

Motion till riksdagen

1988/89:Fi218

av Anna-Greta Leijon m.fl. (s)

Budgetpolitiken och den offentliga sektorn

Utbyggnaden av den offentliga sektorn har lett till en ökande välfärd, större trygghet och en rättvisare fördelning. Den främsta framgången för den tredje vägens ekonomiska politik är att den generella välfärdspolitiken har kunnat tryggas i en värld där nedskärningar av samhällets insatser dominerat i många länder.

En jämnt fördelad grundtrygghet finns nu tillgänglig för alla medborgare. Det är en omistlig tillgång för det svenska samhället. Den offentliga sektorn har kunnat finansieras dels genom tillväxten i ekonomin, dels genom att den tillförts en allt större del av de totala resurserna.

En framtida omfattande expansion skulle leda till stora finansieringsproblem eftersom det totala skatteuttaget måste hållas nere. Möjligheterna till resurstillskott begränsas därför till vad tillväxten i hela samhällsekonomin medger. Förändrade och ökande behov måste därför i stor utsträckning tillgodoses genom omprioriteringar och ett effektivare utnyttjande av den offentliga sektorns resurser.

Det är en huvuduppgift för den ekonomiska politiken att inleda ett arbete för att utveckla och förnya den offentliga sektorn. Nu är tiden inne att föra den offentliga sektorns utveckling över från ett utbyggnadsskede till ett utvecklingsskede med vad det innebär av strukturförändringar och effektivisering; allt i syfte att fortlöpande öka medborgarnas utbyte av de resurser som avdelats för produktion i den gemensamma sektorn.

En viktig uppgift blir att tydligare formulera de mål och resultat som skall uppnås med tilldelade resurser.

Ett arbete med denna inriktning pågår också. På det statliga området har detaljregleringen av myndigheterna minskats. En ny budgetprocess utvecklas med fördjupad verksamhetsprövning vart tredje år. En övergång till en mer långsiktig och flexibel resursstyrning sker genom de s.k. treåriga budgetramarna och den nya anslagsformens ramanslag. Kraven på uppföljning och utvärdering skärps.

Den personalpolitiska inriktningen

Offentlig verksamhet omsätter i dag mer än en tredjedel av landets samlade resurser. En och en halv miljon människor arbetar inom den offentliga sektorn. Drygt 400 000 av dessa är statligt anställda. De anställda är de tjänste- och kunskapsproducerande verksamheternas viktigaste tillgång. En fortlöpande effektivisering av verksamheterna förutsätter att de anställdas vilja och förmåga till utveckling och förnyelse tas till vara.

De anställda måste ges utrymme och stimulans att förbättra verksamheternas resultat. Det är i stora organisationer inte möjligt att kombinera ett effektivt resursutnyttjande med en långtgående centralisering och detaljreglering. Det är den personal i den offentliga sektorn som direkt möter medborgarna som bäst ser möjligheterna till att förbättra den löpande verksamheten. Genom delegering av ansvar och befogenheter bör personalens kompetens och initiativförmåga bättre tas till vara.

Den pågående decentraliseringen inom den offentliga sektorn och den allt starkare betoningen av olika verksamheters skilda förutsättningar gör att man inte kan utgå från en i alla delar gemensam personalpolitik. Olika verksamheter måste kunna bedrivas på ett sätt som passar respektive verksamhets speciella förutsättningar.

Arbetsuppgifterna inom offentlig sektor är kvalificerade. Vi kan under 1990-talet förutse en mycket hård konkurrens om välutbildad arbetskraft. Behovet av sådan kommer att vara stort inom alla arbetsmarknadssektorer. Samtidigt blir de årskullar som kommer ut på arbetsmarknaden gradvis allt mindre. Offentlig verksamhet måste med stöd av bl.a. personalpolitiska medel kunna erbjuda attraktiva anställningsvillkor, stimulerande arbetsuppgifter och utvecklande arbetsformer, både för att kunna behålla redan anställd personal och för att kunna rekrytera ny.

Den ökade konkurrensen om arbetskraft kommer också att leda till att förändrade kompetensbehov i allt större utsträckning måste tillgodoses genom personalutveckling. Behovet av att kunna erbjuda anställda kompetensutveckling kommer att växa i takt med att verksamheterna förändras. Ledningsfrågorna kommer att ha fortsatt stor betydelse.

Detta betyder att de offentliga arbetsgivarna måste föra en verksamhetsanpassad och offensiv personalpolitik under 1990-talet om de skall kunna upprätthålla kvalitet och samtidigt öka produktiviteten i de olika verksamheterna.

Lönepolitiken är därvid av stor betydelse. De offentligt anställdas löner och övriga anställningsvillkor måste vara likvärdiga med vad som erbjuds för motsvarande arbetsuppgifter inom andra sektorer. Inom den offentliga sektorn pågår redan en utveckling mot en mer verksamhetsanpassad lönepolitik. Det lokala inflytandet på lönebildning och anställningsvillkor ökar. Metoder för att ge de anställda del i produktivitetsvinster utvecklas. Allt detta är nödvändigt för att klara personalförsörjningen och förbättra produktiviteten.

Budgetpolitisk inriktning

Ett viktigt led i saneringen av statsfinanserna är att effektivisera verksamheten i den gemensamma sektorn. Som ett led i detta arbete har regeringen sedan länge krävt att myndigheterna skall redovisa ett s.k. huvudförslag för sina förvaltningsanslag. Avsikten med detta instrument är att stimulera till rationalisering, effektivisering och omprövning i verksamheten.

I 1987 års kompletteringsproposition redovisade regeringen för första gången ett förslag till utgiftsramar för lönekostnadsutvecklingen inom stat-

lig verksamhet. Syftet med detta förslag var att tydligt ange det statsfinansiella utrymmet för löneökningar. Härav följde att lönekostnader som gick utöver denna ram skulle få täckas genom rationaliseringar eller andra omprövningar.

De former som tidigare har tillämpats för avtalsförhandlingarna inom det statliga området har uppvisat stora brister. De har bl.a. inneburit att ansvarsförhållandena mellan statsmakterna och parterna på den statliga arbetsmarknaden varit oklara. Regeringen har kritiserats för att blanda sig i avtalsrörelserna. Personalorganisationerna har menat, att den fria förhandlingsrätten har inskränkts. Myndigheternas ledningar – som är ansvariga för verksamheten – har inte givits förutsättningar att känna tillräckligt ansvar för personal- och lönepolitiken.

De principer som tillämpats för finansiering av avtalen inom det statliga området har inneburit att riksdagen och regeringen endast i begränsad utsträckning kunnat påverka ett viktigt område inom den ekonomiska politiken och budgetpolitiken. Genom att full kompensation lämnats oavsett på vilken nivå avtal har träffats har överenskommelser mellan parterna – och inte beslut av statsmakterna – styrt en väsentlig del av utgifterna inom det statliga området.

Det var också mot denna bakgrund som regeringen i kompletteringspropositionen 1987 redovisade vissa statsfinansiella restriktioner för löneutgifterna och föreslog en reformering av beräkningen av löne-medel för statligt reglerade tjänster. Enligt förslaget skulle regeringen inför varje avtalsrörelse klargöra vilket totalt utrymme för lönekostnadsökningar som regeringen ansåg föreligga för den statliga sektorn. Varje kostnadsökning utöver denna utgiftsram skulle mötas av effektivitets- och produktivitetshöjande åtgärder eller besparingar. En bred majoritet i riksdagen ställde sig bakom regeringens förslag. Regeringen har därefter i en proposition hösten 1987, i finansplanen 1988 och i kompletteringspropositionen 1988 återkommit med redovisningar av utformning och tillämpning av utgiftsramen. Vid varje tillfälle har regeringens förslag fått ett brett stöd i riksdagen.

Ett viktigt syfte med en utgiftsram för lönekostnadsökningar är att göra ansvarsförhållandena tydligare. Det är regering och riksdag som har det yttersta ansvaret för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken. Det är myndigheternas ledningar som skall ta ett arbetsgivaransvar för bl.a. personal- och lönepolitiken. Arbetsgivarverket skall arbeta på myndigheternas uppdrag. Mot denna bakgrund är det parterna på den statliga arbetsmarknaden som skall ta ansvar för avtalsförhandlingarna.

Utgiftsramen är också ett av inslagen i en reformerad budgetpolitik. Den grundas på uppfattningen att det är de som utför den statliga verksamheten som också bäst kan bedöma hur de resurser som står till förfogande skall användas. Beslutanderätten och ansvaret för arbetets uppläggning bör därför delegeras. Statsmakterna bör på förhand ange vilka mål och övergripande förutsättningar som gäller för de olika verksamheterna. Därefter skall myndigheterna ta ett större ansvar för utformning och genomförande av verksamheten.

Ett annat inslag i detta budgetpolitiska synsätt är att statsmakterna måste ge de statliga verksamheterna förutsättningar att arbeta mer långsiktigt.

Samtidigt måste betydligt större vikt än tidigare läggas vid utvärdering och uppföljning av verksamheten. Det bör ske genom att statsmakterna vart tredje år gör en ordentlig genomlysning av vad som görs inom ett verksamhetsområde. Då skall hela verksamhetsområdet granskas – inte bara förvaltningsresurserna. Det betyder att även transfereringssystem, statsbidrag m.m. prövas vid dessa tillfällen. Däremellan bör myndigheterna få klara besked om vilka förutsättningar som gäller och vilka resurser som står till förfogande.

Ett tredje inslag är att de produktivitetsvinster som kan frigöras i den statliga verksamheten borde få disponeras i verksamheten. Det innebär att statsmakterna inte skall dra in produktivitetsvinsterna till statskassan genom s.k. huvudförslag eller andra instrument. De resurserna borde istället kunna återlämnas till myndigheterna och exempelvis användas till ökade löner.

Ett fjärde inslag är att ge myndigheterna större frihet att bestämma hur de resurser som står till förfogande skall användas. Kan myndigheterna spara på t.ex. lokaler bör besparingen kunna användas till ökade löner.

Utgiftsramen för löneökningar är alltså ett av inslagen i detta nya budgetpolitiska synsätt. Den är samtidigt en förutsättning för några av de andra inslagen om hur ansvarsfördelningen mellan statsmakterna, myndigheterna och de avtalslutande parterna skall kunna upprätthållas.

Utgiftsramar innebär också att villkoren för lönebildningen i olika arbetsmarknadssektorer blir mer likartade.

Den utgiftsram för lönekostnadsökningar som regeringen har föreslagit för 1989 skulle innebära att förutsättningar skapas för denna nya inriktning av budgetpolitiken. Genom de förslag som har aviserats – bl.a. avskaffande av den s.k. högstlönesättningen – skulle utgiftsramen fungera som en ram för myndigheternas alla förvaltningskostnader – inte bara lönekostnaderna.

Det skulle innebära betydligt större frihet för myndigheterna att själva besluta om användningen av resurserna. Genom förslaget att återföra rationaliseringsvinsterna till myndigheterna skulle förutsättningarna för myndigheterna att ta ansvar för verksamheten, lönebildningen och personalpolitiken öka.

Ett system med utgiftsramar för lönekostnadsökningar förutsätter en bred politisk enighet i riksdagen. Det krävs också att en majoritet är beredd att fatta de tillämpningsbeslut som erfordras. Föreligger inte en sådan majoritet måste andra vägar sökas för att bedriva en långsiktig och verksamhetsanpassad budget-, personal- och lönepolitik.

Även i ett system utan utgiftsramar måste det vara arbetsgivarverket som skall svara för det statliga arbetsgivaransvaret på central nivå. Det är arbetsgivarverket som i förhandlingarna skall söka genomföra de intentioner som riksdagen har beslutat om. Detta måste ske inom ramen för de samhällsekonomiska och budgetpolitiska utgångspunkter som riksdagen ställer sig bakom.

Utgiftsramar är ett instrument för statsmakterna att klart ange förutsättningarna för utgiftsutvecklingen inom det statliga området. Om utgiftsramar saknas måste regeringen vidta andra åtgärder om kostnaderna för avtalen inom det statliga området blir högre än vad det samhällsekonomiska utrymmet medger. Regeringen kan aldrig undandra sig sitt ansvar för den

svenska ekonomins interna och externa balans – stabiliseringspolitiken – och måste då återkomma till riksdagen med förslag till besparingar eller andra åtgärder för att finansiera de högre lönekostnaderna.

Mot. 1988/89
Fi218

Utgiftsramar är också ett instrument för att initiera ett utvecklings- och förändringsarbete inom det statliga området. Om utgiftsramar saknas måste regeringen på andra sätt ta initiativ för att effektivisera den statliga verksamheten.

Ett viktigt led i detta arbete bör vara att stödja myndigheterna i deras interna organisations-, ekonomi- och personaladministrativa utveckling. Det kommer också att fordras ökade insatser från regeringens sida. Viktiga inslag i detta arbete kommer att bli att utveckla budgetpolitiken, finna nya former för omprövning och utveckling samt formulera en långsiktig strategi för den offentliga sektorns utgifter.

Hemställan

Mot bakgrund av vad som anförts hemställs

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om inriktningen av personal- och lönepolitiken inom den gemensamma sektorn,
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om budgetpolitiken som instrument för att såväl på kort som på lång sikt ompröva och förnya verksamheten i den gemensamma sektorn.

Stockholm den 25 januari 1989

Anna-Greta Leijon (s)

Roland Sundgren (s)

Marianne Carlström (s)

Per Olof Håkansson (s)

Iris Mårtensson (s)

Lisbet Calner (s)

Arne Kjörnsberg (s)

Arne Andersson (s)

i Gamleby