

Sammanfattning

Riksdagens revisorer har granskat hur myndigheternas lönekostnader utvecklats efter det att rätten att förhandla i lönefrågor delegerats till dem 1994. Sina iakttagelser och förslag har revisorerna redovisat i en skrivelse till riksdagen.

Flera av de förslag revisorerna för fram rör förhållandet mellan regering och myndigheter, ett område där det inte ankommer på riksdagen att i detalj föreskriva för regeringen hur den skall utforma sina kontakter. Dock anser utskottet att resultatet av granskningen och den kartläggning som revisorerna gjort har givit statsmakterna ett värdefullt underlag för arbetet med att förbättra former för uppföljning och utvärdering inom detta område. Utan att i detalj binda sig för de lösningar som revisorerna förordat förutsätter utskottet att regeringen på lämpligt sätt beaktar den kritik som framförts av revisorerna så att riksdagen får ett fullgott underlag för sin resultatuppföljning i frågor med anknytning till myndigheternas lönekostnader. Regeringens information till riksdagen inom detta område bör därvid lämnas inte bara som generella översikter i årsredovisningen för staten utan också som mer myndighetsinriktade genomgångar i budgetpropositionen eller annat lämpligt sammanhang.

Ett av revisorernas förslag har utskottet dock ställt sig bakom, nämligen att lönekostnaderna bör särredovisas i myndigheternas årsredovisningar.

Utskottet föreslår att riksdagen skall göra ett tillkännagivande med anledning av revisorernas förslag.

Förslaget

Riksdagens revisorer har granskat utvecklingen av myndigheternas lönekostnader och föreslår i en framställning till riksdagen (förslag 1998/99:RR10)

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna i avsnitt 2.2 anfört om myndigheternas redovisningar av den lokala löneutvecklingen och lönekostnaderna.

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna i avsnitt 2.3 anfört om myndigheternas redovisningar av den lokala tillämpningen av kollektivavtal,

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna i avsnitt 2.4 anför om uppföljning och analys av myndigheternas löneutveckling och lönekostnader i mål- och resultatdialogerna.

Någon motion har inte väckts med anledning av revisorernas förslag.

Utskottet

Bakgrund

År 1994 ombildades den statliga arbetsgivarorganisationen varvid rätten att förhandla i lönefrågor delegerades till myndigheterna. Genom omläggningen har myndigheterna fått fullt kostnadsansvar för den lönepolitik de bedriver samtidigt som en tydligare skiljelinje har dragits upp mellan statsmakterna och myndigheterna i förhandlingsfrågor.

Efter omläggningen har myndigheterna genomfört lokala lönerevisioner i enlighet med tre centrala löneavtal, RALS 1993–1995, RALS 1995–1998 och RALS 1998–2001. RALS står därvid för ”Ramavtal om löner m.m. för arbetstagare hos staten m.fl.”.

Det sistnämnda avtalet slöts våren 1998 och löper under perioden den 1 april 1998 till den 31 mars 2001. När ramavtalet ingicks räknade parterna med att det skulle resultera i sammantagna kostnadsökningar på 9 % (kedjat) under avtalsperioden, inklusive en av parterna uppskattad löneglidning.

Revisorernas granskning

På förslag av finansutskottet har Riksdagens revisorer granskat hur myndigheternas lönekostnader utvecklats efter det att arbetsgivar- och kostnadsansvaret delegerats till dem. Revisorernas granskning har inriktats på löneutvecklingen under de båda senast avslutade ramavtalen, dvs. RALS 1993–1995 och RALS 1995–1998. Granskningen har därvid lagts upp som ett antal fallstudier, vilka kompletterats med intervjuer med företrädare för de lokala parterna. Fallstudierna har omfattat Domstolsväsendet, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), Riksrevisionsverket (RRV), Riksskatteverket, Statens skolverk och Vägverket.

Efter remissbehandling av en upprättad granskningsrapport har revisorerna tagit slutlig ställning i ärendet och redovisat sina överväganden och förslag i en skrivelse till riksdagen – Riksdagens revisorers förslag angående myndigheternas lönekostnader (1998/99:RR10).

Revisorernas förslag

Revisorernas skrivelse utmynnar i tre förslag om tillkännagivanden till regeringen. De tre förslagen berör följande frågor.

Revisorerna anser för det första att regeringen skall ålägga myndigheterna att i sina årsredovisningar redovisa lönekostnader åtskilda från övriga personalkostnader. Myndigheterna skall dessutom kommentera skälen till att lönekostnaderna förändrats i förhållande till föregående år. Av redovisningen skall även framgå vilka kostnader som är föranledda av myndigheternas

lönerevisioner och vilka kostnader som uppstått i samband med beslut om enskilda anställdas löner mellan lönerevisionerna.

För det andra anser revisorerna att regeringen skall ålägga myndigheterna att i årsredovisningen redovisa dels vilka kollektivavtal för löner och andra anställningsvillkor som myndigheten tillämpar, dels vilka kostnader och bidrag till verksamhetens resultat som de för verksamheten väsentligaste kollektivavtalen fört med sig.

För det tredje anser revisorerna att regeringen i de mål- och resultatdialoger man har med myndigheterna skall följa upp och analysera respektive myndighets löneutveckling och kostnaderna för denna. Därvid skall myndigheternas förutsättningar att höja de anställdas löner och samtidigt genomföra den ålagda verksamheten särskilt uppmärksammas.

Utgångspunkten för revisorernas förslag har varit att det är arbetsmarknadens parter som ansvarar för beslut om lönebildningen. Revisorerna har därför avgränsat sina förslag till sådana åtgärder som är avsedda att ge statsmakterna ett bättre underlag för uppföljning och analys av löneutvecklingens kostnader och resultat.

I skrivelsen erinrar revisorerna om att lönebildningen vid statliga myndigheter skall medverka till att målen för verksamheten uppnås och att verksamheten kan bedrivas effektivt. De statliga myndigheternas förvaltningskostnader utgörs till största delen av kostnader för personal och löner. Genom statsmakternas beslut och genom utformningen av de centralt slutna avtalen har myndigheterna fått långtgående befogenheter och möjligheter att anpassa löner och andra anställningsvillkor till lokala förhållanden. Revisorerna anser att den uppföljning och analys som i dag förekommer av den lokala löneutvecklingen inte motsvarar riksdagens krav. Enligt deras mening är det angeläget att regeringen tar initiativ till en myndighetsvis uppföljning och analys av hur löneutveckling, lönekostnader, lönesystem och lönesättning påverkar de enskilda myndigheternas resultat och effektivitet.

Av myndigheternas årsredovisningar går det inte att utläsa hur stora lönekostnader en myndighet har haft eftersom denna kostnad förs upp i resultaträkningen tillsammans med vissa andra kostnader under posten ”kostnader för personal”. Enligt revisorernas mening är detta inte tillräckligt. De föreslår därför att lönekostnaderna skall särredovisas och att dessa kostnaders förändring i förhållande till tidigare år skall förklaras och kommenteras.

En särredovisning av lönekostnaderna i årsredovisningen framstår enligt revisorernas mening också som rimlig sett mot bakgrund av att lönekostnader utgör en så pass stor del av myndigheternas förvaltningskostnader. Årsredovisningen omfattas av Riksrevisionsverkets årliga revision och är dessutom ett viktigt underlag för regeringens uppföljning av myndigheternas verksamhet, påpekar revisorerna.

Enligt nuvarande ordning är det Arbetsgivarverket, inte myndigheterna själva, som skall informera regeringen om de statliga kollektivavtalen och deras resultat. Revisorerna anser emellertid att de enskilda myndigheterna skall åläggas ett sådant redovisningsansvar. Enligt revisorerna är det rimligt att myndigheter, som givits ansvar för såväl verksamhet som kostnader och som har stor frihet att sluta lokalt anpassade kollektivavtal, även redovisar

för regeringen hur kollektivavtalen tillämpas lokalt och vilken resursförbrukning och resultat de ger upphov till.

Revisorerna konstaterar slutligen också att lönefrågor bara undantagsvis kommer upp till diskussion i mål- och resultatdialogen mellan regering och myndigheter. Enligt revisorerna bör mål- och resultatdialogen vara ett centralt inslag i styrningen av förvaltningen. Den bör därför prioriteras av Regeringskansliet, och revisorerna förutsätter att regeringen fortlöpande följer upp varje enskild myndighets löneutveckling och kostnaderna för denna.

Utskottets ställningstagande

År 1994 ombildades den statliga arbetsgivarorganisationen. Omorganisationen medförde att en tydligare skiljelinje drogs upp mellan statsmakterna och myndigheterna i löneförhandlingsfrågor. Den innebar samtidigt att myndigheterna gavs det fulla kostnadsansvaret för den lönepolitik de bedriver.

Med en ökad frihet för myndigheterna att självständigt ingå löneavtal följer helt naturligt att regering och riksdag måste ges bättre möjligheter att i efterhand följa upp och utvärdera hur myndigheternas lönekostnader utvecklas. Det finns också behov av att förbättra redovisningen på detta område med hänsyn till att mål- och resultatdialogen generellt sett behöver utvecklas mellan såväl regering och myndigheter som regering och riksdag.

På förslag av finansutskottet har Riksdagens revisorer granskat hur de nya formerna för lönebildning fungerat i praktiken. Granskningen har främst inriktats på fem myndigheter och ett verksamhetsområde, vilka studerats mer i detalj. Resultatet av granskningen och den kartläggning som revisorerna gjort har enligt utskottets mening givit statsmakterna ett värdefullt underlag för det fortsatta utvecklingsarbetet inom detta område.

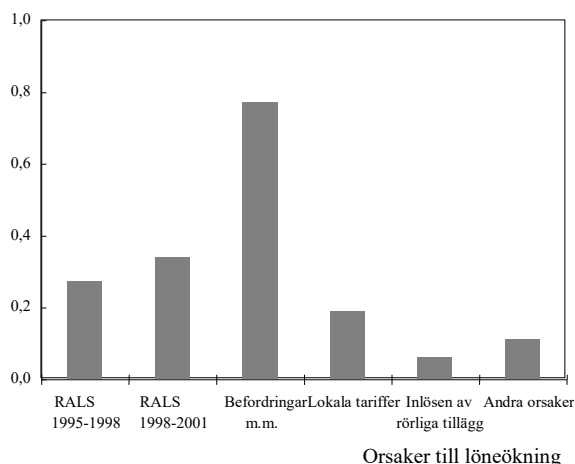
I sin framställning till riksdagen föreslår revisorerna att myndigheterna i sina årsredovisningar tydligare skall redovisa sina lönekostnader samt vilka kollektivavtal de tillämpar. Regeringen bör också på ett bättre sätt följa upp och analysera respektive myndighets löneutveckling i de mål- och resultatdialoger man har med myndigheterna.

De krav som revisorerna reser på en tydligare redovisning av myndigheternas lönekostnader och ett bättre utnyttjande av dessa uppgifter har till en del redan börjat anammas av regeringen. Strax efter det att revisorerna redovisade sina förslag presenterade nämligen regeringen en årsredovisning för staten 1998. Jämfört med tidigare års motsvarande skrivelser innehåller denna en redogörelse för utvecklingen inom statsförvaltningen. I det sammanhanget redovisas bl.a. en uppföljning av myndigheternas arbetsgivarpolitik med information om lönenivåer och löneutveckling (skr. 1998/99:150, s. 106–110). Redovisningen bygger på statistik från Arbetsgivarverket och avser myndigheterna som grupp. Av redovisningen kan man utläsa hur genomsnittslönerna utvecklats inom olika sektorer av statsförvaltningen under 1998. Där framgår också att myndigheternas lönekostnader (beräknad på fast lön för identiska individer) ökade med 1,8 % under 1998 och att 0,6 procentenheter av denna ökning är ett resultat av lokala lönerevisioner med anledning av de båda senaste ramavtalen. Av resterande ökning är 0,8 procentenheter en följd av befordringar medan återstående 0,4 procentenheter förklaras

av lokala tariffsystem m.m. I efterföljande diagram som är hämtat ur Årsredovisning för staten 1998 återges de komponenter som bidragit till löneökningarna under 1998.

Myndigheternas löneutveckling 1998 uppdelad på komponenter

Procentenheter



Källa: Årsredovisning för staten 1998

Från Arbetsgivarverket och myndigheterna själva inhämtar regeringen dessutom återkommande uppgifter som belyser löneutveckling och olika sidor av myndigheternas arbetsgivarpolitik. Den arbetsgivarpolitiska uppföljningen omfattar därvid sådana områden som personalrörlighet, åldersstruktur och könsstruktur inom olika befattningskategorier och innebär att myndigheterna sedan 1997 är skyldiga att årligen redovisa till regeringen dels faktisk utveckling, dels vilka mål de har ställt upp inom dessa områden för de närmaste tre åren.

Utskottet ser mycket positivt på denna utveckling. Dock anser utskottet att regeringens framställning i årsredovisningen för staten kan behöva kompletteras för att riksdagen skall få en tydligare bild av hur myndigheternas lönekostnader har utvecklats under det gångna året och vilka mekanismer som styrt denna utveckling.

Revisorerna har i sin skrivelse föreslagit ett antal åtgärder av vilka några i första hand rör regeringens förhållande till myndigheterna. Det ankommer dock inte på riksdagen att i detalj föreskriva hur regeringen skall utforma sina kontakter med myndigheterna. Den kritik som revisorerna riktat mot bristerna i dessa kontakter förutsätter emellertid utskottet att regeringen tillgodogör sig och beaktar på lämpligt sätt utan särskilt uttalande från riksdagens sida. Regeringen bör således självständigt få avgöra hur kontakterna med myndigheterna skall fördjupas och vilken ytterligare information som behöver samlas in för att regeringen skall kunna förse riksdagen med ett fullgott underlag för dess resultatuppföljning i frågor med anknytning till myndigheternas lönekostnader. Regeringens information till riksdagen inom detta område bör därvid lämnas inte bara som generella översikter i årsredo-

visningen för staten utan också som mer myndighetsinriktade genomgångar i budgetpropositionen eller i annat lämpligt sammanhang.

Även om utskottet således inte i detalj vill binda sig för de av revisorerna föreslagna lösningarna finns det ett förslag som revisorerna för fram som är av så stort allmänt intresse att det bör komma till stånd. Lönekostnader svarar för en mycket betydande del av myndigheternas utgifter och bör därför redovisas särskilt i myndigheternas årsredovisningar och inte som en del av personalkostnaderna.

Vad utskottet här har sagt med anledning av revisorernas förslag bör riksdagen som sin mening ge till känna för regeringen.

Hemställan

Utskottet hemställer

beträffande *statliga myndigheters lönekostnader*
att riksdagen med anledning av Riksdagens revisorers förslag 1998/99:RR10 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om förbättrat underlag för riksdagens resultatuppföljning.

Stockholm den 21 mars 2000

På finansutskottets vägnar

Jan Bergqvist

I beslutet har deltagit: Jan Bergqvist (s), Mats Odell (kd), Gunnar Hökmark (m), Lisbet Calner (s), Johan Lönnroth (v), Sonia Karlsson (s), Fredrik Reinfeldt (m), Carin Lundberg (s), Sven-Erik Österberg (s), Per Landgren (kd), Anna Åkerhielm (m), Matz Hammarström (mp), Lena Ek (c), Karin Pilsäter (fp), Gunnar Axén (m), Hans Hoff (s) och Marie Engström (v).

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Förslaget	1
Utskottet	2
Bakgrund.....	2
Revisorernas granskning	2
Revisorernas förslag.....	2
Utskottets ställningstagande.....	4
Hemställan	6