser framhåller, bör all relevant erfarenhet värderas inom ramen för skickligheten. Det skall vara en kvalitativ helhetsbedömning.

Hit bör således räknas bl. a. teoretisk och praktisk utbildning, personliga egenskaper (som prestationsförmåga, yrkesskicklighet, ledaregenskaper, samarbetsförmåga m.m.) samt kunskaper och erfarenheter som har förvärvats i andra offentliga eller privata anställningar eller i egen verksamhet. Erfarenheter från områden som vård av barn, studier, utlandsvistelser, språkkunskaper, ideellt arbete m. m. bör också vägas in vid bedömningen av skickligheten, i den mån de är relevanta för den sökta tjänsten.

Av grundläggande betydelse för meritvärderingen är att det är de krav som är förknippade med tjänsten som bestämmer vilka skicklighetsfaktorer som skall beaktas och hur tungt dessa skall väga.

Meritvärdet av *förtjänst* får en generellt sett minskad betydelse, utom i de fall där skicklighetsbedömningen inte är tillräcklig för att ge utslag vid urvalet. Värdet av förtjänsten ligger i första hand i den allmänt personalpolitiska betydelsen av tidigare yrkesverksamhet, också sådan som inte är direkt relevant för den aktuella befattningen.

Stora variationer förekommer i dag mellan olika myndigheter i fråga om vilken typ av tidigare anställning som inräknas i förtjänsten och hur beräkningen görs. Vissa myndigheter tillgodoräknar bara statlig anställningstid. I andra myndigheter tillgodoräknas även kommunal eller landstingskommunal anställningstid, eventuellt begränsad på visst sätt. Även anställningstid inom den privata sektorn tillgodoräknas hos vissa myndigheter, i allmänhet dock med vissa begränsningar.

Jag menar att det både av rättssäkerhetsskäl och av praktiska skäl behövs en enkel bestämning av förtjänstberäkningen. Därför bör all anställning, såväl offentlig som privat, samt egen verksamhet som sökanden

har bedrivit jämställas vid beräkningen av förtjänsten. För detta synsätt talar också starkt behovet av en ökad personrörlighet mellan olika arbetsmarknadssektorer. Samtidigt undanröjs en del oönskade effekter av nuvarande praxis – som t. ex. att anställningstid hos ett statligt affärsverk i allmänhet räknas som förtjänst, medan motsvarande tjänstgöring hos verkets dotterbolag inte gör det, eftersom bolagen är privaträttsliga subjekt. Bedömningen att det behövs en enkel bestämning av förtjänstberäkningen har stöd både i utredningen och i remissopinionen.

Eftersom kortare tjänstgöring än 40 % av heltidstjänstgöring i allmänhet inte bör förekomma enligt 5 § deltidsförordningen (1980:50), har jag tagit detta till utgångspunkt för att föreslå att all deltidstjänstgöring som omfattar minst 40 % av heltidstjänstgöring skall räknas som förtjänst vid beräkningen av förtjänsten. Detta förslag avser inte deltidverksamheter, där alltså bara den faktiska verksamheten bör räknas. Givetvis får två "parallella" deltidstjänstgöringar inte medföra någon dubbelräkning. Motsvarande gäller en deltidstjänstgöring som kombineras med deltidverksamhet. Denna förenkling av förtjänstberäkningen bör även ses i belysning av att förtjänsten i framtiden kommer att få minskad betydelse.

Även sådan ledighet för bl. a. semester, sjukdom eller fackliga uppdrag som infaller under anställningstiden bör liksom nu tillgodoräknas som förtjänst. Anställningstid då arbetstagaren har varit ledig för studier och andra ändamål bör enligt min mening däremot bara i begränsad omfattning få räknas till godo som förtjänst. I syfte att förenkla bl. a. den administrativa hanteringen anser jag att kortare tid för t. ex. studieledighet o. d. kan få räknas till godo, men bara om denna tid, vid varje särskilt tillfälle, uppgår till högst tre månader. Om däremot den lediga tiden är längre, skall självfallet ingen del av tiden räknas till godo.

De riktlinjer för förtjänstberäkningen som jag sålunda förordar får konsekvenser även för beräkningen av förtjänsten i samband med föräldraledighet. De nuvarande reglerna om tillgodoräknande av tid för föräldraledighet från statlig tjänst etc. (förordningen 1978:61) bör därför generellt utsträckas till att gälla föräldraledighet från all offentlig eller privat anställning m. m. När det gäller meritvärdet av föräldraledigheter, hör det dessutom till bilden att som framgått förutsättningarna vid tjänstetillsättningen kan vara sådana, att erfarenhet av vård av barn bör ses som en merit i sig och sålunda vägas in i skicklighetsbedömningen.

Frågan om meritvärdet av forskarutbildning har jag anmält redan tidigare (prop. 1983/84: 107 bil. 10 s. 12, UbU 28, rskr 401). Av vad därvid anförts framgår att det, för att göra forskning och forskarutbildning mer attraktiva, behövs olika stimulansåtgärder. Ett verksamt led i denna strävan kan vara att i förtjänsthänseende jämställa en forskarstuderandes utbildningstid med anställningstid. Det är enligt min mening naturligt att en fullgjord forskarutbildning får räknas till godo som förtjänst med högst fyra år. Med fullgjord forskarutbildning avser jag en avlagd doktorsexamen

som normalt kräver minst fyra års studier. Den som klarar sin examen på kortare tid får förstås bara räkna sig den tiden till godo. När en forskarutbildning genomförs genom t. ex. utövande av en doktorandtjänst eller en forskningsassistenttjänst görs tillgodoräkandet inom ramen för tjänsten. Inte heller här bör det naturligtvis bli fråga om dubbelräkning.

Som jag tidigare nämnde skall även *andra sakliga grunder* än förtjänst och skicklighet beaktas vid tillsättning av statligt reglerade tjänster, nämligen sådana som överensstämmer med allmänna arbetsmarknads-, sysselsättnings- och socialpolitiska mål. Regeringsreformen och LOA ger som framgått utrymme för att beakta också andra sakliga grunder än skicklighet och förtjänst. I grundlagsmotiven (anförda i prop. 1973: 90 s. 406) framgår att bl. a. arbetsmarknadspolitiska hänsyn kan göra det nödvändigt att vid vissa tjänstetillsättningar väga in även andra faktorer än sådana som brukar hänföras till skicklighet och förtjänst.

Något närmare exempel på sådana "andra sakliga grunder" ges inte i dessa lagar eller lagmotiv. Men som ett sådant exempel, godtaget i senare lagstiftning och praxis, kan nämnas företrädesrätt till återanställning enligt lagen (1982: 80) om anställningsskydd (ändrad senast 1984: 1008; jfr 9 kap. 1 § LOA, prop. 1974: 174 s. 63). Ett annat exempel kan vara omplacering enligt anställningsskyddslagen (7 § andra stycket) eller enligt det statliga trygghetsavtalet (TrA-S).

Ett tredje exempel ur praxis är intresset att bereda arbetshandikappade sysselsättning - jfr förordningen (1979: 518) om arbetshandikappade i statligt reglerad anställning m.m. (ändrad senast 1982: 1268). Vidare har under de senaste åren strävan att främja ökad jämställdhet mellan kvinnor och män kommit att godtas som saklig grund enligt regeringsformen - jfr även lagen (1979: 1118) om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet (omtryckt 1980: 412, ändrad senast 1985: 34). Det sistnämnda belyses utförligt i rapporten (SAV informerar 1984 nr 1) Tjänstetillsättningar och jämställdhet.

De nämnda exemplen på andra sakliga grunder än skicklighet och förtjänst ligger för övrigt i linje med den bedömning som görs i LOA-motiven (prop. 1975/76: 106 bil. 2 s. 206). Där anføres att man - med hänsyn bl. a. till vad som har uttalats under förarbetena till regeringsformen - torde kunna utgå från att det vid bestämmandet av tillsättnings- och befodringsgrunder kommer att fästas stort avseende vid sådana sakliga grunder som stämmer överens med den allmänna samhällsutvecklingen på det personal- och arbetsmarknadspolitiska området.

Jag anser det vara angeläget att i detta sammanhang lyfta fram även dessa bedömningsgrunder. Det är sålunda angeläget att staten som arbetsgivare även i fortsättningen strävar efter att vara en föregångare bl. a. när det gäller att bereda de människor sysselsättning som på grund av arbetshandikapp har svårt att få eller behålla ett meningsfullt arbete eller när det

gäller åtgärder som främjar jämställdheten mellan kvinnor och män i arbetslivet.

Någon generell inbördes rangordning mellan dessa andra sakliga grunder som kan komma i fråga vid sidan av förtjänst och skicklighet bör inte tillämpas. Det är nämligen enligt min mening av största vikt att individuella hänsyn och hänsyn till omständigheterna kan tas i varje enskilt fall.

Här skall tilläggas att den omständigheten att ett förtydligande och en precisering av reglerna vid tjänstetillsättning nu sker inte upphäver myndigheternas skyldighet enligt omplaceringsförordningen (1984: 110) att anmäla lediga tjänster till SAMN.

Inom flera myndigheter och sektorer tillämpas *fasta karriärvägar*, interna system för rekrytering och utbildning, meritvärdering, m. m. Detta gäller bl. a. på domarbanan, inom försvarets område, inom utrikesförvaltningen, för flertalet polismanstjänster och lärartjänster. Systemen är i allmänhet så utformade, att de innehåller olika former av personalutveckling och återkommande skicklighetsbedömningar. Inte sällan förekommer krav på särskilda examina, inslag av obligatorisk utbildning, aspiranttjänstgöring eller tjänstgöring på s. k. utbildningstjänster eller annan obligatorisk tjänstgöring.

Med hänsyn till den mångfald verksamhetsgrenar som dagens förvaltning omfattar - alltifrån avancerad teknisk produktion och kvalificerat utvecklings- och utredningsarbete inom olika samhällsområden till viktiga normerande och kontrollerande funktioner och renodlade servicefunktioner - är det naturligt att sådana system utvecklas och tillämpas som är särskilt anpassade till utbildnings- och rekryteringsförutsättningarna inom resp. myndighet eller sektor. De återkommande skicklighetsbedömningarna i sådana system ökar självfallet säkerheten i de bedömningar som görs i samband med tjänstetillsättningar. Det är som jag ser det särskilt viktigt att sådana skicklighetsbedömningar görs; mekaniskt tillämpade rutiner får inte ersätta nödvändiga bedömningar och värderingar.

Jag återkommer i det följande till frågor om meritvärdering m. m. vid tillsättning av lärartjänster inom det statligt lönereglerade området.

Jag övergår nu till vissa andra förslag av meritutredningen som inte direkt rör värderingsgrunderna vid tjänstetillsättning, nämligen dels förberedelsearbete m. m. vid rekrytering, dels vissa frågor om utlandsanställning.

## 5.2 Förberedelsearbete m. m. vid rekrytering

**Min bedömning:** Stor omsorg bör ägnas förberedelserna i samband med rekrytering. Noggranna bedömningar bör göras av bl. a. behovet att återbesätta en vakant tjänst, tjänstens arbetsinnehåll och krav på tjänstens innehavare. Så många urvalsinstrument som är möjligt och lämpligt bör användas i syfte att åstadkomma säkra urval.

**Meritutredningens förslag:** Förslaget överensstämmer i princip med min bedömning, dock med den skillnaden att utredningen förordar författningsreglering av förfarandet i samband med tjänstetillsättning.

**Remissinstanserna:** De flesta motsätter sig att förfarandet författningsregleras. Flera remissinstanser framhåller att ett obligatorium skulle innebära onödig formalism och byråkrati.

**Skälen för min bedömning:** Det är väsentligt att myndigheterna planerar sin personalförsörjning på ett sätt som främjar flexibilitet och framförhållning. Särskilt stora krav ställs på rekrytering, utbildning och övrig personalförsörjning när myndigheterna måste disponera om sina produktionsresurser på grund av rationaliseringar, omprioriteringar och omprovningar.

Många överväganden måste göras i samband med planering och genomförande av rekryteringar som hänger samman med myndighetens personalpolitik, ekonomi och verksamhet. Stor omsorg måste därför ägnas åt rekryteringsförfarandet.

Men stor frihet måste också fortsättningsvis ges olika myndigheter och sektorer att utveckla och tillämpa egna rekryteringsförfaranden, interna karriärgångar, meritvärderingssystem m. m. som är anpassade till bl. a. utbildnings- och rekryteringsförutsättningarna inom resp. myndighet eller sektor. Därför anser jag att en författningsreglering riskerar att motverka strävan att åstadkomma smidiga, lokalt anpassade rutiner. Grundläggande måste dock vara att systemen utformas med hänsyn till att tjänstetillsättningarna skall ske främst på grundval av skickligheten för arbetsuppgifterna i tjänsten, som jag tidigare har framhållit.

Jag vill emellertid betona att mina invändningar i denna del mot utredningens förslag enbart gäller frågan om författningsreglering av formerna för rekryterings- och urvalsarbetet.

### 5.3 Vissa frågor om utlandstjänstgöring

**Min bedömning:** Behovet i samband med utlandstjänstgöring av information om tjänstgöringslandet i frågor om skatte- och socialförsäkringsbestämmelser, politiska, religiösa och sociala förhållanden m. m. bör tillgodoses av befintliga statliga myndigheter. Detsamma gäller behovet av information och hjälp med att skaffa arbete vid återkomsten.

**Meritutredningens förslag:** Förslaget avviker från min bedömning. Utredningen föreslår att ett särskilt servicehus inrättas i Stockholm med två filialkontor, ett i Göteborg och ett i Jönköping. Verksamheten bör bedrivas som en offentlig stiftelse. Stiftelsen skall bl. a. verka för att arbete erbjuds den som efter mer än ett års anställning, uppdrag eller annan tjänstgöring i utlandet återkommer till Sverige.



**Remissinstanserna:** Flertalet anser att någon ny organisatorisk enhet för arbetsförmedling, information m. m. inte behövs utan att ökade satsningar på området bör komma till stånd genom befintliga organisationer. SIDA anför bl. a. – mot bakgrund av sin erfarenhet av information till och utbildning av utresande – att den utbildning som knyts till det aktuella landet och uppdraget är den effektivaste. SIDA menar också att en institution utan naturligt samband med en pågående verksamhet utomlands skulle få problem att hålla sitt informationsmaterial aktuellt.

**Skälen för min bedömning:** Jag vill först erinra om vad jag just har sagt om meritvärdet av bl. a. utlandsvistelser och språkkunskaper. Jag anförde då att alla faktorer som är av betydelse för bedömningen av den sökandes lämplighet för den aktuella tjänsten skall hänföras till skickligheten. Självfallet skall även sådana erfarenheter som inhämtats i samband med utlandstjänstgöring beaktas, om erfarenheterna är relevanta för den sökta tjänsten. Jag vill också peka på all anställning – även utlandsanställning – får tillgodoräknas som förtjänst.

Beträffande förslaget att inrätta ett servicehus anser jag att det skulle vara en dubbling av redan existerande statlig verksamhet.

Jag är mot denna bakgrund inte beredd att biträda förslaget.

#### 5.4 Meritvärdering m. m. vid tillsättning av lärartjänster inom det statligt lönereglerade området.

**Mitt förslag:** Principen att skickligheten skall betonas starkare än förtjänsten bör gälla också vid tillsättning av statligt reglerade lärartjänster. Det bör ankomma på regeringen att avgöra vilka bestämmelser som kan behövas och att besluta om dessa.

Den tregradiga betygsskalan för de ämneoretiska delarna av lärarutbildningen bör ersättas av en tvågradig.

**Skälen för mitt förslag:** För lärartjänster inom det allmänna skolväsendet har de sakliga grunderna för tillsättning preciserats i 17 kap. 38 § skolförordningen (1971:235). Som befodringsgrunder vid tillsättning av icke-ordinarie tjänst som lärare gäller i följande ordning:

1. kunskaper och färdigheter i ämnen som hör till tjänsten eller på någon annan grund kan vara av betydelse vid tjänstens utövande,
2. längden av väl vitsordad tjänstgöring.

Skolöverstyrelsen (SÖ) har – i enlighet med bestämmelser i skolförordningen – meddelat föreskrifter för poängmässig värdering av meriter vid tillsättning av lärartjänster. Meritpoäng tillgodoräknas för graderade betyg i den ämneoretiska delen av utbildningen och för studier efter lärarutbildningen. Meritpoäng tillgodoräknas vidare för tjänstgöringstid som lärare och motsvarande samt för annan yrkesverksamhet.

I varje tillsättningsärende skall dessutom prövas om det finns icke-

poängmässigt värderingsbara meriter som påkallar ändring av det resultat den poängmässiga värderingen lett till. Hänsyn tas därvid till *dels* meriter som inte kan poängmässigt värderas, såsom skicklighet som styrkts på annat sätt än genom betyg, fortsatta studier, vetenskapligt eller pedagogiskt författarskap, insatser inom folkbildningsarbetet eller verksamhet som ungdomsledare. *dels* tjänstens beskaffenhet och skolans särskilda behov.

Principen att skickligheten skall betonas starkare än förtjänsten bör enligt min mening gälla också vid tillsättning av statligt reglerade lärartjänster. Jag vill i detta sammanhang särskilt hänvisa till utvecklingen på skolområdet under den senaste 5-10-årsperioden. Denna period har för skolans del präglats av en stark decentralisering, där ansvaret för att förverkliga nationellt fastställda mål i stor utsträckning har lagts på kommunerna och de enskilda skolenheterna. Detta tillsammans med bl. a. en ökad betoning av att arbetet – särskilt i grundskolan – bör ske i arbetsenheter och arbetslag har inneburit att arbetsinnehållet i de enskilda lärartjänsterna inte längre är så enhetligt som det åtminstone teoretiskt var tidigare.

En praktisk omständighet av betydelse vid tillsättningen av lärartjänster är den stora mängd tjänster som skall tillsättas under kort tid inför varje läsår. Ett annat särdrag är att – trots att skillnaderna i arbetsinnehåll mellan olika lärartjänster ökat under senare år – läraryrket fortfarande är relativt enhetligt till sin karaktär jämfört med många andra yrken. En lärares möjligheter att visa särskild skicklighet jämfört med andra lärare är således i många fall begränsade.

Meritutredningen menar bl. a. av dessa skäl att ett system med poängmässig beräkning av meriter bör finnas även i fortsättningen. Det bör emellertid enligt utredningen kompletteras så att visad lämplighet för läraryrket och pedagogisk förmåga kan vägas in. Detta bör ske genom intervjuer och referenstagning, vilken kan omfatta de tre – fem sökande som har den högsta meritpoängen.

Jag delar meritutredningens uppfattning att ett system med poängmässig beräkning av meriter skall behållas vad avser lärartjänster. Skicklighet bör emellertid – i enlighet med vad jag nyss anfört – betonas starkare än vad som i dag normalt är fallet. Att – som utredningen föreslår – generellt komplettera poängsystemet med intervjuer och referenstagning skulle dock enligt min mening kunna medföra betydande praktiska olägenheter bl. a. med hänsyn till det stora antalet tjänster och det stora antalet sökande till varje tjänst. Jag förordar därför följande ordning.

Skolöverstyrelsen bör få i uppdrag att meddela allmänna råd om poängmässig värdering av meriter. Dessa allmänna råd skall vara ett hjälpmedel för den tillsättande myndigheten. Råden bör ange hur man poängmässigt bör värdera olika sådana meriter som är generella för sökande till lärar-

tjänst såsom grundutbildning, fortbildning, vidareutbildning, tidigare lärartjänstgöring och annan yrkesverksamhet. Sådana meriter bör normalt ha stor betydelse vid lärartillsättningar. Vid de flesta tillsättningar bör därför resultatet av den poängmässiga meritvärderingen kunna ligga till grund för tillsättningsbeslutet.

Det kan emellertid enligt min mening finnas skäl för att ibland göra bedömningar som kompletterar den poängmässiga meritvärderingen. Ett sådant skäl kan t. ex. vara förhållandena vid den skolenhet dit tjänstgöringen avses bli förlagd. Skolenheten kan behöva en lärare med särskilt breda ämneskunskaper eller djupa ämnesteoretiska kunskaper inom något område. För vissa tjänster kan det vara av värde att ha erfarenhet från något bestämt yrkesområde utanför skolan. Arbetsättet i skolan kan vara sådant att en nyanställd lärare behöver ha vissa egenskaper eller vara intresserad av ett visst sätt att arbeta för att verksamheten vid skolan skall kunna utvecklas i den riktning som angivits i skolans lokala arbetsplan. Den tillsättande myndigheten kan därför behöva använda intervjuer och referenstagning som kompletterande urvalsinstrument

I vad mån hänsyn till förhållanden av detta slag skall tas vid tillsättning av en viss lärartjänst skall klargöras före tillsättningen. Det kan lämpligen ske i samband med lediganmälan.

Den poängmässiga meritvärderingen bör också kunna kompletteras med bedömningar av i vad mån sökande har fullgjort sina tidigare arbetsuppgifter på ett fullgott sätt. Erfarenheterna visar att detta i allmänhet inte kommer till uttryck i tjänstgöringsbetyg, utan först vid referenstagning. Den nuvarande ordningen där man i tjänstgöringsbetyg anger sättet att fullgöra undervisningen som "gott" eller "mindre gott" fyller sålunda ingen funktion utan bör utmönstras. Referenstagningen bör av praktiska skäl begränsas till att avse de sökande som har de högsta poängmässiga meriterna.

Om referenser eller intervjuer läggs till grund för beslut om tjänstetillsättning bör dessa självfallet dokumenteras.

Om tillsättningsmyndigheten har använt sig av intervjuer och referenstagning som en komplettering till den poängmässiga meritvärderingen är det naturligt att det slutliga valet mellan de sökande görs friare än om poängberäkningen är den enda grunden för tillsättningen. Det är därför angeläget att den nya ordningen tillämpas så att rättssäkerhetsintresset inte eftersätts. Möjligheten att överklaga ett tillsättningsbeslut är här betydelsefull. Det är också synnerligen viktigt att såväl den tillsättande myndigheten som den besvärsprovande noga dokumenterar vad som förevarit och påverkat utgången.

Det bör ankomma på regeringen att avgöra vilka bestämmelser som kan behövas och besluta om dessa. I denna fråga har jag samrått med statsrådet Göransson.

I prop. 1984/85: 122 om lärarutbildning för grundskolan berör föredra-

ganden frågan om betyg i lärarutbildningen. Hon erinrar därvid om att meritvärderingen vid tillsättning av lärartjänster i skolväsendet bygger på förekomsten av graderade betyg och att riksdag och regering därför har förklarat att en tregradig betygsskala skall tillämpas i fråga om de ämnesteoretiska delarna av lärarutbildningen. I propositionen framhålls också att det finns starka skäl att avskaffa den tregradiga betygsskalan och att det är bedömningen underkänd – godkänd som är avgörande för att garantera kvaliteten i utbildningen.

Mot bakgrund av de förändringar i meritvärderingssystemet som jag har förordat i det föregående anser jag, efter samråd med chefen för utbildningsdepartementet, att det finns förutsättningar att ersätta den tregradiga betygsskalan för de ämnesteoretiska delarna av lärarutbildningen med en tvågradig betygsskala.

Den regel som normalt gäller för högskoleutbildningen är att den myndighet som fastställer utbildningsplanen också beslutar om vilken betygsskala som skall tillämpas. Med hänsyn till att riksdagen tidigare har förklarat att en tregradig betygsskala, av nyss redovisade skäl, skall tillämpas för vissa delar inom lärarutbildningen vill jag här redovisa att chefen för utbildningsdepartementet har för avsikt att i annat sammanhang föreslå regeringen att meddela föreskrifter om avskaffande av den tregradiga betygsskalan och införande av tvågradig betygsskala i berörda delar av lärarutbildningen. Regeringen bör inhämta riksdagens godkännande av vad jag nu har anfört.

## 6 Jämställdhetsarbetet inom statsförvaltningen

**Min bedömning:** Huvudinriktningen för det fortsatta jämställdhetsarbetet inom statsförvaltningen bör vara att successivt bryta uppdelningen av kvinnliga och manliga arbeten och att öka kvinnornas andel i de beslutanden positionerna. Huvudansvaret för att följa och påverka arbetet bör gemensamt ankomma på företrädare för staten som arbetsgivare och de statsanställdas huvudorganisationer. Därför bör en partsgemensam ledningsgrupp inrättas.

Stöd till myndigheterna bör lämnas av bl. a. SIPU. Inom några myndigheter bör särskilda intensivsatsningar genomföras.

Kvinnorepresentationen i statliga styrelser, utredningar m. m. bör stärkas. Insatserna bör intensifieras och inriktas på att ingen styrelse eller motsvarande som tillsätts av regeringen skall vara enkönad efter år 1988.

**Skälen för min bedömning:** Jämställdhet mellan kvinnor och män kräver grundläggande förändringar i attityderna till de traditionella könsrollerna och i den arbetsfördelning mellan kvinnor och män som nu råder i samhäl-

let. Både kvinnan och mannen i familjen måste ges samma möjligheter och praktiska förutsättningar såväl att utöva ett aktivt föräldraskap som att förvärvsarbeta. Dessa mål – som alltjämt är giltiga – anges redan i prop. 1975/76: 173 (InU 42, rskr 342) om kvinnor i statlig tjänst. Samtidigt framhålls att arbetet med jämställdhetsfrågorna är intimt förenat med det reformarbete som fortlöpande pågår inom bl. a. utbildnings-, arbetsmarknads-, social-, familje- och skattepolitiken.

Jämställdheten inom statsförvaltningen kan självfallet inte utvecklas isolerat från utvecklingen inom samhället i övrigt. Staten är också ur jämställdhetssynpunkt en spegelbild av arbetsmarknaden i stort. Men staten har enligt min mening ett betydande ansvar att aktivt driva jämställdhetsfrågorna. Staten – och övriga offentliga arbetsgivare – bör ägna stor omsorg åt att inom det egna området skapa goda och likvärdiga arbetsvillkor och en jämnare arbetsfördelning mellan kvinnor och män.

Den nya inriktning av personalpolitiken som jag tar upp i detta sammanhang – med bl. a. decentralisering av arbetsgivarfunktionen, ökad personalrörlighet och ökad personalutveckling – får även positiva effekter för jämställdhetsarbetet inom statsförvaltningen. En förutsättning är dock att myndigheterna tar till vara de nya möjligheterna och ger jämställdhetsfrågorna en central plats i sitt förändrings- och förnyelsearbete.

Under den tioårsperiod som har gått sedan år 1975 – och som f.ö. har sammanfallit med den av Förenta Nationerna proklamerade kvinnodekaden – har strävandena lett till att de formella hindren för jämställdhet nu är undanröjda. Omfattande utredningar och försöksverksamheter har genomförts för att finna modeller för hur jämställdhetsarbetet kan bedrivas lokalt på myndigheterna och för statsförvaltningen i dess helhet. Flera projekt har syftat till att bryta könsdominansen i olika yrken. Myndigheterna har uppmanats att upprätta och redovisa särskilda jämställdhetsplaner och att inom sig utse jämställdhetsansvariga m. m. Särskilda medel har avsatts för projekt inom jämställdhetsområdet som normalt inte kan anses ingå i myndigheternas verksamhet och som de saknar medel för.

Under tioårsperioden har betydelsefulla inbrytningar av kvinnor gjorts på flera manligt dominerade områden bl. a. inom affärsverken, polisen och försvaret. Även om de kvantitativt kan tyckas vara blygsamma har de enligt min mening stort värde för den fortsatta utvecklingen. Genom att fler kommer in på yrkesområden som domineras av det motsatta könet påverkas attityderna till könsrollerna i arbetslivet. Nya förebilder skapas som är viktiga vid yrkesval och val av utbildning. Enligt min uppfattning är alltjämt just traditionella attityder till vad som är specifikt kvinnligt resp. manligt ett av de största hindren för en snabbare jämställdhetsutveckling.

Kvinnornas andel av det totala antalet statligt anställda har ökat från 44% till 48%. Kvinnor och män har dock i stor utsträckning olika yrken också hos staten. De inbrytningar som gjorts gäller främst kvinnor till mansdominerade områden. Det har generellt varit svårare att få män att

söka till kvinnodominerade yrkesområden. En bidragande orsak är naturligtvis att kvinnor alltjämt dominerar de lägre tjänsterna och lönegraderna. Detta gäller såväl hos staten som i kommunal och privat tjänst.

*Huvudinriktningen* för det fortsatta jämställdhetsarbetet inom statsförvaltningen bör vara att successivt bryta uppdelningen av kvinnliga och manliga arbeten och att öka kvinnornas andel i de beslutsfattande positionerna. Den centrala utrednings- och försöksverksamhet som bedrivits i SAMN:s regi har givit värdefulla bidrag till kunskaper om metoder och förutsättningar för myndigheternas jämställdhetsarbete. Denna verksamhet kan i allt väsentligt anses vara genomförd.

Jag återkommer i det följande till uppläggningsen av det fortsatta jämställdhetsarbetet. Som en bakgrund redovisar jag först de insatser som på regeringens initiativ vidtagits sedan den tidigare nämnda jämställdhetspropositionen (prop. 1975/76: 173) år 1976.

#### *Hitillsvarande jämställdhetsarbete*

SAMN kommer senare under innevarande år i enlighet med uppdrag från regeringen att lämna en samlad redovisning av jämställdhetsarbetet i statsförvaltningen mellan åren 1975 och 1984 samt effekterna av detta. SAMN:s rapport bör enligt min mening vid publiceringen tillställas samtliga myndigheter.

Frågan om jämställdhet mellan kvinnor och män har uppmärksamats särskilt av staten som arbetsgivare alltsedan utredningen (Fi 1972:09) angående kvinnornas situation i den statligt lönerulerade offentliga förvaltningen tillsattes. I den tidigare nämnda propositionen om kvinnor i statlig tjänst redovisas olika åtgärder för att förbättra kvinnornas situation och skapa förutsättningar för ökad jämställdhet mellan kvinnor och män. Målet att både kvinnan och mannen i familjen skall ges samma möjligheter och praktiska förutsättningar såväl att utöva ett aktivt föräldraskap som att förvärvsarbeta slås fast.

En förordning (1976: 686) om jämställdhet mellan kvinnor och män i statlig tjänst utfärdades år 1976 med tillhörande cirkulär (1976: 687). Författningarna är numera upphävda och delvis ersatta av förordningen (1984: 803) om jämställdhet i statlig verksamhet. Myndigheterna ålades i förordningen 1976: 686 bl. a. att årligen redovisa de åtgärder som vidtagits för att främja jämställdhet mellan kvinnor och män samt effekterna av dessa. Samtidigt beslutade regeringen om försöksverksamhet inom ett antal myndigheter och områden. Bl. a. skulle dåvarande statens personalutbildningsnämnd (PUN) utarbeta en plan för försöksverksamhet med barntillsyn i anslutning till statens kursgård Sjudarhöjden.

Vidare skulle PUN i samråd med de berörda myndigheterna i kvarteret Garnisonen i Stockholm och med dåvarande statens personalnämnd (SPN) planera och genomföra en försöksverksamhet med vidareutbildning av anställda i de lägre lönegraderna. PUN skulle också kartlägga utbildnings-

behovet för lokalvårdare och utreda behovet av en utbildning för lokalvårdare till lokalvårdsledare och redovisa denna kartläggning till regeringen.

Televerket fick samma år i uppdrag att genom information, praktik och viss utbildning intressera kvinnor för manligt dominerade yrken och intressera män för kvinnligt dominerade yrken. Exempel på mansdominerade yrken var apparatuppsättare, nätreparatör, underhållsarbetare. Exempel på kvinnodominerade yrken var försäljare, ritare, telefonist. Dessutom skulle SPN utfärda anvisningar för myndigheternas undersökningar av könsfördelningen på arbetsplatserna, informera om rätten till barnledighet samt utforma rekryterings- och informationskampanjer.

Försöken vid televerket utvidgades år 1977 till riksskatteverket, kriminalvårdsverket, försvarets civilförvaltning, tullverket och statens järnvägar. Berörda kvinnodominerade yrkesgrupper var här kontorist, vagnstädare, bäddare och tvätteriarbetare. Bland de mansdominerade kan nämnas kronofogdeskreterare/assistent, vårdare, tullbevakningspersonal, lokförare, samt anställda med teknisk vagntjänst och växlingstjänst.

Försöken med att intressera kvinnor för mansdominerade yrken har fortsatt genom ett uppdrag som regeringen gav SAMN i april 1981. Denna gång inriktades försöksverksamheten på tekniska yrken. Fem statliga myndigheter medverkar. De yrken som har valts är ingenjör, maskinist, verkstadsarbetare, verkstadsförman, lokförare och reparatör.

Myndigheterna har upprättat handlingsprogram som omfattar olika åtgärder vilka dels kan underlätta anställning av kvinnor på lediga tekniska tjänster, dels kan syfta till att på längre sikt påverka flickor att söka sig till tekniska utbildningar. Exempel på sådana mer långsiktiga åtgärder är att ställa praktikplatser till förfogande och att kvinnliga tekniker informerar i skolor.

Ett hinder har visat sig vara att kvinnor ofta saknar teknisk grundutbildning och/eller inte har tillräcklig yrkeserfarenhet från tekniska yrken. Försöksverksamheten, som är benämnd BRYTTEKNIK, pågår till den 1 juli 1985.

För att få fler män till kontorsyrket påbörjades år 1978 på regeringens uppdrag ett projekt vars syfte var att genom olika informations- och rekryteringskampanjer försöka bryta den ensidiga könsfördelningen inom kontorsyrket. Projektet omfattade länsarbetsnämnden i Stockholm och dess distriktskontor Solna och Norrmalm samt 13 andra statliga myndigheter i Stockholmsområdet.

För att bryta könsuppdelningen också vad gäller olika befattningsnivåer gav regeringen år 1977 SPN i uppdrag att i samverkan med högst tio myndigheter bedriva försöksverksamhet i syfte att stimulera kvinnor att i större utsträckning söka tjänster i högre lönegrader inom dessa myndigheter. Det gällde lönegrad F18 och högre. De myndigheter som deltog i försöksverksamheten var länsstyrelsen i Göteborgs- och Bohus län, riksskatteverket, riksrevisionsverket, arbetarskyddsstyrelsen, arbetsmark-

nadsverket, skolöverstyrelsen, statistiska centralbyrån, patent- och registreringsverket, postverket samt televerkets huvudkontor.

En utvärdering som gjorts av SAMN av det s. k. F18-försöket visar att syftet – att lå fler kvinnor att söka tjänster i lönegrad F18 och högre – inte uppnåts. Däremot tillsattes betydligt fler av de aktuella tjänsterna med kvinnor under försöksstiden än som skett under en tolv månadersperiod före. Detta kunde enligt SAMN tolkas så att F18-försöket bidragit till att göra kvinnornas lämplighet synligare för dem som beslutar vid tjänstetillsättningarna. Utvärderingen visade också att de kvinnor som sökte högre tjänster genomsnittligt hade högre utbildning och längre arbetslivserfarenhet än de medsökande männen.

De myndigheter som deltog i F18-försöket var överens om att det var svårt att rekrytera kvinnor till tjänster över F18 eftersom andelen kvinnor i det s. k. mellanskiktet, varifrån rekryteringen normalt sker till högre befattningar, var alltför liten.

Mot denna bakgrund uppdrog regeringen i april 1981 åt SAMN att med utnyttjande av erfarenheterna av F18-försöket biträda några myndigheter med att planera och genomföra personalutvecklingsåtgärder som skulle leda till att underlaget breddades för en rekrytering av kvinnor till högre tjänster. Detta projekt som har benämnts KUB (Kvinnor, Utbildning, Befordran) pågår alljämt. Det omfattar skolöverstyrelsen med AMU-verksamheten, SIDA, postverket och statistiska centralbyrån.

Under projektets första år bildades partssammansatta grupper på myndigheterna. Inledningsvis gjordes en uppskattning av personalavgångarna under de närmaste fem åren och en bedömning av vilka tjänster som skulle bli lediga under samma tid med hänsyn tagen till omorganisationer och de årliga rationaliseringskraven. Därefter kartlades karriärvägarna på de olika myndigheterna. I juli 1983 kunde alla myndigheter utom en redovisa handlingsplaner med konkreta mål. Projektet beräknas pågå till den 1 juli 1985.

Under våren 1981 gav regeringen SAMN i uppdrag att belysa hur kvinnors arbetsmarknad inom den statligt lönerulerade sektorn skulle komma att påverkas av framtida datoriseringar. SAMN:s utgångspunkt för undersökningen var att kartlägga vilka områden som beräknas datoriseras, vilken omfattning datoriseringen har och hur snabbt den går, vad datoriseringen innebär för sysselsättning och arbetsförhållanden samt hur negativa konsekvenser av datoriseringen kan förebyggas. I februari 1982 redovisade SAMN en rapport till regeringen av vilken det bl. a. framgår att myndigheternas beredskap för att möta de förändringar som datoriseringen väntas medföra för närvarande är låg.

I september 1982 uppdrog regeringen åt SAMN att undersöka möjligheterna för kvinnor att behålla och vidareutveckla sina arbetsuppgifter i en arbetsmarknad som präglas av stark struktumvandling. De myndigheter som deltar i denna undersökning är televerket genom telekontoret i Sundsvall, statens löne- och pensionsverk, lokala skattemyndigheten i Sunds-



vall, patent- och registreringsverkets bolagshyra samt länsstyrelsen i Västernorrlands län.

SAMN valde myndigheter främst i Sundsvallsområdet eftersom det var känt att flera av dem skulle komma att påverkas av datoriseringar och omorganisationer under 1980-talet. Det har också visat sig att dessa myndigheter vad gäller fördelning av arbetstagare på olika lönegradsfält, könsfördelning, arbetstid m. m. är representativa för statsförvaltningen i dess helhet. Resultatet av undersökningen skall slutligt redovisas år 1985.

Slutligen bör här nämnas de åtgärder som vidtagits för att öka kvinnorepresentationen i samband med att en myndighet skall ge någon eller föreslå någon till ett uppdrag. Regeringen har som tidigare framgått under år 1984 utfärdat en ny jämställdhetsförordning för den statliga verksamheten. En betydelsefull förändring har därvid genomförts i fråga om nomineringar till uppdrag och liknande (3 och 4 §§). Enligt den nya förordningen *skall* en myndighet, när den föreslår någon till ett uppdrag inom ett område där det inte råder en i huvudsak jämn könsfördelning, föreslå en person av vardera könet, om det kan ske inom ramen för sakliga urvalsgrunder. När myndigheten själv skall ge någon ett uppdrag, skall myndigheten på motsvarande sätt verka för att göra det möjligt att välja mellan personer av båda könen.

Konstitutionsutskottet har redan tidigare betonat att strävandena att öka kvinnorepresentationen på olika områden måste fortsätta (KU 1983/84: 30 s. 21). I årets granskningsbetänkande (KU 1984/85: 35 s. 21) uttalar utskottet att det mot den bakgrunden är betydelsefullt att sådana åtgärder i fråga om uppdrag m. m. som förutsätts i den nya jämställdhetsförordningen verkligen kommer till stånd.

### *Det fortsatta jämställdhetsarbetet*

De hittillsvarande insatserna har kännetecknats av att staten som arbetsgivare ensidigt prövat olika metoder att öka jämställdheten. I stor utsträckning har detta haft formen av centralt initierade och genomförda försök. Den ansatsen har haft stort värde för att öka kunskaperna om effektiviteten i olika metoder.

En viktig förändring har skett genom att staten och de statsanställdas huvudorganisationer under sommaren 1984 har träffat ett jämställdhetsavtal. Avtalet finns intaget i det statliga medbestämmandeavtalet (MBA-S). Av detta framgår att tyngdpunkten i jämställdhetsarbetet förskjuts till myndighetsnivå. Parterna åtar sig nämligen genom avtalet att lokalt verka för aktiva åtgärder för jämställdheten. Avtalet innehåller de riktlinjer som bör vara styrande för det framtida jämställdhetsarbetet.

Avtalet påverkar det sätt på vilket jämställdhetsarbetet organiseras. SAMN fick vid sin tillkomst i uppdrag att verka för jämställdhet i statsförvaltningen. SAMN har därvid i praktiken verkat normerande för myndigheterna. En sådan roll är enligt min mening inte förenlig med uppfattningen

att jämställdhetsavtalet numera skall vara den viktigaste grunden för myndigheternas jämställdhetsarbete. En anpassning med hänsyn härtill bör göras av SAMN:s instruktion. Jag återkommer till SAMN:s och de övriga stabsmyndigheternas roll i det framtida jämställdhetsarbetet.

I den nyssnämnda förordningen (1984:803) om jämställdhet i statlig verksamhet har regeringen i anslutning bl. a. till 7 kap. MBA-S meddelat en del föreskrifter för sina myndigheter i syfte att öka jämställdheten i statliga anställningar och uppdrag.

Huvudansvaret för att följa och påverka det fortsatta jämställdhetsarbetet bör gemensamt ankomma på företrädare för staten som arbetsgivare och de statsanställdes huvudorganisationer. Jag avser därför att bjuda in huvudorganisationerna att delta i *en partsgemensam ledningsgrupp* för jämställdhetsarbetet i statsförvaltningen. I gruppen bör också ingå företrädare för bl. a. de centrala stabsmyndigheterna. Ledningsgruppens uppgift bör vara att verka för samordning av bl. a. de centrala insatser för ökad jämställdhet som på olika sätt görs av stabsmyndigheterna. Gruppen bör förutom att följa utvecklingen på jämställdhetsområdet inom statsförvaltningen också lämna förslag till särskilda åtgärder, i första hand till berörd stabsmyndighet, och om det behövs, också till regeringen.

En utveckling där myndigheterna själva tar ett ökat ansvar för jämställdhetsarbetet förutsätter att de har tillgång till kvalificerat stöd i form av utbildning och rådgivning. SIPU har enligt sin instruktion ett ansvar för att sådant stöd finns tillhands – såväl på jämställdhetsområdet som på andra administrativa områden. SIPU har också nyligen fått regeringens uppdrag att utarbeta en handledning för myndigheterna inför det lokala arbetet enligt det nya jämställdhetsavtalet.

De centrala stabsmyndigheterna, i första hand SAMN, statskontoret, SAV och SIPU, kommer i sin reguljära verksamhet i nära kontakt med och kan påverka frågor som direkt eller indirekt inverkar på utvecklingen på jämställdheten inom statsförvaltningen. Det gäller exempelvis SAMN:s uppgifter inom det statliga arbetsmarknadsområdet, bl. a. i rörlighetsfrågor eller strukturförändringar i samband med införande av ny teknik. Det är därför viktigt att dessa myndigheter beaktar jämställdhetsaspekterna i sin reguljära verksamhet. Det kan ske bl. a. genom att det inom dessa myndigheter utses särskilda *jämställdhetsansvariga*. Deras uppgift bör vara att följa projekt och annan utåtriktad verksamhet för att säkerställa att olika aspekter på frågan om jämställdhet mellan kvinnor och män beaktas.

Jag avser vidare att föreslå regeringen att uppdra åt några myndigheter att genomföra *särskilda intensivsatsningar på jämställdhetsområdet*. Erfarenheterna av den projekt- och utvecklingsverksamhet som har bedrivits av framför allt SAMN bör därvid tas till vara. Inom dessa intensivmyndigheter bör konkreta mål formuleras för könsfördelningen inom olika yrkesgrupper, enheter, befattningsnivåer m. m. Målsättningen bör ske med utgångspunkt i en faktisk bemanningsplanering och i första hand avse den

närmaste treårsperioden. Även längre planeringshorisonter bör kunna förekomma om förutsättningar bedöms finnas för realistiska målformuleringar.

Särskilda jämställdhetsplaner bör upprättas av intensivmyndigheterna. Dessa bör omfatta bl. a. rekryterings- och utbildningsplaner, planer för arbetsbyte, rotations- och cirkulationstjänstgöring och planer för praktikplatser, semestervikariat m. m. Årliga planeringssamtal mellan närmaste chef och medarbetare bör genomföras systematiskt. Kvinnor bör ingå i alla förekommande arbetsgrupper, projektgrupper, internutredningar m. m.

De berörda myndigheternas rekryteringsförfaranden bör ses över. Annonseringen bör i större utsträckning och tydligare rikta sig till det underrepresenterade könet. Bl. a. bör effekten av illustrerade annonser med bilder av kvinnor resp. män i otraditionella kvinnliga resp. manliga arbeten prövas. Den mest meriterade av det underrepresenterade könet bör som regel kallas till anställningsintervju. I alla urvalssammanhang, bl. a. vid tjänstetillsättning och urval till utbildning bör de uppsatta jämställdhetsmålen beaktas. Det bör särskilt observeras att strävan efter jämställdhet som jag tidigare har framhållit numera enligt praxis anses utgöra saklig grund i regeringsformens mening vid tjänstetillsättningar (se den förut åberopade rapporten SAV informerar 1984 nr 1).

Centralt stöd till myndigheterna både genom konsultinsatser och utbildning bör lämnas av SIPU. Huvuddelen av kostnaderna för intensivsatsningen bör bäras av de berörda myndigheterna själva. Viss del av SIPU:s insatser bör dock kunna betalas från anslaget Särskilda utbildningsinsatser, m. m. under trettonde huvudtiteln. Regeringsuppdraget bör följas upp årligen. Effekterna av de olika insatserna bör utvärderas och resultaten publiceras på lämpligt sätt.

*Personalutbildning* är vid sidan av arbetsrotation, arbetsutvidgning och delegering en av de viktigaste delarna av personalutvecklingen. För närvarande får män mer utbildning i arbetet än kvinnor. SAMN:s sammanställning av myndigheternas jämställdhetsredovisningar omfattar 142 myndigheter med 104 387 kvinnor och 152 928 män anställda. Av dessa har vad gäller internutbildning 43 850 kvinnor fått 240 531 utbildningsdagar medan 72 032 män har fått 565 682 utbildningsdagar. Vad gäller externutbildning har 9 161 kvinnor fått 31 636 utbildningsdagar och 12 878 män fått 50 544 utbildningsdagar. Av de totala medel som anslagits till personalutbildning har närmare tre fjärdedelar gått till männen.

Det är angeläget att myndigheterna är uppmärksamma på hur utbildningsresurserna fördelas mellan kvinnor och män. Jag anser att det är ett rättvisekrav att kvinnorna i större utsträckning än hittills får del av den vidareutbildning som bedrivs inom statsförvaltningen.

SIPU bedriver i dag en andra försöksomgång med kompetenshöjande utbildning för i biträdes- och assistentkarriärerna. Syftet är att öka genomströmningen till handläggarkarriärerna. Denna utbildning bör fortsätta som ett led i SIPU:s reguljära verksamhet.

SIPU bör även – i syfte bl.a. att förbättra kvinnornas utvecklingsmöjligheter – undersöka i vilken utsträckning högskolans, den kommunala vuxenutbildningens och utbildningsradions utbud kan utnyttjas inom ramen för personalutbildningen, ev. i kombination med utbildning som arrangeras av SIPU eller av myndigheterna själva. SIPU bör inom ramen för befintliga medel ombesörja att myndigheterna på lämpligt sätt får kännedom om dessa utbildningsmöjligheter.

Central chefsutbildning inom statsförvaltningen bedrivs f.n. av civildepartementet, SIPU och SAV. Civildepartementets utbildning har i första hand vänt sig till verksledningarna inkl. landshövdingarna m. fl. Av de 140 personer på verkschefs-nivå som deltagit har tio varit kvinnor. I SAV/SIPU:s personalchefskurser har totalt 125 personer deltagit, därav ungefär 20 kvinnor. Det låga kvinnodeltagandet får givetvis ses mot bakgrund av att så få kvinnor är chefer.

Vissa myndigheter med egna chefsutbildningsprogram, bl. a. televerket och statens vattenfallsverk (Vattenfall) har utvecklat särskilda chefprogram för kvinnor. Jag anser att denna väg bör prövas även inom den chefsutbildning som bedrivs av SIPU och SAV, bl. a. för att härigenom bredda rekryteringsunderlaget till chefsbefattningarna inom statsförvaltningen. Jag avser därför att senare föreslå regeringen att en särskild omgång av chefsutbildning riktad till enbart kvinnor genomförs på försök. Detta bör huvudsakligen kunna grundas på redan befintliga utbildningar som bedrivs av SIPU och SAV. I dessa kurser bör kvinnor som inte är chefer eller som är chefer på lägre nivå kunna delta.

I detta sammanhang vill jag betona vikten av att jämställdhetsfrågor också i fortsättningen alltid tas upp i chefsutbildningar. Därvid bör i första hand behandlas de åtgärder chefer kan vidta för att främja jämställdheten. Ett annat inslag bör då vara att ge chefer en större insikt i att kvinnor och män kan reagera olika i olika arbetssituationer utifrån sina skilda erfarenheter. En utgångspunkt bör vidare vara att ge ökad insikt hos chefer om betydelsen av deras stöd i vidareutvecklingen av sina manliga resp. kvinnliga medarbetare.

Jag övergår nu till frågan om *datoriseringens inverkan på kvinnornas arbetsmarknad*. Dataeffektutredningen (Dir 1978: 76) har i sitt slutbetänkande (SOU 1984: 20) Datorer och arbetslivets förändring visat att kvinnor, särskilt lågutbildade kvinnor med rutinbetonade arbetsuppgifter riskerar att få bära en stor börda av den omställnings- och anpassningsprocess som den tekniska utvecklingen i kombination med den könssegregerade arbetsmarknaden kan ge upphov till under de kommande åren. Utredningen räknar med att var tredje kvinna i arbetslivet arbetar inom kontors- och serviceområden som direkt kommer att beröras av datorisering.

Jag vill här erinra om att regeringen efter föredragning av statsrådet Gradin i prop. 1984/85: 130 om kvinnornas villkor på arbetsmarknaden har redovisat sina ställningstaganden till dataeffektutredningens förslag i den-

na del. I propositionen har regeringen även förordat en projektverksamhet i storleksordningen 15 milj. kr. för budgetåret 1985/86 i syfte att stärka kvinnornas ställning på arbetsmarknaden.

Vad särskilt gäller den statligt reglerade sektorn har SAMN – som redan har nämnts – undersökt datoriseringens inverkan på kvinnornas arbetsmarknad och därvid kommit till i sak samma resultat som dataeffektutredningen. SAMN har dessutom visat bl. a. att myndigheternas personaladministrativa beredskap vid införande av ny teknik ofta är låg.

Jag anser det vara angeläget – inte bara ur jämställdhetsaspekt utan även från allmänna personalpolitiska och arbetsmarknadspolitiska utgångspunkter – att denna beredskap snarast höjs. Myndigheterna bör därför uppmanas att kartlägga vilka arbetsuppgifter som inom en treårsperiod kommer att påverkas av datorisering eller annan ny teknik. I anslutning härtill bör utvecklings- och rörlighetsplaner vid behov upprättas för berörda arbetstagare. Syftet bör vara att bättre ta tillvara den kompetens som finns, att förebygga övertalighet och att samtidigt sträva efter att bryta könsuppdelade arbetsuppgifter. Jag avser att inom kort återkomma till regeringen i denna fråga.

SIPU bör erbjuda myndigheterna sådan utbildning i ny teknik och datorisering som främst riktar sig till kvinnor. Det är viktigt att kvinnorna kan tillgodogöra sig de möjligheter som den nya tekniken skapar både vad gäller nya arbetstillfällen, arbetsuppgifter och ett rikare arbetsinnehåll. Erfarenheter visar att kurser som riktar sig till enbart kvinnor är viktiga vid sidan av dem som riktar sig till båda könen.

Jag avser att i annat sammanhang återkomma till regeringen med förslag om att uppdrag lämnas till SIPU och de övriga större utbildningsanordnarna dvs. DAFA, statskontoret och Statskonsult AB att tillsammans redovisa ett program för kompetenshöjande åtgärder inom ADB-området.

De myndigheter som har en utpräglad teknisk verksamhet med många manliga anställda tekniker bör sträva efter att rekrytera fler kvinnliga tekniker. Vattenfall samarbetar i Norrbotten med gymnasieskolan i Jokkmokk om utbildning av kvinnliga tekniker. Skolan har under de senaste åren antagit 18 kvinnor till drift- och underhållslinjen, varav tre placerats vid vattenfall som aspiranter efter avslutad utbildning. Jag anser att denna typ av samarbete bör kunna få efterföljare i framför allt myndigheter med regionala förvaltningar.

Myndigheter med tekniskt inriktad verksamhet bör aktivt kunna marknadsföra sin verksamhet i skolor, högskolor etc. på orten. Även träffar med föräldrar till ungdomar som skall välja linje bör kunna arrangeras genom dessa myndigheters försorg. På detta sätt breddas på sikt rekryteringsunderlaget för myndigheten samtidigt som framför allt flickor kan göras uppmärksamma på sina möjligheter i tekniska utbildningar och yrken. Det kan härigenom bli ett viktigt inslag i strävandena att bryta den könsuppdelade arbetsmarknaden.

Regeringen har nyligen i den nämnda propositionen om kvinnornas villkor på arbetsmarknaden anmält sin avsikt att kartlägga vilka åtgärder som kan vidtas för att kvinnorepresentationen skall kunna stärkas inom statliga styrelser m. m. En viktig uppgift inom ramen för kartläggningen blir att överlägga med arbetsmarknadens parter och andra organisationer som är företrädare i större omfattning i statliga styrelser, utredningar etc. om hur nomineringen av kvinnor skall kunna öka. Insatserna bör enligt min mening intensifieras och inriktas på att ingen styrelse eller motsvarande som tillsätts av regeringen skall vara enkönad efter år 1988. I denna fråga har jag samrått med statsrådet Gradin.

## 7 Den förebyggande hälsovården

**Min bedömning:** Det direkta bidraget till Statshälsans verksamhet genom anslaget *Bidrag till stiftelsen Statshälsan* bör anpassas med hänsyn till att reglerna om samhällets bidrag till företagshälsovård ändras fr. o. m. år 1986.

**Skälen för min bedömning:** I budgetpropositionen 1976 (prop. 1975/76: 100 bil. 2, InU 34, rskr 168) gjordes vissa principiella ställningstaganden om utformningen av den statliga företagshälsovården. Föredraganden framhöll då bl. a. att det var väsentligt att de anställda fick ett inflytande över företagshälsovården. Den skulle omfatta en medicinsk, en teknisk och en psykosocial del. Det förutsattes att frågan om riktlinjer för företagshälsovårdens inriktning och innehåll skulle regleras i avtal mellan de centrala parterna på den statliga arbetsmarknaden. Ett sådant avtal slöts i maj 1976.

Sedan den 1 juli 1980 har stiftelsen Statshälsan ansvaret för företagshälsovården för de statligt anställda i enlighet med ett avtal som SAV den 19 februari 1979 har träffat med de statsanställdas huvudorganisationer om riktlinjer för organisation m. m. för statlig företagshälsovård (jfr prop. 1978/79: 133, Au 30, rskr 294). I korthet innebär avtalet att parterna har förklarat sig ense att gemensamt inrätta ett organ med uppgift att svara för företagshälsovården för arbetstagare hos staten.

Statshälsan finansieras enligt avtalet med medel som staten som arbetsgivare ställer till förfogande efter kollektivavtalsförhandling mellan parterna. För det ändamålet har fr. o. m. budgetåret 1980/81 ett särskilt bidragsanslag förts upp i statsbudgeten. Utöver denna finansiering uppbär Statshälsan ersättning från försäkringskassorna.

Verksamheten bedrivs huvudsakligen genom lokala hälsocentraler. Prioritering och inriktning av centralernas verksamhet beslutas av lokala, partssammansatta hälsoråd inom de ramar som fastställs av Statshälsans styrelse och genom centrala kollektivavtal, framför allt 1976 års avtal om riktlinjer för företagshälsovården.

Utbyggnaden av lokala hälsocentraler har skett snabbt. Utbyggnadstakten har i praktiken fått anpassas till vad som varit möjligt med hänsyn till lokalanskaffning, personalförsörjning, utbildning av personal och hälsorådsledamöter m. m. Antalet hälsocentraler i drift var vid utgången av förra budgetåret 96. Utöver detta förekom samarbete med extern företagshälsovård med kommunala och privata intressenter vid 95 hälsocentraler. Antalet anställda var 758 och den totala omsättningen var 233 milj.kr.

Vid utgången av budgetåret 1983/84 hade 335 000 statsanställda eller 87% tillgång till företagshälsovård. Under innevarande budgetår inrättas 16 nya centraler och täckningsgraden ökar till 94%. Under budgetåret 1986/87 beräknas utbyggnaden vara slutförd. Antalet hälsocentraler i Statshälsans regi beräknas då uppgå till 122. Riksdagen bör hållas informerad om läget i utbyggnaden av den förebyggande hälsovården.

För att ge en mer konkret uppfattning av verksamheten vid Statshälsan vill jag här kortfattat redovisa några uppgifter från verksamhetsåret 1983/84. Under verksamhetsåret förekom 50 000 sjukbesök hos läkare och nära 40 000 sjukbehandlingar hos företagssjukgymnast. 22 000 förebyggande individbehandlingar gjordes hos sjukgymnast. Här överväger besvär från nacke, axlar, skuldror och armar samt rygg. Belastningsskador och belastningsbesvär är dominerande. Inom det psykosociala området har personalkonsulenter haft eller inlett 3 200 individärenden. Närmare hälften av dessa är direkt relaterade till arbetet. Antalet kvalificerade tekniska mätningar av arbetsmiljön har varit 1 400. Här har endast mätningar som innefattat protokoll och analys tagits med, inte de dagliga insatserna av rutinkaraktär.

27 000 kartläggande hälso- och arbetsmiljöundersökningar har genomförts. Huvuddelen av dessa, eller ca 20 000, är s. k. basundersökningar som innebär att såväl hälsa som arbetsmiljö studeras. På så sätt uppmärksammas särskilt sjukdomssymptom som ofta har samband med arbetet. Ungefär 5 000 undersökningar har riktats mot en viss yrkesgrupp eller grupp som har särskilt utsatt arbete.

Under verksamhetsåret gjordes totalt nära 16 000 besök på myndigheterna. Besöken gällde allt från vanliga arbetsplatsbesök (7 100) till deltagande i anpassningsgrupp (220), skyddsronder (600) och sammanträden i skyddskommittéer (1 500). Vid nära 2 000 tillfällen medverkade personal från Statshälsan i myndigheternas interna utbildning.

En rad projekt som avser speciella miljörisker eller personalkategorier har startats. Som ett exempel kan nämnas ett utvecklingsprojekt som rör datoriseringens påverkan på arbetsplatserna och arbetsmiljön och undersökningar av kassapersonal vid posten, tjänstemän vid arbetsförmedlingar och vid polisen. Ett program för forskning och utveckling inom företagshälsovården har utarbetats. Riktlinjer har dragits upp för utvecklingsarbetet inom bl. a. synergonomi, hörsel/buller, arbetsprogram för hot- och våldssituationer och informations- och åtgärdsprogram.

Under verksamhetsåret har Statshälsans verksamhetsinriktning publicerats i en särskild skrift *Det här är vår inriktning*. Där beskrivs bl. a. målen för verksamheten inom Statshälsans huvudarbetsområden, dvs. behandlande verksamhet (sjukvård, rehabilitering, stödsamtal och löpande tekniska frågor), kartläggande verksamhet (hälso- och arbetsmiljöundersökningar) och rådgivning och information/utbildning (datorisering, stresspåverkan, alkoholfrågor, lokalplanering m. m.).

Regeringen har i prop. 1984/85: 89 (SoU 1984/85: 13, rskr 172) om företagshälsovård och arbetsanpassning lagt fram riktlinjer för den framtida inriktningen och utbyggnaden av företagshälsovården i samhället i dess helhet. Riktlinjerna omfattar bl. a. åtgärder för att påskynda utbyggnaden av verksamheten.

I propositionen föreslås bl. a. ett nytt bidragssystem för att stimulera anslutningen av mindre företag och utbyggnaden av företagshälsovården. Det nya bidragssystemet innebär en principiell rätt till bidrag från samhället under förutsättning att en företagshälsovårdsenhet uppfyller vissa fastställda villkor. Prövningen av om villkoren är uppfyllda skall utföras av yrkesinspektionsnämnderna. Bidraget kommer att utgå i förhållande till det antal personer, såväl anställda som egen- och ensamföretagare, som omfattas av företagshälsovården. En sådan konstruktion innebär att den nuvarande kopplingen mellan ersättning och sjukvårdskostnader försvinner och att bidraget i fortsättningen är verksamhetsneutralt.

Jag vill här erinra om vad jag anförde i denna fråga i årets budgetproposition (prop. 1984/85: 100 bil. 15 s. 80), nämligen att det nya bidragssystemet inte är avsett att påverka samhällets sammanlagda bidrag till Statshälsan. Enligt vad jag har erfarit diskuterar f.n. parterna de anpassningar som krävs till följd av reformen i det avtal om statlig företagshälsovård m. m. som bl. a. reglerar statens direkta bidrag till Statshälsan.

Inom Statshälsan pågår enligt vad jag har inhämtat vissa studier rörande effekterna av den förebyggande hälsovården. Jag räknar med att detta kan vara ett underlag för en utvärdering av Statshälsans verksamhet.

## 8 En fördjupad arbetslivsdemokrati

### 8.1 Medbestämmande för utveckling

**Min bedömning:** SAV bör tillsammans med de statsanställdas huvudorganisationer påbörja ett utvecklingsarbete rörande medbestämmandet på myndigheterna. Parterna bör bl. a. initiera och delta i studier av medbestämmandets verksamhetseffekter.

**Skälen för min bedömning:** Genom medbestämmandereformen (prop. 1975/76: 105, InU 45, rskr 404) kom arbetslivets demokrati inom statsför-



valtningen att få en ny inriktning. En grundläggande inställning bakom reformen var att ett ökat löntagarnsflytande inom den offentliga verksamheten påverkar förvaltningen positivt. I propositionen (bil. 2 s. 137) uttalas att de offentliganställdas möjligheter till arbetstillfredsställelse och till att utveckla sina ambitioner, sin duglighet och sin fantasi är av stor betydelse för den offentliga sektorns effektivitet. De grundläggande idéerna om demokrati, samverkan och solidaritet bör enligt föredraganden genomsyra förvaltningens sätt att fungera.

Dessa grundläggande idéer bör vara styrande även för den fortsatta utvecklingen av medbestämmandet. Verksamheten inom statlig – liksom för övrigt inom all offentlig – förvaltning skiljer sig emellertid principiellt från privat verksamhet därigenom att innehållet fastställs genom beslut som fattas i demokratisk ordning av politiskt tillsatta organ. Vilka typer av statlig verksamhet som skall bedrivas och erbjudas medborgarna bestämmer således dessa genom sina politiskt utsedda företrädare i riksdag och regering. Av naturliga skäl kan – och bör – inte alla detaljer i utbudet till medborgarna bestämmas av de centrala politiska organen. Men dessa bör så långt möjligt ange målen för och den huvudsakliga inriktningen av verksamheten. Det blir därefter den ansvariga myndighetens sak att inom ramen för tillgängliga resurser se till att verksamheten utformas på ett sådant sätt att resultatet står i bästa möjliga överensstämmelse med de fastlagda målen.

Den politiska demokratin gör medbestämmandet inom statsförvaltningen i vissa avseenden mer begränsat än inom privat verksamhet. *Vad* staten skall "producera" är således inte tillgängligt för medbestämmande. Där emot har de statligt anställda och deras organisationer ett lika berättigat intresse som andra anställda att påverka *hur* den organisation skall se ut inom vilken de skall verka. Allt medbestämmande inom det statliga myndighetsområdet måste syfta till att åstadkomma så goda förutsättningar som möjligt för de anställda att genom sina organisationer påverka utformningen av den arbetsmiljö – i vid bemärkelse – inom vilken de utför sina arbetsuppgifter.

Medbestämmandet har ibland utsatts för kritik. Det har hävdats att detta alltför mycket "byråkratiserats" och formaliserats. Det formella har enligt denna kritik hindrat medbestämmandet som kraft för verksamhetens utveckling.

Jag tror att kritiken ibland är berättigad. Jag har därför haft överläggningar med företrädare för de statsanställdas huvudorganisationer för att diskutera hur de anställdas medverkan i förnyelsen av statsförvaltningen kan fördjupas. Överläggningarna har grundats på vad jag nu har redovisat om de frågor som bör förbehållas de politiska organen och de som är öppna för gemensam hantering mellan parterna genom medbestämmandet.

Resultatet av dessa överläggningar har formen av vissa partsgemensamma utgångspunkter för utvecklingen av servicen inom statsmyndighe-

terna Dessa har dokumenterats och ingår i ett studiematerial om service som SIFU tillhandhåller myndigheterna.

Enligt denna gemensamma syn är personalen den ojämförligt viktigaste resursen i förändringsarbetet. Personalens kunskaper, erfarenheter och attityder är i själva verket en fundamental del i själva förändringsarbetet. Det är också personalen som genom sina direktkontakter med medborgarna avgör vilket anseende statsverksamheten får hos allmänheten.

Vidare framhålls medbestämmandet som en viktig källa till förnyelse och förbättrad service. Det är oftast de anställda som i praktiken fullgör serviceuppgifterna och är myndighetens kontaktyta mot allmänheten. De anställdas erfarenheter och kunskaper måste tas tillvara. Genom att de anställda på arbetsplatserna och deras fackliga organisationer aktivt engageras kan många idéer, som är grundade på praktisk erfarenhet, snabbt tas om hand och genomföras. De anställda och deras fackliga organisationer är en värdefull resurs i arbetet med servicefrågorna.

Samverkansformerna bör enligt de partsgemensamma utgångspunkterna behandlas mellan myndigheterna och de fackliga organisationerna redan när förändringsarbetet påbörjas. Strävan bör vara att genom en praktisk tillämpning av reglerna om medbestämmande, bl. a. medbestämmandeavtalen, vidareutveckla ett reellt och sakinriktat medbestämmande i förändringsarbetet. Genom att utveckla myndigheternas service baserad på ett brett deltagande för de anställda i alla led av förändringsarbetet kan den statliga verksamheten göras effektivare och mer serviceinriktad samtidigt som de anställdas inflytande och arbetstillfredsställelse ökas.

Utgångspunkten för mina överläggningar med huvudorganisationerna var insikten att det är möjligt att förena de allt starkare kraven på effektivitet och bättre service med kraven från de anställda på ett inflytande som står i överensstämmelse med deras idéer, kunskaper och erfarenheter. För att ytterligare utveckla medbestämmandet avser jag – bl. a. som en följd av diskussionerna med de statsanställdas huvudorganisationer – att föreslå regeringen att uppdra åt SAV att tillsammans med huvudorganisationerna påbörja ett utvecklingsarbete rörande medbestämmandet på myndigheterna. Parterna bör bl. a. gemensamt initiera och delta i studier av medbestämmandets verksamhetseffekter. Studierna bör avse bl. a. frågan om på vilket sätt medbestämmandet medverkar till att myndigheterna når de politiskt bestämda målen för verksamheten. Medbestämmandets effekter för t. ex. resurshushållningen och arbetsmiljön – i vid bemärkelse omfattande utvecklingsmöjligheter och arbetsmotivation – bör också uppmärksammas.

Eftersom utvecklingsarbetet kommer att bedrivas gemensamt av parterna bör det vara möjligt att i olika försöksverksamheter pröva alternativa utformningar av medbestämmandet. Dessa försök kan också ses som ett led i den fortsatta decentraliseringen av det statliga arbetsgivaransvaret. Jag återkommer senare till denna fråga (avsnitt 9).

Jag kommer inom kort att närmare redovisa min syn på användningen av ADB i statsförvaltningen. Som jag anmälde i prop. 1984/85: 100 (bil. 15 s. 16) har parterna tillsatt en gemensam arbetsgrupp i syfte att ge underlag för att utveckla avtal och vidta andra åtgärder för att fördjupa inflytandet för de anställda vid utveckling, upphandling och införande av ny teknik. Jag anser det angeläget att medbestämmandet utvecklas även inom detta område.

## 8.2 Medbestämmandefrågor vid beredningen av regeringsärenden

**Min bedömning:** Riksdagen skall hållas underrättad om hur förhandlingarna mellan SAV och berörda personalorganisationer om medbestämmandet vid beredningen av regeringsärenden fortskrider.

**Skälen för min bedömning:** Riksdagen har år 1983 och 1984 behandlat vissa frågor om medbestämmandet vid beredningen av regeringsärenden (AU 1983/84: 5, rskr 24; KU 1983/84: 30, rskr 330; AU 1984/85: 3, rskr 5).

Med anledning av riksdagens beslut har regeringen den 14 februari 1985 uppdragit åt SAV att på statens vägnar ta upp förhandlingar med berörda personalorganisationer i syfte att träffa kollektivavtal i de hänseenden och med de syften som framgår av riksdagens uttalanden, främst KU 1983/84: 30 p. 9.

Förhandlingarna kommer att förberedas och följas av en särskild rådgivande delegation vid SAV. I delegationen ingår företrädare för bl. a. regeringskansliet.

Förhandlingarna skall bedrivas skyndsamt. Jag anser att riksdagen bör hållas informerad om hur förhandlingarna fortskrider.

## 8.3 Erfarenheter av externa arbetstagarkonsulter

**Min bedömning:** SAV bör i samverkan med de statsanställdas huvudorganisationer utarbeta en modell för fördjupade studier av erfarenheterna av externa arbetstagarkonsulter.

**Skälen för min bedömning:** I årets budgetproposition (prop. 1984/85: 100 bil. 15 s. 69) har jag anmält att regeringen uppdragit åt SAV att i samverkan med de statsanställdas huvudorganisationer samla in och redovisa myndigheternas erfarenheter av systemet med externa arbetstagarkonsulter. Av SAV:s redovisning framgår att konsultarbetet visserligen i ett flertal fall har medfört ett ökat arbete för många berörda myndigheter och även viss förlängning av projekttider, bl. a. till följd av krav på ytterligare utredningar i projekten. Men detta skall enligt SAV ställas mot att drygt en tredjedel

av myndigheterna anser att konsultens arbete har varit värdefullt ur myndighetens synvinkel. Två tredjedelar av myndigheterna anser att konsultens arbete varit av värde för den lokala arbetstagarorganisationen, framförallt när det har gällt kunskapsuppbyggnaden hos arbetstagarorganisationen.

Från fackligt håll framförs att det dominerande motivet till att anlita arbetstagar-konsult är att man saknar nödvändiga kunskaper för att ha en bra facklig bevakning. Konsultinsatserna har använts både för att granska myndigheternas förslag och för att utveckla egna. I ungefär hälften av fallen har konsultinsatsen lett till att myndighetens förslag ändrats. I drygt hälften av fallen anses konsultinsatsen vara av stort eller mycket stort värde.

Undersökningen visar enligt min mening att de externa arbetstagar-konsulterna ofta kan bidra till att de fackliga organisationerna får möjlighet att medverka i myndigheternas förändringsarbete med egna initiativ. Detta är en viktig del i medbestämmandereformens idéinnehåll. Det är en fråga för parterna att i förhandlingar enas om storleken på de resurser som bör avsättas för ändamålet. SAV bör – i syfte bl. a. att få ett bättre underlag för dessa förhandlingar – i samverkan med de statsanställdas huvudorganisationer utarbeta en modell för fördjupade studier av erfarenheterna av externa arbetstagar-konsulter. Jag avser att i annat sammanhang återkomma till regeringen i denna fråga.

## 9 Decentralisering och förenkling

**Min bedömning:** Personalpolitiken bör mer än hittills utvecklas till ett effektivt styrmedel för förändringar i statsförvaltningen. Det bör ske bl. a. genom att arbetsgivaruppgifterna ytterligare decentraliseras till myndigheterna. Takten får bestämmas med hänsyn till bl. a. de lokala parternas beredskap att gradvis axla ett större inflytande och ansvar.

Förenklingen av de personalpolitiska regelsystemen bör intensifieras. Ett nytt enklare pensionsavtal bör förberedas av parterna gemensamt. Det är vidare angeläget att nuvarande system med tjänstetyper och tjänsteföreningar radikalt förenklas.

Förenklaringsarbetet inom det författningsreglerade området bör fortsätta. Bl. a. bör myndigheterna ges ökade befogenheter att inom givna ekonomiska ramar inrätta och tillsätta tjänster.

Nuvarande förhandlingsdelegation inom SAV:s styrelse bör ersättas av nya, "branschanknutna" förhandlingsdelegationer under SAV:s styrelse.

**Skälen för min bedömning:** Personalpolitiken inom statsförvaltningen regleras dels genom lagar, förordningar och andra av staten utfärdade föreskrifter, dels genom kollektivavtal. Det är de enskilda myndigheterna som har ansvaret för tillämpningen av dessa regler. Regelsystemen är emellertid så utformade att den enskilda myndighetens möjligheter att lokalt anpassa personalpolitiken till de egna förutsättningarna är små i många frågor. Det statliga området känneteckas vid en jämförelse med andra arbetsmarknadssektorer av en hög centralisering. De viktigaste bestämmelserna finns intagna i av regeringen utfärdade generella författningar och i för hela statsförvaltningen gällande kollektivavtal.

Personalpolitiken bör – som jag i det föregående har framhållit – mer än hittills utvecklas till ett effektivt styrmedel för att genomföra de förändringar av statsförvaltningen som jag har behandlat i regeringens skrivelse om den offentliga sektorns förnyelse. För att underlätta detta bör ansvaret för arbetsgivaruppgifterna ytterligare decentraliseras till myndigheterna. Därigenom skapas ökade möjligheter till anpassning och utveckling av en aktiv personalpolitik som ansluter till förutsättningarna inom olika verksamheter.

En ökad decentralisering måste självfallet ske med beaktande av de värden som en sammanhållen central arbetsgivarfunktion innebär. De stora grundläggande kollektivavtalen på statens område har bl. a. medfört att kraven på likabehandling och rättvisa i stor utsträckning har kunnat tillgodoses. Nackdelarna med en långt driven centralreglering har emellertid ökat genom att den statliga verksamheten blivit mer omfattande och komplex. De generella reglerna har antingen blivit för dåligt anpassade till de förhållanden som olika delar av statsförvaltningen arbetar under, eller för detaljerade i de fall att de har utformats för att beakta alla de speciella förhållanden i vilka de kan komma att tillämpas.

Jag anser att en framtida ordning för regleringen av den statliga personalpolitiken bör utformas så, att allmänna principer kommer till uttryck i regler som gäller för hela statsförvaltningen. Grundläggande avtal om förändringar i den allmänna förtjänstnivån och om kvaliteten i de särskilt centrala delarna av anställningsvillkoren bör vara lika för hela statsförvaltningen. Sjuklönesystemet och anställningstryggheten är exempel på sådana centrala avtal där jag inte anser det rimligt att stats tjänstens villkor skall vara olika i skilda delar av statsförvaltningen. De grundläggande principerna för medbestämmandet är ett annat område där det centralt bör finnas fastlagda kvalitetskrav. Däremot torde medbestämmandet kunna fördjupas om dess tekniska utformning ges stora möjligheter till lokal anpassning. Detta var f.ö. en viktig tanke bakom medbestämmandereformen. Inom dessa centralt givna ramar bör staten verka för en långtgående decentralisering till myndigheterna.

En decentralisering av arbetsgivaruppgifterna är inte kontroversiell mellan parterna på den statliga sektorn. Det visar de diskussioner jag har fört

med de statsanställdas huvudorganisationer. En sådan decentralisering underlättas ju för övrigt beträffande många frågor av att parterna är överens.

Jag bedömer att utvecklingen mot ökad decentralisering kan komma att ta flera år i anspråk. Stor hänsyn måste nämligen tas till olika starka behov av decentralisering inom olika områden liksom till de lokala parternas beredskap att gradvis axla ett större inflytande och ansvar. Jag utgår från att både SAV och SIPU kommer att spela en viktig roll i att utveckla olika stödinsatser, bl. a. i form av information och utbildning. Jag anser också – som framgår av regeringens skrivelse om den offentliga sektorns förnyelse – att takten i decentraliseringen får anpassas till de anställdas beredskap att acceptera de olikheter som kan vara en naturlig följd. Erfarenheterna av den decentralisering som genomförts med början under senare delen av 1970-talet visar att acceptansen för skillnader mellan myndigheterna är olika i olika personalpolitiska frågor. Samtidigt kan man iakttä att denna acceptans förändras – vanligen ökar – över tiden.

#### *Regeringens förenklingsuppdrag till SAV*

Decentralisering av sådana arbetsgivaruppgifter som f.n. ombesörjes av främst regeringen och SAV är *ett* led i strävan att underlätta för de enskilda myndigheterna att utöva sin arbetsgivarroll. Utveckling av befintliga regelsystem är ett annat viktigt inslag. Regelöversyner kan vara inriktade både på att förenkla reglerna och att föra ner befogenheterna till myndigheterna. Dessa förenklingar kan vara av flera slag. Jag aviserade i årets budgetproposition (prop. 1984/85: 100 bil. 15 s. 10) att jag avsåg att föreslå regeringen att ge arbetsgivarverket i uppdrag att utarbeta ett förenklingsprogram för de statliga kollektivavtalen. Uppdraget, som lämnades den 14 februari 1985, är brett upplagt och kan väntas lägga en god grund för det fortsatta förenklings- och decentraliseringsarbetet.

Enligt uppdraget skall SAV som förberedelse för kommande avtalsförhandlingar se över *sakinnehållet* i nu gällande avtal. SAV skall därvid undersöka om regler i olika avtal som berör ett och samma ämnesområde kan föras samman till ett avtal. Som ett första led i en sådan undersökning skall SAV redovisa vilka ämnesområden som från myndigheternas synpunkt är mest angelägna att förenkla på detta sätt. SAV skall upprätta en plan för i vilken ordning och vilken takt olika ämnesområden bör ses över.

SAV skall vidare undersöka om regler i olika avtal i större utsträckning bör anpassas till de skilda krav som ställs på olika förvaltningsgrenar och myndigheter, t. ex. för affärsverken, försvaret, rättsväsendet och undervisningsområdet. En sådan områdesanpassning kan ske t. ex. genom säravtal för olika områden. Flera alternativa lösningar bör belysas.

SAV skall undersöka olika sätt att öka delegeringen av förhandlingsarbetet så, att de lokala parterna inom givna ekonomiska ramar får förfoga över avtalens innehåll och tillämpning i större utsträckning än f.n. Exem-

peivis kan centrala avtal i en del hänseenden vara dispositiva. Vid undersökningen bör beaktas att behovet av enhetlighet i avtalstillämpningen i viss utsträckning kan tillgodoses genom föreskrifter och allmänna råd från SAV.

Planer och förslag i dessa delar skall redovisas för regeringen senast den 1 oktober 1985.

SAV skall vidare genomföra ytterligare *delegeringar* i nu gällande avtal. Bl. a. bör beslutsbefogenheterna enligt de s. k. arbetsgivarventilerna delegeras i ökad omfattning. Det gäller delegering såväl från SAV till myndigheterna som från högre till lägre myndighetsnivå. Möjligheten till selektiva delegeringar bör uppmärksammas, t. ex. så, att bara en del myndigheter eller en grupp av myndigheter får utöva arbetsgivarbefogenheter som nu förbehålls SAV.

SAV skall slutligen se över *språket* i avtalen, inräknat redigeringen. En plan skall upprättas för i vilken ordning och i vilken takt de olika avtalen kommer att ses över. Planen skall för godkännande redovisas för regeringen senast den 1 oktober 1985.

SAV skall för sitt arbete med detta förenklingsprogram utse en särskild *samverkansgrupp*. I gruppen skall ingå företrädare för bl. a. samtliga affärsverk, myndigheter som huvudsakligen bedriver uppdragsverksamhet, myndigheter som har central och regional organisation samt någon eller några mindre myndigheter.

En annan viktig fråga i sammanhanget gäller förenkling av de statliga pensionsreglerna. En särskild arbetsgrupp med företrädare för civildepartementet, SAV, statens löne- och pensionsverk samt de statsanställdas huvudorganisationer gör f.n. en översyn av det statliga pensionsavtalet. Arbetet inriktas huvudsakligen på en formell förenkling av pensionsreglerna. Alla relevanta bestämmelser och föreskrifter som nu utgör det statliga pensionsavtalet skrivs om och sammanställs till ett enhetligt dokument. Ett utkast som kan användas som underlag för ett nytt pensionsavtal bör, enligt vad jag har inhämtat, kunna ligga färdigt i slutet av år 1985.

Av administrativa skäl vore det även önskvärt med vissa materiella förenklingar av pensionsreglerna. Härvid bör särskilt reglerna om beräkning av tjänstetid för pension ses över i syfte att komma ifrån den detaljregistrering som nu sker. I konsekvens härmed bör även reglerna om beräkning av löneunderlag för pension ändras. Det statliga pensionssystemet avviker i dessa och även i andra avseenden från övriga pensionssystem vilket för med sig samordningsproblem. Eventuella ändringar får tas upp i kommande förhandlingar om ett nytt pensionsavtal.

Det är med hänsyn bl. a. till att reglerna är tekniskt komplicerade viktigt att dessa förhandlingar är väl förberedda av parterna. Jag avser därför att ta initiativ till ett förberedande partsarbete.

Kollektivavtalen är, som nämnts, bara en del i komplexiteten i den statliga personalpolitiken. Personalfrågor regleras också genom åtskilliga

författningar som staten-arbetsgivaren ensidigt förfogar över. Dessa förenklas fortlöpande. Regeringen har nyligen beslutat om förenklingar t. ex. i frågor om sjukfrånvaro, tjänstledighet, arbetshandikapp och deltid. Detta förenklingsarbete kommer att fortsätta. Jag avser att inom kort återkomma till regeringen med förslag om bl. a. ökade befogenheter för myndigheterna att – inom givna ekonomiska ramar – inrätta och tillsätta tjänster.

#### *Översyn av tjänsteföreningsinstitutet*

I många fall berör en reform i en viss personalpolitisk sakfråga samtidigt bestämmelser i författningar och kollektivavtal. Ett sådant exempel gäller den förenkling av reglerna om tjänstetyper och tjänsteföreningar, som f.n. diskuteras mellan parterna.

Med *tjänstetyper* avses i statligt reglerade anställningar att en tjänst kan inrättas som en ordinarie, extra ordinarie eller extra tjänst, en arvodes-tjänst eller ett göromålsförordnande.

Tjänstetyperna är av betydelse bl. a. för frågan om tjänsteföreningar, dvs. rätten att samtidigt ha flera statligt reglerade anställningar. Reglerna om uppsägningstidens längd och vissa andra kollektivavtalsreglerade frågor bygger också på förekomsten av tjänstetyper. Även för frågan om inrättande av tjänster har indelningen i olika tjänstetyper betydelse. Frågan om tjänstetyp är avtalsbar – med undantag för ordinarie domare – och skulle kunna regleras i kollektivavtal.

Frågor om *tjänsteföreningar* behandlas i 7 kap. 11 § LOA. Om en arbetstagare erhåller en annan statligt reglerad anställning, upphör den första anställningen automatiskt, om inte något annat följer av föreskrifter om förening av tjänst. I stort sett är hela frågan om tjänsteföreningar öppen för kollektivavtal. De allmänna reglerna om tjänsteföreningar återfinns dock fortfarande i offentligrättsliga bestämmelser, främst 28-31 §§ anställningsförordningen.

Reglerna om tjänsteföreningar utgår från de förhållanden som gällde tidigare, då det fanns skillnader i anställningstryggheten mellan exempelvis en ordinarie, en extra ordinarie eller en extra tjänst. Tjänsteföreningen innebär i korthet att en anställd som har fått en högre tjänst får behålla sin lägre tjänst, om den kan anses erbjuda bättre anställningsskydd. Som exempel på tjänsteföreningar kan nämnas att den som innehar en extra ordinarie tjänst automatiskt får behålla den, om han eller hon får en högre extra tjänst. Automatisk förening kan också ske mellan exempelvis en extra ordinarie tjänst och ett långtidsvikariat på en högre tjänst.

Tjänsteföreningar är mycket vanligt förekommande i statsförvaltningen. Vissa uppskattningar tyder på att det totala antalet kan vara flera hundra tusen. De bereder myndigheterna administrativt merarbete bl. a. genom att ge upphov till långa vikariatskedjor. De arbetstagare som är förordnade som vikarier på sådana tjänster vars innehavare innehar eller utövar högre tjänster upplever många gånger sin anställningssituation som otrygg. Sam-



tidigt måste konstateras att det sällan förekommer att en arbetstagare återgår till sin lägre botten tjänst.

Institutet tjänsteförening är i sin nuvarande utformning en kvarleva från tiden före trygghetslagarna och kan numera i stort anses ha spelat ut sin roll. I trygghetshänseende är det – med undantag för vissa av de relativt få ordinarie tjänsterna – inte längre någon skillnad mellan de olika tjänstetyperna. Anställningsskyddet för arbetstagare med statligt reglerade tjänster bygger i stället – i likhet med vad som gäller för den privata arbetsmarknaden – på den allmänna trygghetslagstiftningen och de kompletterande trygghetsavtal som träffats mellan parterna på den statligt reglerade arbetsmarknaden.

Det är mot denna bakgrund angeläget att radikalt förenkla systemet med tjänstetyper och tjänsteföreningar.

SAV har tidigare till de statsanställdas huvudorganisationer lagt fram ett förslag till avtal om förenkling av systemet med tjänstetyper och tjänsteföreningar. I avtalet om löner 1984-85 för statstjänstemän m. fl. (ALS 1984-85) har parterna kommit överens om att fortsätta att förhandla om en sådan förenkling med sikte på ett genomförande i huvudsaklig överensstämmelse med det av SAV framlagda förslaget.

#### *Organisatoriska effekter av SAV:s ändrade roll*

En utveckling mot ökad decentralisering och fortlöpande förenklingar av den centrala statliga personalpolitiken innebär en delvis förändrad roll för SAV. Redan decentraliserings- och förenklingsarbetet i sig ställer ökade krav på verket. I takt med att förändringarna genomförs bör SAV inriktas mer mot att stödja myndigheterna i deras vidgade arbetsgivarroll, bl. a. genom rådgivning, information och utbildning till dem som på myndighetsnivå har att representera arbetsgivarintresset.

SAV inrättades den 1 januari 1979 i samband med en genomgripande omorganisation av statsförvaltningens centrala arbetsgivarfunktion (jfr prop. 1977/78: 157, AU 39, rskr 358): De principer som låg till grund för omorganisationen bör ligga fast med den ytterligare decentralisering av arbetsgivarfunktionen som jag just har behandlat.

I prop. 1977/78: 157 (s. 31) betonas vikten av nära kontakter mellan SAV och statsförvaltningens övriga myndigheter som är SAV:s "kunder". SAV:s inre organisation – vars utformning genom delegation beslutas av verket självt – har också utformats för att underlätta kontakterna. En översyn pågår för att ytterligare förstärka SAV:s orientering mot de betjänade myndigheterna.

De rådgivande och beslutande organen (rådgivande delegationer och styrelsen) har fått en sammansättning med representation för olika delar av statsförvaltningen. Däremot har inte styrfunktionen organiserats så att särskilda organ bildats för olika sektorer av statsförvaltningen.

Riksdagsbeslutet om SAV innebar bl. a. att en särskild förhandlingsdele-

gation skulle finnas inom SAV:s styrelse. En sådan finns också inrättad men har, enligt vad jag har erfarit, aldrig sammanträtt. I stället har SAV:s styrelse beslutat även i frågor som enligt instruktionen kan delegeras till förhandlingsdelegationen.

Förhandlingsdelegationen i dess nuvarande form har uppenbart ingen meningsfull funktion för SAV:s verksamhet. Däremot visar erfarenheten att kontakterna med olika delsektorer inom det statligt lönereglerade området behöver fördjupas. Jag anser därför att den nuvarande förhandlingsdelegationen bör ersättas av nya, "branschanknutna" förhandlingsdelegationer under SAV:s styrelse. Det ankommer på regeringen att besluta om de ändringar i instruktionen för SAV som kan behövas.

Dessa nya delegationer bör ha uppgifter som beslutas av SAV. Det bör också ankomma på SAV att besluta om lämplig fördelning av olika sektorer av statsförvaltningen på resp. "branschdelegation". Exempel på områden kan vara försvaret, affärsverken, det allmänna undervisningsväsendet och statsförvaltningen i övrigt.

Jag vill i sammanhanget erinra om att jag i skrivelsen 1984/85: 202 om den offentliga sektorns förnyelse uttalar att koncernbegreppet för affärsverken och deras bolag behöver utvecklas. Det är självfallet att detta även berör personalpolitiska frågor. Verksledningskommittén överväger f.n. hithörande frågor.

## 10 Hemställan

Jag hemställer att regeringen

*dels* föreslår riksdagen att godkänna vad jag har föreslagit i fråga om

1. användningsområdet för det under trettonde huvudtiteln uppförda anslaget *Lönekostnader vid viss omskolning och omplacering*,
2. meritvärdering vid tillsättning av lärartjänster inom det statligt lönereglerade området,
3. betyg i lärarutbildningen,
4. godkännande av avtal om anställningsvillkor för arbetstagare hos de allmänna försäkringskassorna,

*dels* bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag i övrigt har anfört om den statliga personalpolitiken.

## 11 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad föredraganden har anfört för de åtgärder och de ändamål som han har hemställt om.

*Bilaga 1***Antal anställda med statligt reglerad lön inom olika sektorer åren 1970 och 1984**

	1970	1984
Civillförvaltningen	115 500	155 300
Försvaret	53 200	50 400
Utbildning, kyrka m. m.	130 700	193 900
Affärsverken	168 300	174 300
<b>Samtliga</b>	<b>467 700</b>	<b>573 900</b>

**Förändringar under perioden 1970–1984**

	Förändring antal anställda	Förändring % under perioden	årligt genom- snitt
Civillförvaltningen	+ 39 800	+34,5	+2,14
Försvaret	- 2 800	- 5,3	-0,37
Utbildning, kyrka m. m.	+ 63 200	+48,4	+2,86
Affärsverken	+ 6 000	+ 3,6	+0,25
<b>Samtliga</b>	<b>+106 200</b>	<b>+22,7</b>	<b>+1,47</b>

## Bilaga 2

Anställda med statligt reglerad lön: fördelning på heltid och deltid samt på män och kvinnor 1970 och 1984 (procentuell fördelning)

1970

	Heltid			Deltid			Samtliga		Samtliga		
	Män	Kvinnor	Summa	Män	Kvinnor	Summa	100%	Antal	Män	Kvinnor	Summa
Civillförvaltningen	55,2	35,4	90,6	2,1	7,3	9,4	100	115 500	57,3	42,7	100%
Försvaret	80,1	15,1	95,2	1,5	3,3	4,8	100	53 200	81,6	18,4	100%
Utbildning, kyrka, m. m.	38,4	42,8	81,2	7,9	10,9	18,8	100	130 700	46,3	53,7	100%
Affärsverken	68,0	20,0	88,0	4,3	7,7	12,0	100	168 300	72,3	27,7	100%
<b>Summa</b>	<b>57,0</b>	<b>30,2</b>	<b>87,2</b>	<b>4,7</b>	<b>8,1</b>	<b>12,8</b>	<b>100</b>	<b>467 700</b>	<b>61,7</b>	<b>38,3</b>	<b>100%</b>

1984

	Heltid			Deltid			Samtliga		Samtliga		
	Män	Kvinnor	Summa	Män	Kvinnor	Summa	100%	Antal	Män	Kvinnor	Summa
Civillförvaltningen	47,4	27,7	75,1	4,3	20,6	23,9	100	155 300	51,7	48,3	100%
Försvaret	66,6	13,2	79,8	9,3	10,9	20,2	100	50 400	75,9	24,1	100%
Utbildning, kyrka, m. m.	30,7	29,6	60,3	11,7	28,0	39,7	100	193 900	42,4	57,6	100%
Affärsverken	57,1	19,4	76,5	5,6	17,9	23,5	100	174 300	62,7	37,3	100%
<b>Summa</b>	<b>46,0</b>	<b>24,5</b>	<b>70,5</b>	<b>7,9</b>	<b>21,6</b>	<b>29,5</b>	<b>100</b>	<b>573 900</b>	<b>53,9</b>	<b>46,1</b>	<b>100%</b>

## Innehåll

Propositionen .....	1
Propositionens huvudsakliga innehåll .....	1
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 30 maj 1985 .....	3
1 Inledning .....	3
2 Personalförsörjning .....	4
2.1 Personalrörlighet och personalutveckling .....	4
2.2 Lön och personalförsörjning .....	8
2.3 Chefsförsörjning .....	9
2.4 Vissa frågor om arbetshandikappade .....	11
3 Vissa lönepolitiska frågor .....	13
4 Godkännande av vissa kollektivavtal inom försäkringskassområdet .....	17
5 Meritvärdering vid statliga tjänstetillsättningar .....	18
5.1 Bedömningsgrunderna vid tjänstetillsättningar .....	18
5.2 Förberedelsearbete m. m. vid rekrytering .....	23
5.3 Vissa frågor om utlandstjänstgöring .....	24
5.4 Meritvärdering m. m. vid tillsättning av lärartjänster inom det statligt lönerulerade området .....	25
6 Jämställdhet inom statsförvaltningen .....	28
7 Den förebyggande hälsovården .....	38
8 En fördjupad arbetslivsdemokrati .....	40
8.1 Medbestämmande för utveckling .....	40
8.2 Medbestämmandefrågor vid beredning av regeringsärende ..	43
8.3 Erfarenheter av externa arbetstagarkonsulter .....	43
9 Decentralisering och förenkling .....	44
10 Hemställen .....	50
11 Beslut .....	50
<i>Bilaga 1</i> Antal anställda med statligt reglerad lön 1970 och 1984 m. m. ..	51
<i>Bilaga 2</i> Anställda med statligt reglerad lön: fördelning på heltid och deltid m. m. 1970 och 1984 .....	52

