

Regeringens proposition

1977/78:157

om organisation av statsförvaltningens centrala arbetsgivarfunktion,

beslutad den 16 mars 1978.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga de förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

INGEMAR MUNDEBO

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att ett nytt centralt ämbetsverk – statens arbetsgivarverk – inrättas fr. o. m. 1 januari 1979 som central myndighet för arbetsgivarpolitiken på verksnivå. Till arbetsgivarverket föreslås sådana centrala myndighetsuppgifter samlas som renodlat kan hänföras till statens roll som arbetsgivarpart. Arbetsgivarverket skall enligt förslaget bl. a. svara för att genomföra eller samordna förhandling med de statsanställdas huvudorganisationer i alla frågor i vilka staten förhandlar centralt med undantag för de förhandlingar som statens förhandlingsråd (FHR) svarar för i frågor som bereds inom regeringskansliet för beslut av statsråd, regering eller riksdag. Arbetsgivarverket skall dock kunna överlämna avtalsförhandlingar till annan myndighet där så är lämpligt.

I fråga om samverkansförhandlingar, dvs förhandlingar enligt 11–14 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet som förs av den myndighet som fattar beslut i den aktuella frågan, skall arbetsgivarverket svara för den samordning av formerna för myndigheternas förhandlingar som kan komma att krävas. FHRs uppgifter att bistå de statliga myndigheterna med rekommendationer, råd och synpunkter i frågor som rör samverkansförhandlingar skall enligt förslaget överföras till arbetsgivarverket. Verket föreslås även kunna biträda administrativa fackmyndigheter, t. ex. statskontoret, riksrevisionsverket och statens personalnämnd (SPN) med förhandlingsexpertis i samband med samverkansförhandlingar.

Vidare föreslås att arbetsgivarverket skall ha samordningsansvaret för sådan normerande verksamhet i form av föreskrifter, tillämpningsanvis-

ningar m. m. som rör förhållandet mellan staten som arbetsgivare och de statsanställda och som har giltighet utanför den myndighet som utfärdar bestämmelserna. Myndighet med uppgift att utfärda sådana bestämmelser skall enligt förslaget åläggas samrådsskyldighet med arbetsgivarverket innan bestämmelserna utfärdas. SPNs uppgift att meddela anvisningar för tillämpningen av gällande föreskrifter inom det personaladministrativa området och att meddela allmänna riktlinjer för den personaladministrativa verksamheten föreslås överföras till arbetsgivarverket.

Arbetsgivarverket skall även enligt förslaget svara för sådan rådgivning och utbildning som riktar sig till myndigheterna i deras roll som arbetsgivare.

I propositionen läggs vidare fram förslag om inrättande av en ny central myndighet, benämnd statens arbetsmarknadsnämnd. Nämnden föreslås få i uppgift bl. a. att översiktligt följa utvecklingen av personalbehovet inom statsförvaltningen, särskilt med avseende på effekter av strukturförändringar inom förvaltningen, övertalighetsproblem m.m. Nämnden föreslås vidare fortlöpande medverka vid omlokalisering och i andra strukturpåverkade frågor samt vid behov medverka i arbetsmarknadspolitiskt betingade åtgärder avseende den statliga arbetsmarknaden.

I nämndens arbetsuppgifter skall enligt förslaget ingå även individinriktade åtgärder, såsom omplacerings- och vissa personalsociala insatser. Ett nära samarbete med arbetsmarknadsverket förutsätts i dessa frågor.

Vidare anmäls i propositionen ett fortsatt utredningsarbete rörande *dels* frågan om fortsatt organisation av personalutbildning och personaladministrativ konsultation m. m., *dels* frågan om arbetsmiljöfrågornas organisation, *dels* frågan om ledning och samordning av den regionala verksamheten.

BUDGETDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1978-03-16

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Bohman, Ullsten, Romanus, Turesson, Gustavsson, Antonsson, Mogård, Dahlgren, Åsling, Söder, Troedsson, Mundebo, Krönmark, Burenstam Linder, Wikström, Johansson, Wirtén

Föredragande: statsrådet Mundebo

**Proposition om organisation av
statsförvaltningens centrala arbetsgivarfunktion**

1 Inledning

Med stöd av regeringens bemyndigande den 14 april 1977 tillkallade chefen för budgetdepartementet en särskild utredare¹ för att utreda vilka olika organisatoriska åtgärder som behövs för att staten som arbetsgivare skall kunna uppfylla de krav som ställs med anledning av olika reformer inom arbetsrättens område.

Med skrivelse den 28 november 1977 har utredningen överlämnat betänkandet (Ds B 1977:9) Staten som arbetsgivare – principförslag till organisation och arbetsformer.

Efter remiss har yttranden avgivits av rikspolisstyrelsen (RPS), överbefälhavaren (ÖB), försvarets materielverk (FMV), försvarets forskningsanstalt (FOA), postverket, televerket, statens järnvägar (SJ), statens vägverk, statens trafiksäkerhetsverk (TSV), luftfartsverket, statistiska centralbyrån (SCB), statskontoret, generaltullstyrelsen, byggnadsstyrelsen, riksrevisionsverket (RRV), statens avtalsverk (SAV), trygghetsnämnden (TrN), statens personalpensionsverk (SPV), statens personalnämnd (SPN), statens personalutbildningsnämnd (PUN), statens förhandlingsråd (FHR), universitets- och högskoleämbetet (UHÄ), kommerskollegium, arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), statens invandrarverk (SIV), statens lantmäteriverk (LMV), statens industriverk (SIND), statens vattenfallsverk, domänverket, förenade fabriksverken (FFV), länsstyrelsen i Stockholms län, Centralorganisationen SACO/SR, Statsanställdas förbund (SF)

¹Generaldirektören Folke Rydbo

och Tjänstemännens centralorganisations statstjänstemannasektion (TCO-S).

Vidare har SACO/SR-föreningen vid SPN och statstjänstemannaförbundets avdelning vid SPN inkommit med yttranden.

2 Utredningen

2.1 Allmänt

Utredningen har kartlagt nuvarande arbetsfördelning mellan centrala administrativa myndigheter vad avser uppgifter av betydelse för staten som arbetsgivare. Utredningen har vidare lämnat förslag till fortsatt organisation av den centrala statliga arbetsgivarfunktionen.

Utredningen konstaterar att arbetsgivarfunktionen i statsförvaltningen utövas av alla verk och myndigheter. Dessa har alla berörts av det omfattande reformarbetet inom arbetsrättens område. Bland reformerna har lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL) och lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA) den principiellt mest genomgripande betydelsen.

För att myndigheternas särskilda förutsättningar bättre skall kunna beaktas föreslår utredningen att nuvarande centrala arbetsgivarfunktioner delegeras till myndigheterna i den utsträckning det är möjligt.

En annan utgångspunkt för utredningen har varit den starkare markering av partsrelationen mellan staten som arbetsgivare och personalorganisationerna som kommer till uttryck i bl. a. MBL och LOA. Utredningen har utgått från att förhandlingar och kollektivavtal kommer att bli den dominerande medbestämmandeformen. Erfarenheterna inom statsförvaltningen av rollen som arbetsgivarpart är emellertid begränsade. Arbetsgivarpolitiken behöver ytterligare utvecklas i många frågor.

Arbetsuppgifter som ankommer på staten som arbetsgivare bör enligt utredningen organisatoriskt hållas skilda från de uppgifter som sammanhänger med statens allmänna samhällsfunktioner. Det bör klart framgå vilka organ som representerar de statliga arbetsgivarintressena.

Utredningen menar att det ligger i såväl myndigheternas som personalorganisationernas intresse att arbetsgivaruppgifterna är väl samlade och samordnade. Den nuvarande arbetsfördelningen mellan olika centrala organ med arbetsgivaruppgifter är emellertid enligt utredningen f. n. mycket splittrad.

Utredningens förslag till ny organisatorisk struktur har avgränsats till de delar av den centrala arbetsgivarfunktionen, som av statsmakterna överlämnats till särskilda myndigheter och som berör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare för alla eller stora flertalet anställda med statligt reglerade anställningsförhållanden.

Utredningens organisationsförslag utgår från den centrala förhandlingsfunktionen. Utredningen har vidare utgått från att myndigheterna

kommer att behöva effektivt stöd i arbetet att uppfylla de krav som kan komma att ställas till följd av bl. a. kommande medbestämmandeavtal.

I fråga om central personaladministrativ verksamhet bygger utredningens förslag på att den principiella skillnad som föreligger mellan å ena sidan personaladministrativ konsultations- och rådgivningsverksamhet och övergripande utvecklingsarbete och å den andra sidan omplacerings- och personalsocial verksamhet bör vara organisationsgrundande.

Utredningen påpekar i sammanhanget att omplacering och personalsocial verksamhet ofta är inriktad mot åtgärder som sträcker sig över myndighetsgränser. Frågorna måste ofta lösas i kontakt med berörda enskilda anställda. Åtgärderna kan för myndigheterna ha mer eller mindre tvingande karaktär och skiljer sig därigenom väsentligt från den kundrelation som råder i samband med konsultation och allmän personaladministrativ rådgivning.

I utredningens förslag till ny organisatorisk struktur tillmäts den regionala verksamheten stor betydelse. En omfördelning av verksamheten från central till regional organisation bör därför ske.

2.2 Arbetsgivarverket

Utredningen föreslår att de arbetsuppgifter som ankommer på staten som arbetsgivarpart på central nivå bör samlas till en myndighet – arbetsgivarverket. Det nya verket bör ges ställning som central myndighet i frågor där staten uppträder som arbetsgivare.

Arbetsgivarverket föreslås svara för samordningen av den statliga arbetsgivarpolitiken i den mån detta inte ankommer på regeringen. I begreppet arbetsgivarpolitik innefattar utredningen bl. a. de mål och principer som staten som arbetsgivare representerar och verkar för i frågor som berör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare.

I samordningsansvaret för den statliga arbetsgivarpolitiken bör enligt utredningen ingå uppgiften att verka för en samordning mellan centrala organ inom verksamhet som är av betydelse för den statliga arbetsgivarpolitiken. Vidare innefattas uppgiften att främja ett enhetligt arbetsgivaragrande hos myndigheterna i den utsträckning detta anses nödvändigt och lämpligt.

I arbetsgivarverkets uppgifter bör vidare ingå att samordna eller genomföra förhandling med de centrala personalorganisationerna i alla frågor i vilka staten förhandlar på central nivå.

Förhandlingar som syftar till kollektivavtal på central nivå bör enligt utredningen i princip samlas till arbetsgivarverket. Dock bör arbetsgivarverket kunna överlämna genomförandet av avtalsförhandlingar till annan statlig myndighet där så är lämpligt. Detta bör gälla såväl till annan administrativ fackmyndighet som annan myndighet. Utökningen av det avtalsbara området talar enligt utredningen för en ökad delegering av förhandlingsverksamheten.

I likhet med vad som nu gäller för SAV bör arbetsgivarverket enligt utredningen kunna meddela bindande anvisningar om tillämpningen av kollektivavtal som träffats av verket. Har rätten att genomföra avtalsförhandlingar delegerats till annan myndighet bör denna myndighet också meddela eventuella tillämpningsföreskrifter.

I arbetsgivarverkets samordningsansvar för den centrala förhandlingsverksamheten bör – vid sidan av uppgifterna i samband med kollektivavtalsförhandlingar – ingå vissa uppgifter som har samband med de administrativa fackmyndigheternas samverkansförhandlingar. I detta sammanhang konstaterar utredningen att MBL förutsätter, att den instans som fattar beslut i en fråga, i förekommande fall också svarar för genomförande av samverkansförhandlingar. Administrativa fackmyndigheter som utfärdar för myndigheterna bindande bestämmelser i frågor som berör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare är därmed förhandlingspart vid sådana samverkansförhandlingar. Enligt utredningen bör arbetsgivarverket svara för den samordning av formerna för de administrativa fackmyndigheternas samverkansförhandlingar som kan komma att krävas. Arbetsgivarverket bör vidare, om så önskas kunna biträda dessa myndigheter med förhandlingsexpertis.

I arbetsgivarverkets ansvar för förhandlingsverksamheten bör vidare ingå uppgiften att verka för ändamålsenliga och korrekta former för myndigheternas förhandlingsverksamhet, såväl vad gäller kollektivavtalsförhandlingar som samverkansförhandlingar samt när så erfordras utfärda föreskrifter i sådana frågor. Detta innebär bl. a. att arbetsgivarverket bör överta FHRs nuvarande uppgift att bistå de statliga myndigheterna med rekommendationer, råd och synpunkter i frågor som rör förhandling som inte syftar till kollektivavtal samt om information enligt MBL.

Utredningen anser således att FHRs verksamhet bör koncentreras till att samordna och genomföra förhandlingar enligt MBL i frågor som bereds inom regeringskansliet för beslut av statsråd, regering eller riksdag.

Enligt utredningen är det angeläget att säkerställa en samordning mellan den normerande verksamhet på verksnivå som staten som arbetsgivare ensidigt svarar för genom författningar m. m. å ena sidan och avtalsförhandlingar å den andra. Därför bör arbetsgivarverket ges möjligheter till insyn och påverkan i de frågor om föreskrifter och anvisningar av betydelse för förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, som enligt gällande regler kan avgöras av bl. a. de administrativa fackmyndigheterna.

Utredningen föreslår att central myndighet som äger utfärda direktiv som berör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare med giltighet utanför den egna myndigheten bör åläggas samrådsskyldighet med arbetsgivarverket före utfärdande av sådana bestämmelser. Arbetsgivarverket bör vidare enligt utredningen ha allmän överblick över det aktuella regelsystemet.

Utredningen utgår från att betydande delar av SPNs verksamhetsområ-

de i framtiden kommer att regleras genom avtal. Utredningen föreslår därför att SPNs instruktionsenliga rätt att meddela anvisningar för tillämpningen av gällande föreskrifter inom det personaladministrativa området och att meddela allmänna riktlinjer för den personaladministrativa verksamheten bör överföras till arbetsgivarverket.

Utredningen framhåller att arbetsgivarverket måste ha väl fungerande kontakter med myndigheterna för att kunna genomföra sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt. Det bör därför enligt utredningen ingå i arbetsgivarverkets åligganden att följa utvecklingen hos myndigheter i viktigare frågor som berör förhållandena mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Flera olika kontaktformer bör tillämpas. I arbetsgivarverkets uppgifter bör exempelvis ingå att svara för sådan rådgivning och utbildning som riktar sig till myndigheterna i deras roll som arbetsgivare.

För att myndigheternas erfarenheter och problem skall kunna fångas upp redan på ett tidigt stadium i planeringen av den arbetsgivarpolitiska verksamheten föreslår utredningen att myndigheterna deltar i det vid arbetsgivarverket bedrivna utvecklingsarbetet.

Utredningen föreslår också att särskilda periodiska arbetsgivar konferenser genomförs. Cheferna för verk och myndigheter bör vid dessa konferenser kunna diskutera och lämna synpunkter på den övergripande arbetsgivarpolitiken. Konferenserna bör ges rådgivande ställning till arbetsgivarverket. Den inre organisationen av arbetsgivarverket bör vidare enligt utredningen byggas upp med särskilt beaktande av behovet av löpande kontakter mellan arbetsgivarverket och myndigheterna.

Enligt utredningens bedömning kommer arbetsgivarverkets uppgifter ofta att kräva omfattande förberedelser i form av utrednings- och utvecklingsarbete. Utredningen framhåller att förberedelsearbetet inför avtalsförhandlingar inom arbetsgivarverket alltid bör utformas med hänsyn till dess karaktär av intern arbetsgivarangelägenhet. Med hänsyn tagen till de speciella krav som följer härav bör enligt utredningen formerna för förberedelsearbetet kunna varieras efter frågans art.

Utredningen anser att arbetsgivarverkets ställning som central myndighet för arbetsgivarpolitiken motiverar att verket i princip har egen expertis inom hela det avtalsbara området. I vissa fall torde detta endast innebära att verket har tillräckliga resurser för att ha allmän överblick inom ett visst ämnesområde. I andra fall bör verket ha mer omfattande egen kompetens.

Eftersom rådgivningsverksamheten i anslutning till träffade avtal blir en kontinuerlig uppgift föreslår utredningen att arbetsgivarverket har egna permanenta resurser inom de sakområden som har blivit föremål för central avtalsreglering.

Utredningen har utgått ifrån att viss sakkunskap inom olika administrativa områden permanent kan överföras till arbetsgivarverket från berörda administrativa fackmyndigheter. I huvudsak bör dock arbetsgivarverkets behov av sakkunskap tillgodoses genom inlåning av personal från dessa och andra myndigheter.

I fråga om arbetsgivarverkets ledningsorganisation anser utredningen att verket bör ledas av en styrelse med uppgifter motsvarande dem som nu åligger SAVs styrelse. Enligt utredningen bör i arbetsgivarverkets styrelse ingå företrädare för regeringen. Härutöver bör ett antal ledamöter representera myndigheternas intressen. Med hänsyn bl. a. till utvidgningen av det avtalsbara området bör också företrädare för vissa av de administrativa fackmyndigheterna ingå i styrelsen.

Inom styrelsen bör finnas en förhandlingsdelegation som inom sig bör kunna utse arbetsutskott.

Som komplement till styrelsen och förhandlingsdelegationen föreslår utredningen att särskilda rådgivande arbetsgivardelegationer bör knytas till arbetsgivarverket för bestämda sakområden inom arbetsgivarpolitiken. I delegationerna bör bl. a. finnas företrädare för myndigheter med uppgifter inom respektive område samt representanter för andra myndigheter. Tillkomsten av rådgivande delegationer, liksom den närmare inriktningen av deras verksamhet, bör fortlöpande anpassas till bl. a. tyngdpunktsförskjutningar i den centrala förhandlingsverksamheten.

I vissa fall bör enligt utredningen arbetsgivardelegation kunna ges mandat att sluta kollektivavtal. Det bör ankomma på arbetsgivarverket att pröva när detta är lämpligt och i förekommande fall hemställa hos regeringen om inrättande av sådan delegation.

2.3 Nämnden för omplacering och trygghetsfrågor

Enligt utredningen medför bl. a. de pågående strukturförändringarna inom förvaltningen att personalrörligheten mellan och inom myndigheter får ökad betydelse. En effektiv omplaceringsverksamhet är en förutsättning för att staten skall leva upp till de krav som följer av trygghetslagstiftningen. Utredningen anser därför att staten som arbetsgivare – och som koncern – till sitt förfogande bör ha ett särskilt organ som är specialiserat på dessa och närliggande frågor och föreslår att en ny myndighet, nämnden för omplacering och trygghetsfrågor, inrättas.

Verksamheten vid den föreslagna nämnden bör enligt utredningen i första hand omfatta omplaceringsinsatser vid övertalighet, omlokalisering och olika slag av arbetshandikapp, insatser för att främja anställning av grupper med svårigheter på arbetsmarknaden, t. ex. äldre och arbetshandikappade, samt direkt individinriktade personalsociala insatser i frågor som är av sådan karaktär att de inte kan lösas av de enskilda myndigheterna. Verksamheten bör även omfatta vissa utvecklingsinsatser och viss rådgivning riktad till myndigheterna.

Enligt utredningen bör nämnden ges en nära organisatorisk anknytning till arbetsgivarverket. Arbetsfördelningen mellan arbetsmarknadsverket och den föreslagna nämnden bör utformas så att nämnden medverkar vid genomförandet av arbetsmarknadspolitiken som företrädare för staten som koncern, jämförbar med en företagsgrupp inom den privata sektorn.

Den verksamhet som enligt utredningsförslaget skulle åvila den nya myndigheten åligger f. n. i första hand SPN. Också TrNs verksamhet faller enligt utredningen till stora delar inom den föreslagna nämndens verksamhetsområde. Utredningen föreslår att den nya nämnden organisatoriskt skall byggas upp genom en sammanslagning av TrN och vissa delar av SPN.

2.4 Statens institut för personaladministration och personalutveckling

Utredningen framhåller på flera ställen i sitt betänkande att myndigheternas behov av stöd i form av utbildning, konsultation och rådgivning bl. a. inom det personaladministrativa området ökat till följd av arbetsrättsreformerna. I sammanhanget konstaterar utredningen att en del av SPNs verksamhet är inriktad mot konsultation och medverkan i utveckling av personaladministrationen inom enskilda myndigheter. SPN har med nuvarande resurser fått inrikta olika utvecklingsprojekt mot i första hand generella insatser, t. ex. framställning av skrifter och handböcker, medan den direkta myndighetsanpassade assistansen varit jämförelsevis blygsam. Stora myndigheter med förhållandevis goda, egna resurser för personaladministrativa frågor har enligt utredningens bedömning i de flesta fall förutsättningar att själva anpassa och bygga vidare på generellt inriktade konsultinsatser medan mindre myndigheter i regel behöver mer direkt assistans. Enligt utredningen är det över huvud taget svårt för myndigheterna att finna konsulter med erfarenheter från både statsförvaltningen och det personaladministrativa området. Det är därför angeläget att myndigheterna har tillgång till en kvalificerad rådgivnings- och konsultationsverksamhet för sitt personaladministrativa utvecklingsarbete.

Utredningen pekar på det starka samband som råder mellan SPNs konsultverksamhet och den verksamhet som PUN bedriver i syfte bl. a. att stödja myndigheternas personalutbildning. Utredningen ser personalutbildningsinsatser och den här beskrivna konsulterande verksamheten som sinsemellan kompletterande och föreslår därför att myndighetsstödjande, konsulterande verksamhet inom det personaladministrativa området och utvecklingsverksamhet som behövs i anslutning därtill och som nu bedrivs inom SPN sammanförs med PUNs nuvarande verksamhet till ett nytt statligt institut för personaladministration och personalutveckling.

Utredningen anser att vissa delar av det nya institutets verksamhet lämpligen skulle kunna finansieras genom avgifter. Frågan om den närmare fördelningen mellan avgiftsfinansierad och anslagsfinansierad verksamhet bör dock enligt förslaget utredas ytterligare.

Enligt förslaget bör institutets konsultarbete inriktas mot att i första hand stödja myndigheter med begränsade möjligheter att själva utveckla sin personaladministration och personalutveckling. Utvecklingsarbetet

bör i största möjliga utsträckning ske i nära samarbete med enskilda myndigheter eller grupper av myndigheter.

2.5 Organisation för arbetsmiljöfrågor

Vad gäller staten som arbetsgivare har utredningen konstaterat att den nuvarande arbetsfördelningen inom arbetsmiljöområdet är oklar, såväl på central som på regional nivå. SPN, statens arbetsmiljönämnd (SAN), de regionala hälsoråden och SAV har alla uppgifter inom området. Utredningen har inte lämnat förslag till hur en mer ändamålsenlig arbetsfördelning skulle kunna åstadkommas. Utredningen har dock konstaterat att frågan bör utredas närmare gemensamt av parterna. Bl. a. bör därvid prövas frågan om en organisatorisk samordning mellan SAN och de delar av SPN som f. n. är inriktade på arbetsmiljöfrågor samt konsekvenserna av den nya arbetsmiljölagen.

2.6 Den regionala verksamhetens organisation

Utredningen har konstaterat att den regionala organisationen uppvisar vissa samordningsproblem, bl. a. vad gäller arbetsfördelningen mellan verksamheten vid SPNs regionkontor och verksamheten vid den statliga företagshälsovårdsorganisationen. Utredningen menar att de samlade personalsociala resurserna skulle tas tillvara mer effektivt om en organisatorisk samordning genomfördes på regional nivå. Med hänsyn till personalorganisationernas inflytande över bl. a. de regionala hälsoråden bör samordningsproblemen enligt utredningens mening lösas gemensamt av parterna. Utredningen har därför avstått från att lämna förslag i frågan.

I avvaktan på att frågan om den regionala organisationen löses bör enligt utredningen SPNs nuvarande regionala organisation övergångsvis föras till den föreslagna nämnden för omplacering och trygghetsfrågor.

2.7 Genomförande av den nya organisationen

Utredningen har redovisat att den i sitt arbete vid flera tillfällen erfarit att ett snabbt ställningstagande i fråga om organisationen av den centrala statliga arbetsgivarfunktionen är nödvändigt. I syfte att göra detta möjligt har utredningen begränsat sitt uppdrag till att lämna ett principförslag och föreslagit att den närmare utformningen av de föreslagna nya organens inre organisation och mer preciserade arbetsuppgifter utreds i särskilda organisationskommittéer.

Vad gäller arbetsgivarverkets inre organisation har utredningen särskilt framhållit det angelägna i att en integration kan åstadkommas mellan de olika kunskaper, synsätt och erfarenheter som samlas i verket till följd av förslaget.

Verksamheten vid den föreslagna nämnden för omplacering och trygghetsfrågor och det föreslagna institutet för personaladministration och personalutveckling kommer enligt utredningen att ha betydelse för hur vissa åligganden till följd av bl. a. avtal uppfylls. Utredningen har föreslagit att de centrala huvudorganisationerna bereds tillfälle att medverka i det fortsatta utredningsarbetet i dessa delar.

Utredningen har i sitt arbete utgått från att den nya organisatoriska strukturen skall kunna tillskapas inom ramen för i huvudsak oförändrade resurser.

3 Remissinstanserna

3.1 Allmänt

Remissinstanserna delar i huvudsak utredningens grundläggande utgångspunkter för förslaget till ny organisation av den centrala statliga arbetsgivarfunktionen. Vikten av att de statliga arbetsgivaruppgifterna så långt som möjligt decentraliseras och delegeras till anställningsmyndigheterna betonas av många remissinstanser. Exempelvis pekar SAV på att tendensen under senare tid gått mot ökad decentralisering av lönefrågor. Löneavtalen har inneburit ökat ansvar på lokal nivå genom att myndigheterna haft att efter förhandlingar med de lokala personalorganisationerna fördela löne-medel som ställts till förfogande genom centralt avtal. SAV finner det troligt att denna decentraliseringstendens kommer att fortsätta. Till detta kommer enligt SAV den lokala hanteringen av medbestämmandefrågor.

ÖB understryker de förändrade krav som kommer att ställas på arbetsgivarfunktionen på olika nivåer i samband med att arbetsgivarbefogenheter decentraliseras. Ansvaret ökar för förhandlingar, avtal och tolkning m. m. på lokal nivå. SJ menar att vikten av att de statliga arbetsgivaruppgifterna i största möjliga utsträckning decentraliseras genom delegering till de enskilda myndigheterna är uppenbar. De senaste årens arbetsrättsliga utveckling bygger på en sådan decentralisering som en av de väsentligaste grundprinciperna för ökad trygghet och ökat medbestämmande.

Liknande uppfattningar redovisas även av bl. a. RPS, televerket, luftfartsverket, generaltullstyrelsen, byggnadsstyrelsen, SPN, PUN, UHÄ, SIV, LMV, statens vattenfallsverk, länsstyrelsen i Stockholms län, SACO/SR, SF och TCO-S.

Vissa remissinstanser, bl. a. televerket, SJ, luftfartsverket, byggnadsstyrelsen och SIV varnar, med instämmande i utredningens uppfattning, för en utveckling som skulle innebära ökad centralisering av arbetsgivarfunktionen. Televerket anför t. ex. att även om centrala enheter behövs för viss styrning inom statsförvaltningen som en enhet betraktad bör inriktningen vara att begränsa och inte utvidga den centrala dirigeringen.

Enligt *byggnadsstyrelsen* bör man i utövandet av de centrala arbetsgivarfunktionerna inte överdriva behovet av samordning, om de enskilda myndigheterna ska kunna bedriva sin verksamhet smidigt och rationellt. Enligt styrelsen visar erfarenheten att centralt utfärdade anvisningar ofta på grund av sin detaljeringsnivå och strävan att vara helt täckande kan bli svårförståeliga och svåra att tillämpa i den praktiska verksamheten.

SPN delar principiellt utredningens uppfattning att myndigheterna måste få betydande frihet att själva komma fram till ändamålsenliga lösningar. *SPN* betonar dock att det från både rättssäkerhetssynpunkt och som ett uttryck för koncernpolitik är mer effektivt och i vissa fall nödvändigt att en central fackmyndighet tar fram generella metoder och hjälpmedel än att varje myndighet gör det själv. *SPN* avser här sådana föreskrifter som följer av förordningar från regeringen samt generell utvecklings- och utbildningsverksamhet. Enskilda statsanställda bör få en likvärdig behandling åtminstone vad beträffar en lägsta godtagbar standard – oberoende av vilken myndighet de tillhör.

Även *de statsanställdas huvudorganisationer* delar utredningens värderingar i dessa frågor.

SACO/SR pekar på att utvecklingen på det statliga medbestämmandeområdet f. n. går mot en omfattande avtalsreglering av frågor som i *MBL*s ganska vidsträckta mening rör förhållandet mellan arbetsgivaren och arbetstagaren.

I samband med pågående förhandlingar om statliga medbestämmandeavtal har, enligt *SACO/SR*, avtalsförslag utväxlats, som visar att principen om långtgående delegering och decentralisering inte är partsskiljande. Det är givetvis angeläget att den centrala statliga arbetsgivarorganisationen inte minst i det här avseendet ansluter sig till och tillämpar de principer som kommer att anges i kommande avtal.

SF anser att ett förverkligande av intentionerna bakom arbetsrättsreformen kräver långtgående delegering och decentralisering av beslutsfunktioner inom statsförvaltningen. Detta förutsätter i sin tur en anpassning av den centrala arbetsgivarfunktionen. Organisatoriska förutsättningar måste skapas för att erforderligt stöd skall kunna ges myndigheterna, så att dessa kan svara upp mot de nya kraven. Det gäller bland annat det ökade behovet av information och utbildning.

TCO-S anför bl. a. att medbestämmandereformens viktigaste innebörd är utvidgningen av det kollektivavtalsbara området. Av särskild betydelse i sammanhanget är också medbestämmandelagens inriktning mot en förstärkning av löntagarnas inflytande på lokal nivå. Dessa utgångspunkter har enligt *TCO-S* principiellt avgörande betydelse för utformningen av den statliga arbetsgivarfunktionen i främst följande två avseenden. Organisationen måste vara sådan att den inte bara tekniskt och formellt svarar mot de krav som den nya arbetsrätten ställer utan måste också vara ett verkligt instrument för en utveckling som bygger på kollektivavtalet som form

för parternas intressereglering. Vidare gäller att arbetsgivarfunktionens utformning måste svara mot kravet på en ökad delegering av befogenheter från central till lokal nivå.

3.2 Organisatorisk struktur i stort

Många remissinstanser uttrycker principiellt stöd för utredningens förslag till organisatorisk struktur i stort, dvs. inrättandet av ett särskilt arbetsgivarverk, en nämnd för omplacering och trygghetsfrågor samt ett institut för personaladministration och personalutveckling. Detta gäller bl. a. *FMV, FOA, postverket, SJ, TSV, luftfartsverket, generaltullstyrelsen, SAV, SPV, kommerskollegium, AMS, LMV, statens vattenfallsverk, domänverket* och *FFV*.

Också personalens huvudorganisationer, *SACO/SR, SF* och *TCO-S* tillstyrker i princip utredningsförslaget.

SACO/SR konstaterar att utvecklingen går mot omfattande avtalsreglering. Det är därför enligt *SACO/SR* naturligt att utredningen i sitt förslag utgått från de krav som den nya situationen ställer och att utredningen fäster stort avseende vid arbetsgivarsidans förberedelser för förhandlingar om och tillämpning av medbestämmandeavtal. *SF* delar utredningens uppfattning att den nuvarande organisationen inte är helt ändamålsenlig. En förändring av organisationen är därför motiverad av de skäl som utredningen redovisar och av de erfarenheter som *SF* har av den nuvarande organisationen. *SF* finner liksom utredningen skäl för att särskilja den konsulterande och rådgivande verksamheten på det personaladministrativa området från den individinriktade omplacerings- och personalsociala verksamheten. *TCO-S* finner att den organisatoriska strukturen i utredningens förslag väl motsvarar grundläggande fackliga intressen. *TCO-S* anser i likhet med utredningen att de principiella skillnader som föreligger mellan konsultationsverksamhet och personalsocial verksamhet bör vara organisationsgrundande. Enligt *TCO-S* finns inga principiella skäl som talar mot den av utredningen föreslagna uppdelningen av *SPN*s nuvarande verksamhet.

Principen att till en myndighet samla de centrala arbetsuppgifter som sammanhänger med statens partsroll får stöd av samtliga remissinstanser som uttalat sig i frågan med undantag för *FHR*, som inte anser att utredningen påvisat att förslaget skulle medföra avgörande fördelar. Samordningsproblem mellan nuvarande organ med arbetsgivaruppgifter skulle enligt *FHR*, i avvaktan på ytterligare överväganden om organisatorisk ordning kunna lösas t. ex. i en samrådsnämnd med företrädare för berörda myndigheter. *SPN* tillstyrker en organisatoriskt samlad arbetsgivarfunktion men anser att en tillräckligt entydig arbetsgivarorganisation skulle kunna uppnås på enklare sätt än vad utredningen har föreslagit.

Några remissinstanser förordar en längre gående organisatorisk sam-

ordning än vad utredningen föreslagit bl. a. för att risken för kompetens-tvister skall kunna undvikas och ett effektivare utnyttjande av befintliga resurser skall kunna säkerställas.

SCB och *statens vattenfallsverk* ifrågasätter om inte vissa organ för central personaladministration, såsom nämnden för vissa omplaceringsfrågor (*NOM*), statsförvaltningens centrala förslagsnämnd och statens grupplivnämnd, borde införlivas med eller knytas till det föreslagna arbetsgivarverket.

Televerket, *statens vägverk*, *UHÄ* och *länsstyrelsen i Stockholms län* anser att den föreslagna nämnden för omplacering och trygghetsfrågor samt det föreslagna institutet för personaladministration och personalutveckling organisatoriskt bör samordnas med den centrala arbetsgivarmyndigheten. Liknande synpunkter har framförts från *SCB*.

Även andra remissinstanser har kommenterat utredningens förslag om inrättandet av en nämnd för omplacering och trygghetsfrågor samt ett institut för personaladministration och personalutveckling.

SPN ställer sig avvisande till uppdelningen av den personaladministrativa verksamheten på central nivå. Erfarenheterna visar enligt *SPN* ofta att det inte är möjligt att nå positiva resultat enbart genom ensidiga insatser antingen i form av rådgivande och konsulterande verksamhet, utvecklingsverksamhet eller individinriktad verksamhet. De större problemen måste i stället angripas från en mer total personaladministrativ synvinkel vilket innebär behov av kombinationer av förutseende, förebyggande och avhjälpande insatser riktade till myndigheterna. *SPN* anser att verksamheten bör sammanhållas i en myndighet. Den myndigheten bör dock till skillnad från arbetsgivarverket inte vara ett renodlat arbetsgivarorgan. Det utvecklings- och planeringsarbete som *SPN* bedriver skall sålunda kunna vara underlag och hjälp även för arbetstagarorganisationer.

Även *FHR*, *SIND* och *länsstyrelsen i Stockholms län* förordar att nämnden och institutet bör hållas samman organisatoriskt. *SACO/SR* framhåller det angelägna i att information från den individinriktade verksamheten når organ som arbetar med annan administrativ verksamhet.

Utan att ifrågasätta det ändamålsenliga i att inrätta den föreslagna nämnden har bl. a. *statskontoret*, *RRV* och *PUN* vissa kritiska synpunkter på förslaget om institutet.

RRV anser att det även i fortsättningen bör finnas ett centralt organ för statsförvaltningens personaladministrativa utvecklingsarbete och övergripande frågor om personalutbildning. Det personaladministrativa utvecklingsorganet bör alltså vara *SPN*. Enligt *RRV* bör *PUN* bestå med huvudinriktning på avgiftsfinansierad kursproduktion och kursdistribution.

Statskontoret avstyrker förslaget att inrätta det föreslagna institutet med motiveringen att det bör vara tillfyllest att *SPNs* nuvarande uppgifter fördelas på arbetsgivarverket och den föreslagna nämnden. Krävs ytterli-

gare centrala personaladministrativa insatser bör dessa kunna utföras av statskontoret, SPV, PUN, RRV och konsultföretag. Också *PUN*, som ifrågasätter bildandet av institutet, är tveksam till vilken personaladministrativ konsultation som faller utanför arbetsgivarverkets, den föreslagna nämndens, statskontorets, RRVs och PUNs verksamhetsområden.

Remissinstansernas synpunkter på vissa delfrågor i utredningens förslag om nämnden och institutet redovisas senare.

3.3 Arbetsgivarverket

Utredningens förslag att samla de rena partsuppgifterna för staten som arbetsgivare till en myndighet – arbetsgivarverket – får, som redan redovisats, stöd från en bred remissmajoritet. Detta gäller även personalens huvudorganisationer.

En samstämmig remissopinion tillstyrker även utredningsförslaget att arbetsgivarverkets verksamhet skall präglas av decentralisering.

Utan att ifrågasätta förslaget om arbetsgivarverket i stort har vissa remissinstanser tagit upp olika delfrågor i utredningsförslaget.

Enligt utredningen föreslås arbetsgivarverket svara för samordningen av den statliga arbetsgivarpolitiken i den mån detta inte ankommer på regeringen. Detta kommenteras bl. a. av *SIND* som finner det värdefullt att speciell sakkunskap på arbetsgivarpolitikens område samlas hos ett och samma organ på vilket myndigheterna kan repliera.

Enligt *SIV* kan uppgiften att samordna arbetsgivarpolitiken ge utrymme för alltför långtgående krav på enhetlighet. Verket anser dock att utredningsförslaget ger tillfredsställande utrymme för myndigheternas inflytande på arbetsgivarverket. *Statskontoret* menar att den statliga arbetsgivarpolitiken främst är avhängig av politiska överväganden och av den samhällsekonomiska utvecklingen. Det är, menar statskontoret, regeringen och inte arbetsgivarverket som har att utforma arbetsgivarpolitiken.

Enligt *RRV* och *SPN* faller det yttersta ansvaret för arbetsgivarpolitiken på statsmakterna. *RRV* för ett omfattande resonemang om vissa frågor som enligt *RRV* är av betydelse för utformningen av den statliga arbetsgivarpolitiken och som inte har behandlats av utredningen. Verket konstaterar bl. a. att den statliga verksamheten inte enbart kan ses i traditionella arbetsgivar- och arbetstagarfunktioner. Den statliga arbetsgivaren måste beakta också samhällsintresset.

RRV konstaterar vidare att den arbetsrättsliga lagstiftningen medfört att den exekutiva tyngdpunkten i arbetsgivarfunktionen kommer att ligga hos resp. verksledning. Inom ramen för centrala avtal m. m. gör verksledningarna ställningstaganden på eget ansvar. Enligt *RRV* måste beslut som fattas av regeringen eller centrala arbetsgivarverk vara förankrade i förväg hos bl. a. det statliga arbetsgivar-kollektivet. Centrala beslut måste således

kunna underbyggas med båda parternas synpunkter, även den "lokala" arbetsgivarvidans.

Utredningens förslag om arbetsgivarverkets uppgifter i samband med samordning och genomförande av förhandlingar tillstyrks i huvudsak av remissinstanserna. Exempelvis anser *generaltullstyrelsen* att det är önskvärt att så stor del som möjligt av det centrala förhandlingsarbetet sker hos en och samma myndighet.

Vikten av att förhandlingsverksamheten delegeras betonas av flera remissinstanser. *SF* anser exempelvis att det måste vara en målsättning att kollektivavtalsförhandlingarna i större utsträckning kan föras av de enskilda myndigheterna. *SACO/SR* och *TCO-S* framför liknande synpunkter. *AMS* finner hittillsvarande erfarenheter av avtalsdelegering goda och understryker därför utredningens uppfattning att genomförande av avtalsförhandlingar i ökad utsträckning bör överlämnas till annan myndighet.

Bl. a. *SACO/SR* anser i likhet med utredningen att det är principiellt riktigt att ansvaret för förhandlingar om samt anvisningar till och tolkningar av avtal förs till samma myndighet. Också bl. a. *FHR* anser att den centrala avtalslutande myndigheten bör meddela föreskrifter och anvisningar till hur träffade avtal skall tolkas och tillämpas. *Byggnadsstyrelsen* anser att verket själv bör få rätt att träffa erforderliga avtal inom sitt verksamhetsområde. Arbetsgivarverket bör dock i vissa fall av samordningsskäl inträda som avtalspart. *RRV* ansluter sig till utredningens förslag att centrala samverkansförhandlingar i ämnen som bara indirekt rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare – exempelvis frågor om redovisning, revision, arkivvård – bör föras av fackansvarig myndighet. *RRV* delar också utredningens förslag att avtalsförhandlingar i sådana frågor bör delegeras till den myndighet som har fackansvaret.

Utredningens förslag om arbetsgivarverkets uppgifter att svara för viss samordning mellan avtalsverksamheten och annan normerande verksamhet i frågor av betydelse för förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare kommenteras av vissa remissinstanser. Exempelvis *FHR* delar utredningens uppfattning att det är angeläget att normerande föreskrifter inte får stå i strid med träffade avtal eller försvåra kommande avtalslösningar. I avvaktan på ytterligare överväganden om hithörande frågor bör tillämpas den ordningen att samråd mellan berörda myndigheter sker exempelvis i en samrådsnämnd. *PUN* finner det befogat att arbetsgivarverket ges möjlighet att samordna anvisningsverksamhet i anslutning till avtal och författningsgrundad normeringsverksamhet. Bl. a. *RPS* har fört fram liknande synpunkter.

SPV anser det angeläget att finna smidiga och effektiva former för den samrådsskyldighet med arbetsgivarverket som enligt utredningen skall åligga myndigheter som inom sina verksamhetsområden får utfärda föreskrifter i frågor som är av betydelse för förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare även utanför den egna myndigheten.

I frågor som inte omfattas av kollektivavtal och som berör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare bör enligt *SAVs* mening den centrala arbetsgivarfunktionen endast avse frågor av principiell eller övergripande karaktär medan den egentliga hanteringen bör åvila myndigheterna.

SJ anser det angeläget att arbetsgivarverkets normerande verksamhet begränsas till vad som är nödvändigt för att ge myndigheterna förutsättningar och ramar för deras verksamhet. Eftersom centrala direktiv kan få ekonomiska konsekvenser som kan försvåra affärsverkens konkurrenssituation, bör enligt *postverket* arbetsgivarverket främst ha rollen som konsult i relation till affärsverksgruppen.

LMV anser det riktigt att föra den normerande verksamhet som nu åvilar *SPN* till arbetsgivarverket såsom utredningen föreslagit. *Televerket* anser det logiskt och riktigt att *SPNs* normgivningsmakt överförs till arbetsgivarverket. Rätten att föra förhandlingar och sluta avtal bör enligt *televerkets* mening gå hand i hand med den normgivande befogenheten.

SPN anser att en samordning bör säkerställas av normerande verksamhet till följd av *MBLs* ikraftträdande. Nämnden föreslår att erforderliga arbetsgivartolkningar m. m. i anslutning till avtal bör ankomma på arbetsgivarverket i samverkan och samråd med berörda administrativa fackmyndigheter. Utformandet av tillämpningsföreskrifter bör dock åligga respektive administrativa stabsorgan i samverkan med arbetsgivarverket. *SPN* motsätter sig att nämndens normerande verksamhet i dess helhet förs till arbetsgivarverket.

Byggnadsstyrelsen anser det angeläget att verkets myndighetsroll beträffande normer för planering, byggande och fastighetsförvaltning bibehålls entydig och klar.

För att de enskilda myndigheterna i deras roll som arbetsgivare skall kunna uppfylla de krav som ställs på dem i samband med förhandlingar och avtal måste de, enligt utredningen, kunna påräkna stöd i form av rådgivning och utbildning. Flera remissinstanser delar denna uppfattning. Det gäller bl. a. *ÖB*, *TSV*, *luftfartsverket*, *statskontoret*, *generaltullstyrelsen*, *SAV*, *SPN*, *PUN*, *UHÄ*, *SIND* och *SACO/SR*.

PUN anser att den ökade avtalsregleringen ställer ökade krav på arbetsrättsligt och administrativt kunnande. *PUN* finner det därför naturligt att en satsning på utveckling av arbetsgivarföreträdarna i myndigheterna till en del sker genom att arbetsgivarverket ger ut informationskrifter, anordnar informationskonferenser och ger råd.

UHÄ ser det som en av det nya arbetsgivarverkets viktigaste uppgifter att svara för sådan rådgivning och utbildning och utgår från att tillräckliga resurser ställs till verkets förfogande för ändamålet.

Vad gäller formerna för dessa insatser anser *statskontoret* att utbildning i hittills vedertagen mening bör åvila *PUN*. Enligt *PUN* bör huvudprincipen vara att mer omfattande utbildning i anslutning till avtal tillgodoses genom samverkan mellan arbetsgivarverket och *PUN*. Liknande synpunkter har framförts av *RRV*, *SPN* och *SACO/SR*.

TCO-S anser att avsevärd uppmärksamhet bör ägnas åt avgränsningen mellan arbetsgivarverkets partsinriktade rådgivning och utbildning å ena sidan och sådan konsultation som enligt förslaget avses åligga det föreslagna institutet för personaladministration och personalutveckling å den andra.

Behovet av väl fungerande kontakter mellan arbetsgivarverket och myndigheterna betonas av både utredningen och många remissinstanser. Utredningen föreslår flera former för informationsutbytet mellan myndigheterna och arbetsgivarverket. Bl. a. *SIV* anser att utredningens förslag till kontaktformer mellan arbetsgivarverket och myndigheterna är tillfredsställande. *RPS* framhåller särskilt vikten av att myndigheterna genom periodiska arbetsgivar konferenser får möjligheter att diskutera och lämna synpunkter på den övergripande arbetsgivarpolitiken. Betydelsen av de föreslagna periodiska arbetsgivar konferenserna berörs även av bl. a. *luftfartsverket*, *generaltullstyrelsen* och *RRV*.

Också utredningens förslag om att till arbetsgivarverket knyta rådgivande arbetsgivar delegationer för bestämda sakområden inom arbetsgivarpolitiken har vunnit stöd hos remissinstanserna. Detta gäller bl. a. *ÖB*, *postverket*, *vägverket*, *luftfartsverket*, *statskontoret* och *SPV*. *Byggnadsstyrelsen* anser att man i avvaktan på vissa klarlägganden bör vara återhållsam med att knyta en särskild delegation för byggnads- och lokalfrågor till arbetsgivarverket.

Televerket anser att förslaget att vissa avtalsförhandlingar bör kunna genomföras av särskilda arbetsgivardelegationer är ett bra exempel på sått att involvera myndigheterna.

Utredningen har föreslagit att arbetsgivarverket skall svara för visst utrednings- och utvecklingsarbete. Bl. a. av detta skäl anser utredningen att viss sakkunskap permanent bör tillföras arbetsgivarverket från de administrativa fackmyndigheterna. I övrigt bör verket tillfälligt kunna låna in experter från dessa och andra myndigheter.

I likhet med utredningen anser bl. a. *luftfartsverket* att arbetsgivarverkets egen expertkompetens bör begränsas till vad som krävs för att ha allmän överblick medan mer omfattande kunskap inom ett sakområde i normalfallet bör kunna hämtas hos administrativa fackmyndigheter och andra myndigheter.

PUN anser att arbetsgivarverket bör tillföras permanent kompetens inom de administrativa områdena. Till en del bör detta ske genom permanent överföring från de administrativa fackmyndigheterna. *SPN* anser att ett permanent överförande av tjänstemän från stabsmyndigheter till arbetsgivarverket på sikt inte ger någon kompetensökning, eftersom dessa efter en tid inte inhämtar kunskaper och erfarenheter i sin gamla miljö. En kombination av inlåning och permanent överförande av tjänstemän torde vara det alternativ som bäst tillgodoser arbetsgivarverkets behov av ex-

pertis. *Byggnadsstyrelsen* anser att man bör vara återhållsam med att knyta särskild expertis i byggnads- och lokalfrågor till arbetsgivarverket.

ÖB anser att förslaget att låna in personal bör säkerställa behovet av kontakt och aktuell miljökunskap. Också exempelvis *FMV*, *SJ* och *PUN* framhåller det angelägna i att arbetsgivarverket bemannas med personal med erfarenhet från det praktiska arbetet vid myndigheterna. *Generaltullstyrelsen* anser dock att mindre och medelstora myndigheter kan ha svårt att avstå från personal. Arbetsgivarverket måste därför enligt styrelsen bli självförsörjande i fråga om basarbetskraft.

Enligt *statskontoret* bör arbetsgivarverkets resursbehov bedömas utifrån de krav som under överskådlig framtid kan komma att ställas på organisationen. Verket menar att möjligheterna att träffa kollektivavtal på nya områden i och för sig skapar behov av nya resurser på central nivå. *RRV* anser inte att arbetsgivarverket annat än undantagsvis bör skaffa sig permanent expertis från olika fackområden eftersom sakkunskap i regel förutsätter kontinuerlig kontakt med verksamheten i fråga. I stället bör behov av sakkunskap tillgodoses genom tillfälliga tjänster.

Både statskontoret och *RRV* avstyrker förslaget att arbetsgivarverket tillförs permanenta resurser genom överföring från de administrativa fackmyndigheterna.

Utredningens förslag till *ledningsorganisation för arbetsgivarverket* har kommenterats av några remissinstanser.

SAV ansluter sig till förslaget att arbetsgivarverkets ledningsfunktion breddas i förhållande till *SAVs* styrelse.

Luftfartsverket anser att förslaget att myndigheterna bör vara representerade i styrelsen visserligen är välmotiverat men att det varken är praktiskt möjligt eller i övrigt lämpligt att myndighetsföreträdarna betraktas som företrädare för alla myndigheter. Myndigheternas inflytande måste därför tillförsäkras på annat sätt. Liknande synpunkter framförs från *statskontoret* och *generaltullstyrelsen*.

ÖB anser det viktigt att försvarsmakten är representerad i arbetsgivarverkets styrelse. *SJ* anser att det vore lämpligt att det i styrelsen ingår ledamöter med kännedom om arbetsmarknaden utanför den offentliga sektorn. *Byggnadsstyrelsen* anser att myndigheten bör vara företrädd i arbetsgivarverkets styrelse.

Statskontoret anser att om arbetsgivarverket ges den kraftfulla ställning som utredningen föreslagit måste ordförandeposten i princip innehåsa av en företrädare för regeringen i form av en av budgetministerns närmaste medarbetare.

3.4 Förhandlingsrådets uppgifter och ställning

Utredningen har föreslagit att *FHRs* uppgift att bistå de statliga myndigheterna med rekommendatio-

ner, råd och synpunkter i frågor som rör förhandling som inte syftar till kollektivavtal samt om information enligt MBL överförs till arbetsgivarverket. Förslaget tillstyrks av en majoritet av de remissinstanser som yttrat sig i frågan.

Vissa remissinstanser anser dock inte att FHR skall kvarstå som en självständig myndighet såsom utredningen föreslagit med uppgift att svara för samverkansförhandlingar i frågor som bereds inom regeringskansliet för beslut av statsråd, regering och riksdag. *RPS* anser att en samordning av arbetsgivarpolitiken lättare skulle åstadkommas om hela FHRs verksamhet överfördes till arbetsgivarverket. *Generaltullstyrelsen*, *SIND* och *SACO/SR* ifrågasätter om inte FHRs förhandlingsverksamhet lämpligen borde inordnas i regeringskansliet.

Å andra sidan anser *SPN* att FHR bör bibehållas för att markera skillnaden mellan de beslut som förbehålls statsmakterna och de beslut som grundas på överenskommelser med de anställdas organisationer.

FHR anser att rådets båda verksamhetsslag är naturliga och värdefulla komplement till varandra. I FHRs rekommenderande verksamhet drar rådet nytta av den praktiska erfarenheten från förhandlings- och informationsverksamheten i fråga om regeringsärenden.

3.5 Nämnden för omplacering och trygghetsfrågor samt statens institut för personaladministration och personalutveckling

Remissinstansernas kommentarer till utredningens förslag om inrättande av en nämnd för omplacering och trygghetsfrågor samt ett institut för personaladministration och personalutveckling har redovisats tidigare.

Den föreslagna nämndens relation till arbetsmarknadsverkets verksamhet har berörts av några remissinstanser. *RPS* ifrågasätter om inte huvuddelen av nämndens verksamhet med fördel kan underordnas arbetsmarknadsverket. *FOA* och *SJ* menar att arbetsmarknadsverkets resurser bör användas för delar av den verksamhet som enligt utredningen bör åligga nämnden. *AMS* har inget att erinra mot förslaget och framhåller i sammanhanget det ansvar som staten som arbetsgivare har i arbetet att bereda arbetshandikappade sysselsättning inom statsförvaltningen.

Enligt utredningen bör nämnden ges en nära organisatorisk anknytning till arbetsgivarverket. Exempelvis *TSV* anser att detta väl kan försvaras med utgångspunkt från utredningens grundläggande organisationsprinciper. Andra remissinstanser ställer sig tveksamma till denna del av förslaget. Detta gäller bl. a. *SPN*, *luftfartsverket*, *statskontoret* och *TCO-S*. *Statskontoret* menar exempelvis att omfattningen av nämndens verksamhet administrativt sett motiverar en fristående ställning.

Bl. a. *FOA* och *SACO/SR* finner det angeläget att en nära samverkan

tillförsäkras mellan verksamheten vid nämnden och det av utredningen föreslagna institutet. Den principiella skillnaden mellan de båda myndigheternas verksamhet talar dock – som redovisats – enligt majoriteten av remissinstanser mot en organisatorisk samordning.

Utredningen har föreslagit att TrN skall inordnas som en del av nämnden. *SAV* och *TrN* avstyrker förslaget med motiveringen bl. a. att TrN inrättats i anslutning till centralt träffade avtal för att pröva vissa frågor som överlämnats till arbetsgivaren, s. k. arbetsgivarventiler. Härigenom har verksamheten så nära anknytning till den centrala arbetsgivarfunktionen att den nuvarande organisatoriska samordningen bör bestå.

TSV finner det önskvärt att den av utredningen föreslagna nämnden organiseras så att de centrala personalorganisationerna ges möjlighet till inflytande över verksamheten. *TCO-S* konstaterar att utredningen inte närmare behandlat frågan om ledningsorganisation för nämnden men utgår för sin del från att ledningsorganet kan få en partssammansatt konstruktion.

Vissa remissinstanser har tagit upp frågan om relationen mellan myndigheterna och det föreslagna institutet. *SIND* anser – i motsats till utredningen – att institutet bör ha normerande uppgifter inom sitt område, dvs. ansvar för utarbetandet av tillämpningsregler m. m. *SIV* – som ställer sig frågande till inrättandet av institutet – anser å andra sidan att råd i frågor av policykaraktär inom institutets verksamhetsområde bör hämtas från arbetsgivarverket. Enligt *SF* och *TCO-S* bör institutet ges en roll som rent serviceorgan. *SACO/SR*, som i likhet med övriga huvudorganisationer tillstyrker inrättandet av institutet, anser att institutets ställning i förhållande till myndigheterna bör klargöras.

Relationen mellan institutet och arbetsgivarverket har uppmärksamats av några remissinstanser. Enligt *FOA* bör arbetsgivarverket använda sig av institutets kompetens vid förhandlingar och normgivande verksamhet inom det personaladministrativa området. Liknande synpunkter har framförts av *SACO/SR*. *Postverket* anser att institutet bör ges en mindre fristående ställning i relation till arbetsgivarverket än vad utredningen föreslagit.

Som tidigare redovisats anser vissa remissinstanser att institutet organisatoriskt bör samordnas med arbetsgivarverket.

I anslutning till utredningens förslag att institutets verksamhet till viss del bör avgiftsfinansieras har bl. a. *RPS* och *luftfartsverket* understrukt utredningens påpekande att myndigheterna måste erhålla medel så att de kan köpa tjänster av institutet. Bl. a. *FOA* delar utredningens uppfattning att visst utvecklingsarbete bör anslagsfinansieras.

Generaltullstyrelsen och *SPN* anser att konsultationsverksamheten bör vara avgiftsfri så att inte knapphet på medel blir en broms för myndigheternas personaladministrativa utvecklingsarbete. *SJ* anser det mest ändamålsenligt att verksamheten i sin helhet avgiftsfinansieras.

SF anser inte att den myndighetsstödjande rådgivande verksamheten skall finansieras via avgifter. *TCO-S* anser med stöd i utredningens förslag att frågan om avgiftsfinansiering bör utredas vidare. *SACO/SR* delar denna uppfattning och varnar för att avgiftsfinansiering kan minska efterfrågan.

3.6 Organisation för arbetsmiljöfrågor

Utredningens förslag om fortsatt utredning av den framtida organisationen för arbetsmiljöfrågor tillstyrks av bl. a. *FMV* och *generaltullstyrelsen*, som konstaterar att det f. n. föreligger stor uppsplittring på olika centrala organ. Arbetsmiljöfrågorna bör enligt *FMV* samlas hos en myndighet.

RPS anser att *SPNs* direktivrätt i arbetsmiljöfrågor bör föras till *SAN* i avvaktan på den föreslagna utredningens förslag. Enligt *FOA* bör arbetsmiljöområdet fördelas mellan arbetsgivarverket, nämnden för omplacering och trygghetsfrågor samt institutet för personaladministration och personalutveckling på samma sätt som övriga personaladministrativa områden.

SPN framhåller att det är angeläget att bringa klarhet i organisationen av arbetsmiljöområdet på central och regional nivå. Enligt nämnden bör organisationen för statliga arbetsmiljöfrågor samordnas med ansvar för genomförande av andra personalfrågor.

3.7 Regional organisation

Utredningen har pekat på vissa samordningsproblem på regional nivå. Enligt utredningen skulle exempelvis de samlade personalsociala resurserna mer effektivt kunna tas tillvara om en organisatorisk samordning på regional nivå genomfördes. Av bl. a. dessa skäl har utredningen föreslagit att parterna gemensamt prövar den organisatoriska samordningen av den regionala verksamheten i stort. Övergångsvis borde *SPNs* nuvarande regionkontor knytas till den av utredningen föreslagna nämnden.

Flera remissinstanser, exempelvis *statskontoret* och *LMV*, instämmer med utredningen i att en samordning mellan *SPNs* regionala verksamhet och verksamheten vid den nya hälsovårdsorganisationen vore ändamålsenlig.

Dagens problem borde enligt *SPN* kunna lösas utan större ingrepp. Enligt nämnden är det angeläget att den nuvarande hälsovårdsorganisationen får en rimlig chans att utvecklas.

SACO/SR och *TCO-S* tillstyrker att arbetsfördelningen mellan regionkontoren och den regionala företagshälsovården prövas av parterna gemensamt. *SF* anser inte att de regionala hälsorådets verksamhet organisatoriskt bör samordnas med *SPNs* regionkontors nuvarande verksamhet.

Statskontoret tillstyrker förslaget att *SPNs* nuvarande regionkontor övergångsvis överförs till den av utredningen föreslagna nämnden med motiveringen att regionkontorens verksamhet i väsentlig mån är inriktad

på personalsocial verksamhet. *SPN* påpekar – i likhet med utredningen – att regionkontoren f. n. bedriver verksamhet som omfattar verksamhetsområdena för såväl det av utredningen föreslagna institutet som nämnden för omplacering och trygghetsfrågor. En anknytning till den senare skulle enligt *SPN* innebära en avskärmning av större delar av den förutseende och förebyggande personaladministrativa verksamhet som erfordras för att bl. a. förhindra uppkomsten av övertalighet eller arbetshandikapp. En anknytning till institutet skulle å andra sidan innebära en avskärmning av sådan kunskap om bl. a. individernas problem som är nödvändig för att bestämma inriktningen av kontorens förebyggande verksamhet.

Flera remissinstanser har med instämmande i utredningens förslag betonat att den regionala verksamheten bör tillmätas stor betydelse och att en omfördelning från central till regional nivå kan vara lämplig. Hit hör bl. a. *SPN*, *PUN*, *SACO/SR*, *SF* och *TCO-S*.

Vissa remissinstanser har framfört förslag om fackmässigt bredare regional verksamhet. *Statskontoret* har exempelvis ingenting att erinra mot att frågan om behovet av regionala enheter för rådgivning i olika administrativa frågor förutsättningslöst prövas för i princip alla centrala stabsorgan. *PUN* delar utredningens uppfattning att det bör ske en ökad omfördelning från central till regional nivå av verksamhet som berörs av arbetsgivaransvaret. Det är enligt *PUNs* mening angeläget att regionalt åstadkomma en samordning mellan de administrativa delområdena – administrativ rationalisering, ekonomiadministration, personaladministration och personalutbildning.

Också *SACO/SR* framför liknande synpunkter. Organisationen anser att integration mellan individinriktad och annan personaladministrativ verksamhet måste säkerställas på den regionala nivån. Ett sådant samband skulle kunna åstadkommas om regionkontorens anknytning till ett centralt organ i första hand betraktades som en praktisk fråga med hänsyn till den interna ekonomi- och personaladministrationen. Frågan om anknytning till den föreslagna nämnden, det föreslagna institutet eller till något annat organ skulle då få mindre betydelse. Intresset skulle i stället knytas till regionkontorens olika funktioner. Huvudsaken är då att regionkontoren kan få biträde av central myndighet i varje del av sin verksamhet. Ingenting skulle med ett sådant synsätt heller hindra att regionkontoren vid behov samarbetade med andra administrativa fackmyndigheter, t. ex. statskontoret och *RRV*.

3.8 Genomförande

Några remissinstanser har kommenterat utredningens förslag till genomförande av den nya organisationen. *Generaltullstyrelsen* och *domänverket* framhåller det angelägna i att förslaget genomförs snarast. *TCO-S* anser att utredningens förslag måste ses som en helhet. *SACO/SR*, *SF* och

TCO-S tillstyrker liksom bl. a *SAV* i stort formerna för det fortsatta utredningsarbete som föreslås av utredningen.

ÖB, RRV, SPN, FHR och *SIV* anser att vissa frågor – dock ej frågan om arbetsgivarverkets ställning och arbetsformer –bör utredas vidare. Detta utredningsarbete bör emellertid med hänsyn till frågornas stora betydelse inte ske i organisationkommittéer som utredningen föreslagit. Utredningsförslagen bör senare i dessa delar prövas av statsmakterna.

4 Föredraganden

Förändringarna i statstjänstemännens möjligheter att påverka sina anställnings- och arbetsvillkor har under de senaste decennierna varit omvälvande. Tidigare reglerades dessa ensidigt av staten, dvs. på offentligrättslig väg. I och med 1965 års förhandlingsrättsreform – i samband med vilken statens avtalsverk (*SAV*) kom till – ersattes emellertid den gamla ordningen av ett system med inslag av både privaträttsliga och offentligrättsliga regler. Därigenom erkändes principen om avtalsfrihet mellan arbetsgivare och arbetstagare på det statliga tjänstemannaområdet. Betydelsefulla begränsningar i avtalsbarheten fanns dock kvar. Genom senare lagändringar har det avtalsbara området undan för undan vidgats.

Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (senaste ändring 1977:532, *MBL*) och lagen (1976:600) om offentlig anställning (omtryckt 1977:1047, *LOA*) markerar en utvidgning av de privaträttsliga inslagen i regleringen av förhållandet mellan staten som arbetsgivare och de statsanställda.

MBL omfattar i princip även den statliga sektorn. Något särskilt avtalsförbud – i den form det kom till uttryck i äldre lag – finns inte längre. Avtal får dock självfallet inte träffas i strid mot tvingande lagstiftning, däribland den offentligrättsliga. Man kan inom den statliga sektorn inte heller lämna över beslutsbefogenheter till utomstående direkt genom ett medbestämmandeavtal. Sådant överlämnande får nämligen enligt regeringsformen ske i offentligrättslig ordning. (Jfr prop. 1976/77:137, s. 110).

Någon rätt eller plikt att förhandla föreligger inte inom det statliga området om förhandlingsresultatet skulle komma att strida mot tvingande lagregler. Det saknas också rätt att genom strejk eller annan stridsåtgärd söka få till stånd ett lagstridigt avtal.

Ett annat läge råder på det område där ett avtal, utan att strida mot lag, ändå direkt eller indirekt kränker den politiska demokratin, nämligen genom att avse den offentliga verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet. Där föreligger enligt *MBL* förhandlingsplikt för arbetsgivaren. I förarbetena till *LOA* (prop. 1975/76:105, bil. 2) sägs dock att kollektivavtal inte bör träffas i sådana frågor. Förhandlingsparterna bör enligt 1976 års särskilda huvudavtal avhålla sig från stridsåtgärder med syfte att tvinga fram ett sådant kollektivavtal.

Både rätt till avtalsförhandling, möjlighet till kollektivavtal och – inom LOAs ram – full möjlighet till stridsåtgärder föreligger däremot på hela det återstående området, dvs. där ett avtal varken skulle strida mot uttrycklig föreskrift i lag eller i lagstödd författning eller annars träda den politiska demokratin för när.

Sammanfattningsvis kan det alltså konstateras att den arbetsrättsliga utvecklingen inneburit en betydande utvidgning av det förhandlingsbara området för statstjänstemännen. Det har också blivit möjligt att i kollektivavtal reglera allt fler sakfrågor.

En utgångspunkt för medbestämmandereformen har vidare varit att myndigheterna skall sträva efter en så långt gående delegering och decentralisering i sitt inre arbete som kan anses lämplig. Detta i sin tur förutsätter en successiv delegering av nuvarande centrala arbetsgivarfunktioner till de enskilda myndigheterna.

Medbestämmandereformen har även kommit att medföra att formerna för de anställdas inflytande ändrats. Medinflytande från de anställda genom representation i partssammansatta organ hos myndigheterna utgjorde en viktig inflytandeform under den tid som präglades av företagsnämndsverksamhet och försöksverksamhet med vidgad förvaltningsdemokrati (Deff-försöken). Organisationerna av de centrala funktionerna för de personalpolitiska frågorna inom statsförvaltningen bär också i hög grad prägel av förhållanden som då rådde. I samband med tillkomsten av MBL och övergångsavtal i anledning av arbetsrättsreformen har företagsnämndsverksamheten och Deff-försöken praktiskt taget helt upphört inom statsförvaltningen. Fortsättningsvis torde förhandlingar och avtal vara den dominerande medbestämmandereformen inom statsförvaltningen.

Dessa viktiga förändringar, liksom andra reformer inom arbetsrättens område, har krävt en översyn av de organisatoriska förutsättningarna för att staten effektivt skall kunna utöva sin funktion som arbetsgivare. Jag tillkallade därför en utredning med uppgift att se över vilka olika organisatoriska åtgärder som behövs för att staten som arbetsgivare skall kunna uppfylla de krav som ställs med anledning av olika reformer inom arbetsrättens område. Utredningen skulle enligt sina direktiv arbeta skyndsamt. Utredningen, vars förslag har karaktär av principförslag till ny organisatorisk struktur, föreslår att vissa delfrågor utreds vidare men framhåller samtidigt att den nya situationen kräver ett snabbt beslut av statsmakterna.

Utredningen har utgått från den centrala förhandlingsfunktionen vid sin bedömning av lämplig organisatorisk struktur och föreslår att bl. a. ansvaret för alla centrala förhandlingar som syftar till kollektivavtal skall sammanföras till en ny myndighet – statens arbetsgivarverk. Verket bör enligt förslaget ges ställning som central myndighet i frågor där staten uppträder som arbetsgivare och ges ett samordningsansvar för den statliga arbetsgivarpolitiken.

Så gott som samtliga remissinstanser, däribland de statsanställdas huvudorganisationer, delar utredningens uppfattning att de centrala uppgifterna i anslutning till partsrollen som arbetsgivare bör samlas till en myndighet. Inrättandet av ett särskilt arbetsgivarverk anses innebära en bättre ordning än den nuvarande, inte minst med hänsyn till enskilda myndigheters möjligheter att få effektivt stöd vid utövningen av arbetsgivarfunktionen.

Många remissinstanser, som stöder utredningens förslag i dessa delar, betonar samtidigt vikten av att de centrala arbetsgivaruppgifterna så långt möjligt decentraliseras och delegeras till myndigheterna.

En samordning och styrning i detalj av myndigheternas agerande i deras roll som arbetsgivare anses enbart leda till ett administrativt merarbete. En detaljerad styrning anses inte heller vara lämplig med hänsyn till de nu avtalsbara frågornas karaktär.

Jag delar, i likhet med remissinstanserna, utredningens bedömning att sådana centrala myndighetsuppgifter som renodlat kan hänföras till statens roll som arbetsgivarpart bör samlas till eller samordnas av en myndighet. Som jag senare återkommer till bör dock denna myndighet kunna delegera vissa uppgifter till annan myndighet.

Sedan det förhandlingsbara området har utvidgats kan numera kollektivavtal träffas mellan SAV och de statsanställdas huvudorganisationer i en rad frågor som mer eller mindre rör verksamheten inom myndigheter som centralt har ansvaret för administrativa frågor, i fortsättningen kallade administrativa fackmyndigheter, t. ex. statens personalnämnd (SPN), statskontoret, riksrevisionsverket (RRV) och statens personalutbildningsnämnd (PUN). Samtidigt kan dessa myndigheter uppträda som arbetsgivarpart i centrala förhandlingar vilka inte avses resultera i kollektivavtal (samverkansförhandlingar enligt 11–14 §§ MBL) i frågor inom sitt resp. verksamhetsområde som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Vidare har statens förhandlingsråd (FHR) bl. a. rådgivande uppgifter gentemot myndigheterna i frågor som rör samverkansförhandlingar. Genom att den centrala partsrollen renodlas på det sätt som utredningen föreslår skapas enligt min mening förutsättningar för att lägga fast en klarare rollfördelning och befogenhetsfördelning mellan de myndigheter inom statsförvaltningen som har centrala arbetsgivaruppgifter. Vidare kan en samordning säkerställas mellan å ena sidan den normerande verksamhet på verksnivå som staten som arbetsgivare ensidigt svarar för genom författningar m. m. och å andra sidan avtalsförhandlingar mellan staten och de statsanställdas huvudorganisationer.

En sammanhållen och väl fungerande partsfunktion på central nivå utgör enligt min mening en viktig förutsättning för ett effektivt genomförande av medbestämmandereformen. En huvudprincip för hela reformarbetet är att medbestämmandet skall utövas på lokal nivå. Den centrala verksamheten måste därför inriktas bl. a. på att underlätta för de lokala parterna att

hantera medbestämmandefrågorna och att lämna den vägledning och det stöd som kan behövas.

Den utvidgade förhandlings- och avtalsrätten har också påtagligt förstärkt kravet på utveckling av en enhetlig arbetsgivarpolitik. Behovet av stöd i rena partsfrågor hos myndigheterna har kommit till klart uttryck bl. a. i remissvaren. Jag anser det vara av största vikt att myndigheterna i princip har en enda central instans att vända sig till i alla frågor som kan uppkomma till följd av deras utökade roll som arbetsgivarpart.

SAV förfogar f. n. endast i begränsade delar över den kompetens som behövs med hänsyn till den utvidgning av det avtalsbara området som arbetsrättsreformen innebär. SAVs nuvarande kompetens finns i huvudsak inom de områden där förhandlingar traditionellt har förts, dvs. i löne- och andra förmånsfrågor.

Jag biträder mot denna bakgrund utredningens förslag, att ett nytt centralt ämbetsverk – statens arbetsgivarverk – skall inrättas. Verket bör inrättas den 1 januari 1979. Samtidigt bör statens avtalsverk upphöra.

Jag övergår nu till vissa frågor rörande arbetsgivarverkets verksamhet, organisation, ledningsfunktion och resursbehov.

Enligt utredningen bör arbetsgivarverket genomföra eller samordna förhandling med de statsanställdas huvudorganisationer i alla frågor i vilka staten förhandlar centralt. Ansvar för förhandlingsverksamheten bör således enligt utredningen inte enbart avse förhandlingar som syftar till kollektivavtal utan även omfatta samverkansförhandlingar. Ett undantag bör vara FHRs samverkansförhandlingar enligt MBL i frågor som bereds inom regeringskansliet för beslut av statsråd, regering eller riksdag.

Samverkansförhandlingar skall enligt MBL genomföras av den instans som fattar beslut i den aktuella frågan. Administrativa fackmyndigheter som fattar beslut om bindande bestämmelser för myndigheterna är därmed förhandlingspart. I arbetsgivarverkets uppgifter bör ingå att bistå fackmyndigheterna med förhandlingsexpertis. Det bör vidare åligga arbetsgivarverket att svara för den samordning av formerna för myndigheternas samverkansförhandlingar som kan komma att krävas.

FHRs nuvarande uppgifter att bistå de statliga myndigheterna med rekommendationer, råd och synpunkter i frågor som rör förhandling som inte syftar till kollektivavtal bör enligt utredningen föras över till arbetsgivarverket.

Alla förhandlingar som syftar till kollektivavtal bör enligt utredningen i princip samlas till arbetsgivarverket. Utredningen förutsätter dock att arbetsgivarverket, liksom SAV f. n. bör kunna överlämna avtalsförhandlingar till annan myndighet där så är lämpligt. Vad gäller formerna för delegering av förhandlingsrätten till annan myndighet med ansvar för viss sakfråga bör flera möjligheter kunna komma i fråga. I vissa fall bör hela förhandlingsansvaret kunna överlämnas till den andra myndigheten. I andra fall bör arbetsgivarverket kunna medverka med förhandlingsexpertis.

Även i de fall där genomförandet av avtalsförhandlingar överlämnats till annan myndighet bör enligt utredningen arbetsgivarverket svara för att formerna för förhandlingarna är korrekta.

Utredningens förslag om ansvar och former för samordning av den statliga förhandlingsverksamheten har i huvudsak bemötts positivt av remissinstanserna. Vissa remissinstanser, i första hand berörda administrativa fackmyndigheter, har understrukit vikten av att delegeringen av avtalsrätten får sådan omfattning att verksamheten inte onödigtvis försvåras. Samordningen av förhandlings- och avtalsverksamheten bör begränsas till sådana situationer där det får anses föreligga ett klart intresse därav.

Jag biträder utredningens förslag om arbetsgivarverkets uppgifter vad gäller genomförande och samordning av förhandlingsverksamheten i fråga om både avtalsförhandlingar och samverkansförhandlingar på central nivå.

Genom att arbetsgivarverket ges möjlighet att överlåta till annan myndighet att föra förhandlingar och sluta avtal finns förutsättningarna för att åstadkomma en smidig fördelning utan onödig byråkrati. Jag återkommer senare till frågan om myndigheternas kontakter i övrigt med arbetsgivarverket.

Utredningens förslag att vissa av FHRs uppgifter skall överföras till arbetsgivarverket stöds av många remissinstanser.

FHR framhåller dock att rådets båda verksamhetslag är naturliga och värdefulla komplement till varandra. I FHRs rekommenderande verksamhet drar rådet nytta av den praktiska erfarenheten från förhandlings- och informationsverksamheten i fråga om regeringsärenden.

Vissa remissinstanser ifrågasätter om FHR även fortsättningsvis bör kvarstå som självständig myndighet. Rikspolisstyrelsen (RPS) anser t. ex. att en samordning av arbetsgivarpolitiken lättare skulle åstadkommas om hela FHRs verksamhet överfördes till arbetsgivarverket. Generaltullstyrelsen, statens industriverk (SIND) och Centralorganisationen SACO/SR ifrågasätter om inte FHRs förhandlingsverksamhet lämpligen borde inordnas i regeringskansliet.

SPN anser att FHR bör bibehållas som självständig myndighet för att markera att de frågor som FHR förhandlar om är sådana som förbehålls statsmakterna till skillnad från de beslut som grundas på överenskommelser med de anställdas organisationer.

I fråga om FHRs fortsatta uppgifter och ställning vill jag erinra om vad föredragande statsrådet bl. a. anförde i prop. 1975/76:105, bil. 2 Arbetsrättsreform: Lag om offentlig anställning:

”Såsom framgår av det förut anförda avgörs emellertid ett stort antal frågor som på ett mycket ingripande sätt rör förhållandena vid en eller flera myndigheter av regeringen. Som har framgått av det föregående, kan förhandlingar i sådana frågor inte ske direkt med regeringen. I den mån förhandlingar skall föras i sådana frågor får det i stället ske under medverkan av regeringskansliet.

Viktiga förhandlingsfrågor på departementsnivå torde komma att avse

den verksorganisatoriska uppbyggnaden i stort och större myndighetsin-
terna organisationsförändringar. Sådana frågor innefattar i stor utsträck-
ning problem av likartad natur, oavsett om frågorna rör myndigheter som
lyder under det ena eller det andra departementet. Behandlingen av sådana
frågor kan ofta få betydelse även för andra myndigheter än den eller de
som en viss förhandling avser. Jag finner det därför lämpligast att dessa
förhandlingar samordnas av ett särskilt förhandlingsorgan under finansde-
partementet. Därmed kan man uppnå förutom en enhetlig behandling av
likartade förhandlingsfrågor också rent organisatoriska fördelar. Genom
detta organ skapas möjligheter att samla tjänstemän med erforderlig erfa-
renhet av frågor av detta slag. Därigenom skulle förhandlingsberedskapen
inom regeringskansliet höjas."

Enligt min mening har inte förutsättningarna för dessa bedömningar på
något sätt ändrats. Jag förordar således att FHR även fortsättningsvis skall
utgöra en självständig myndighet direkt under regeringen med uppgift att
svara för samverkansförhandlingar enligt MBL i frågor som bereds inom
regeringskansliet för beslut av statsråd, regering eller riksdag. Liksom
hittills skall FHR inte svara för förhandlingar som gäller regeringskansliets
interna angelägenheter. Jag förordar vidare i likhet med utredningen och
många remissinstanser, att FHRs nuvarande uppgifter att bistå de statliga
myndigheterna med rekommendationer, råd och synpunkter i frågor som
rör samverkansförhandling skall överföras till arbetsgivarverket.

Enligt utredningen bör arbetsgivarverket vidare ha samordningsansvaret
för föreskrifter, tillämpningsanvisningar m. m. (normerande verksamhet) i
frågor som rör förhållandet mellan staten som arbetsgivare och de stats-
anställda. Utredningen avser här sådana bestämmelser inom det i princip
avtalsbara området vilka även fortsättningsvis kan komma att regleras i
offentligrättslig ordning. Utredningen pekar på att flera administrativa
fackmyndigheter enligt sin instruktion f. n. har rätt att utfärda sådana
bestämmelser. Utredningen föreslår därför att sådan fackmyndighet som
äger rätt att utfärda bestämmelser med giltighet utanför den egna myndig-
heten åläggs skyldighet att samråda med arbetsgivarverket innan bestäm-
melsema utfärdas.

SPNs instruktionsenliga uppgift att meddela anvisningar för tillämpning-
en av gällande föreskrifter inom det personaladministrativa området och
att meddela allmänna riktlinjer för den personaladministrativa verksam-
heten bör enligt utredningen överföras till arbetsgivarverket.

I de fall då frågor som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetsta-
gare regleras genom kollektivavtal bör arbetsgivarverket, eller den myn-
dighet till vilken arbetsgivarverket överlämnar rätten att föra avtalsför-
handling, enligt utredningen kunna meddela bindande anvisningar om till-
ämpningen av avtalet i likhet med vad som nu gäller för avtalsverket.

Några remissinstanser har särskilt kommenterat förslaget i dessa delar.
Bl. a. postverket menar att centrala direktiv kan få ekonomiska konse-
kvenser, som kan försvåra affärsverkens konkurrenssituation. Arbetsgi-
varverket bör i dessa avseenden främst ha rollen som konsult. FHR anser

att behovet av samordning i dessa frågor i avvaktan på ytterligare överväganden om organisatorisk ordning kan lösas genom att samordningsskyldigheten i frågor som är av mer generell betydelse för statsförvaltningen och som berör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare utövas t. ex. i en samrådsnämnd, i vilken ingår företrädare för de berörda myndigheterna. Byggnadsstyrelsen betonar att styrelsens myndighetsroll beträffande generella normer för planering, byggande och fastighetsförvaltning måste bibehållas entydig och klar. SPN avstyrker förslaget att nämndens uppgift att utfärda anvisningar och riktlinjer inom det personaladministrativa området skall överföras till arbetsgivarverket. Samtliga remissinstanser som uttalar sig i frågan är dock överens om att en samordning av den normerande verksamheten är nödvändig.

Även jag finner det angeläget att den normerande verksamhet samordnas som berör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare och som har giltighet även utanför den myndighet som utfärdar bestämmelserna. Inom arbetsgivarverket bör finnas en samlad överblick över hela det regelsystem som är av betydelse för förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare på det statliga området. Med hänsyn till att olika administrativa fackmyndigheter meddelar föreskrifter inom områden som hänger nära samman och – inte minst viktigt i detta sammanhang – inom områden, som numera är avtalsbara, är det nödvändigt att koppla samordningen av den normerande verksamheten till det organ som svarar för förhandlingar och avtal inom området. Detta utesluter självfallet inte att även andra centrala myndigheter än arbetsgivarverket efter samråd med arbetsgivarverket kan utfärda nödvändiga bestämmelser i frågor som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Behovet av samordning i dessa avseenden är enligt min mening särskilt framträdande när det gäller direktiv, föreskrifter m. m. inom det personaladministrativa området eftersom detta område kan förväntas komma att i stor utsträckning regleras genom avtal i framtiden. Jag delar således uppfattningen att den normerande verksamhet som SPN nu svarar för bör överföras till arbetsgivarverket.

I vissa frågor som är gemensamma för hela statsförvaltningen är det enligt min mening nödvändigt att centrala direktiv kan utfärdas som är bindande för samtliga myndigheter. Jag tänker här bl. a. på frågor som rör omplacering av anställda över myndighetsgränser och placering av arbetshandikappade. I dessa frågor måste enligt min mening alla myndigheter, även de affärsdrivande verken, följa samma regler för att staten som arbetsgivare skall kunna uppfylla gjorda åtaganden. Arbetsgivarverkets roll kan därför inte vara enbart konsulterande. I arbetsgivarverkets uppgifter måste kunna ingå att själv meddela för alla myndigheter bindande föreskrifter i den mån detta inte redan ingår i annan myndighets åligganden eller delegerats till sådan myndighet av arbetsgivarverket.

Det torde i kontakten mellan berörda myndigheter och arbetsgivarverket naturligen kunna avgöras vilka frågor som är av sådan art att en central

samordning är nödvändig och vilka frågor som helt eller delvis bör tas om hand av resp. myndighet.

Frågan om kontakter och formerna för dessa kontakter mellan arbetsgivarverket och övriga myndigheter har berörts av många remissinstanser.

Samtliga remissinstanser som uttalat sig i frågan har framhållit det angelägna i att arbetsgivarverket kan ge myndigheterna ett effektivt stöd genom rådgivning och utbildning och att former skapas för smidiga kontakter även i övrigt. SAV pekar på att man erfarenhetsmässigt vet att det krävs kontakter med central arbetsgivare för diskussioner om vad som från centralt arbetsgivarhåll avsetts med exempelvis skrivningar i centrala avtal eller centralt meddelade föreskrifter utanför avtalet. SAV menar också att möjligheter till fortlöpande information om vad som avhandlas mellan parterna på central nivå som underlag för beredskap för åtgärder m. m. är ett rimligt krav från myndigheterna. Ett självklart intresse för såväl myndigheter som central arbetsgivare är att få del av varandras erfarenheter och problem vid hantering av frågor som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Enligt min mening måste frågan om det ömsesidiga informationsutbytet mellan arbetsgivarverket och myndigheterna tillmätas stor betydelse vid utformningen av arbetsgivarverkets organisation. Vid uppbyggnaden av verkets organisation bör behovet av smidiga kontakter med myndigheterna beaktas.

Som utredningen också föreslår bör flera olika kontaktformer tillämpas. I arbetsgivarverkets uppgifter bör ingå att följa utvecklingen hos myndigheterna i viktigare frågor som berör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Arbetsgivarverket bör vidare svara för sådan rådgivning och utbildning som riktar sig till myndigheterna i deras roll som arbetsgivare.

Jag anser också att utredningens förslag om särskilda periodiska arbetsgivar konferenser, där cheferna för verk och myndigheter kan diskutera och lämna synpunkter på den övergripande arbetsgivarpolitiken, är väl värt att pröva.

Som jag återkommer till i det följande bör myndigheterna även ges representation i arbetsgivarverkets styrelse och i särskilda rådgivande arbetsgivardelegationer.

Härutöver bör erfarenheter och problem hos myndigheterna kunna fångas upp på ett tidigt stadium bl. a. genom att företrädare för dessa deltar i det utvecklingsarbete som bedrivs inom arbetsgivarverket. Enligt min mening kommer kravet på sådant förberedande utvecklingsarbete att öka väsentligt i och med att förhandlingar och avtal nu kan gälla områden där olika lösningar kan få vittgående administrativa konsekvenser för myndigheterna.

Enligt utredningen bör arbetsgivarverkets styrelse vidgas i jämförelse med SAVs nuvarande styrelse med bl. a. företrädare för vissa av de centrala organ som är av särskild betydelse för förhållandet mellan arbets-

givare och arbetstagare. Vidare bör företrädare för myndigheterna ingå i styrelsen. Motivet är utvidgningen av det avtalsbara området och arbetsgivarverkets vidgade uppgifter.

Samtliga remissinstanser som uttalat sig i frågan har delat utredningens uppfattning. Bl. a. SAV ansluter sig till utredningens förslag om breddningen av verkets ledningsfunktion. Statskontoret anser att om arbetsgivarverket ges den kraftfulla ställning som utredningen föreslagit måste ordförandeposten i princip innehåsa en företrädare för regeringen i form av en av budgetministerns närmaste medarbetare.

Luftfartsverket anser att förslaget att myndigheterna bör vara representerade i styrelsen visserligen är välmotiverat men att det varken är praktiskt möjligt eller i övrigt lämpligt att myndighetsrepresentanterna betraktas som företrädare för alla myndigheter. Myndigheternas inflytande måste därför tillförsäkras på annat sätt. Liknande synpunkter framförs från statskontoret och generaltullstyrelsen.

Även jag stöder utredningens uppfattning att arbetsgivarverkets vida ansvarsområde motiverar en bredare styrelserepresentation än den som SAV för närvarande har. Enligt min uppfattning bör i arbetsgivarverkets styrelse ingå representanter för bl. a. regeringskansliet, myndigheterna och administrativa fackmyndigheter med uppgifter inom det avtalsbara området.

Styrelsens ordförande bör vara statssekreteraren hos budgetdepartementets personalenheten.

Inom styrelsen bör finnas en särskild förhandlingdelegation. I förhandlingsdelegationen bör arbetsgivarverkets chef vara ordförande.

Dessutom bör i enlighet med utredningens förslag särskilda rådgivande arbetsgivardelegationer kunna knytas till arbetsgivarverket med företrädare för administrativa fackmyndigheter, andra myndigheter och regeringskansliet.

Det ankommer på regeringen att bestämma den närmare sammansättningen av arbetsgivarverkets styrelse.

Jag övergår nu till frågan om arbetsgivarverkets resursbehov.

Utredningen har utgått från att den föreslagna organisatoriska strukturen skall kunna skapas med i huvudsak oförändrade resurser. För arbetsgivarverkets del förutsätter utredningen att viss sakkunskap inom olika administrativa områden permanent kan överföras från berörda administrativa fackmyndigheter. I huvudsak bör dock behovet av sådan sakkunskap tillgodoses genom att arbetsgivarverket vid behov lånar in personal såväl från dessa myndigheter som från andra myndigheter.

Några remissinstanser, bl. a. de statsanställdas huvudorganisationer, har ifrågasatt utredningens bedömning att omorganisationen bör kunna genomföras med i huvudsak oförändrade resurser. Statsanställdas förbund (SF) anser för sin del att det primära intresset måste vara att skapa en väl fungerande organisation som resursmässigt avpassas till de uppgifter som

skall utföras. Nuvarande resursramar får inte avgöra i vad mån det intresset kan tillgodoses. Tjänstemännens centralorganisations statstjänstemannasektion (TCO-S) delar inte utredningens bedömning mot bakgrund av de nya krav som arbetsgivarsidan lika väl som de fackliga organisationerna ställs inför.

TCO-S menar också att det är nödvändigt att uppmärksamma behovet av resursförstärkning vid myndigheterna. Framförallt är det enligt TCO-S angeläget att myndigheterna ges sådana personalresurser att de på ett effektivt sätt kan möta de krav som en allt mer decentraliserad förhandlingsverksamhet ställer. Liknande synpunkter har framförts av bl. a. SAV, generaltullstyrelsen och luftfartsverket.

Statskontoret är införstått med att arbetsgivarverket kan behöva ha tillgång till viss kompetens på olika administrativa områden, med hänsyn till att kollektivavtal i framtiden kommer att tecknas på en rad områden utanför det traditionella löneområdet. Statskontoret konstaterar samtidigt att SAV genom en fortgående delegering till myndigheterna av förhandlingsarbete och avtalslutande har avlastats en hel del arbete på löneområdet. De nyligen genomförda s. k. ALLÄ-förhandlingarna är exempel härpå. Det torde därför enligt statskontoret vara rimligt att anta att de nya arbetsuppgifterna kan utföras med i huvudsak oförändrade personalresurser.

RRV anser för sin del inte att arbetsgivarverket annat än undantagsvis bör skaffa sig permanent expertis från olika fackområden. Sakkunskap förutsätter i regel kontinuerlig kontakt med verksamheten i fråga. Uppkommande behov av detta slag bör därför så långt möjligt tillgodoses genom tillfälliga tjänster. Byggnadsstyrelsen anser att arbetsgivarverket inte bör tillföras egen expertis i byggnadsfrågor.

Både statskontoret och RRV avstyrker förslaget att arbetsgivarverket tillförs permanenta resurser genom överföring från de administrativa fackmyndigheterna.

PUN understryker vikten av att arbetsgivarverket tillförsåkras sådan kompetens som kan underlätta samarbetet med fackmyndigheterna även på övriga administrativa områden.

För egen del stöder jag utredningens åsikt att arbetsgivarverket, som central myndighet för arbetsgivarpolitiken på verksnivå, bör ha tillgång till egen sakkunskap inom det avtalsbara området. Arbetsgivarverket bör vidare svara för bl. a. utbildningsinsatser som riktar sig till arbetsgivarföreträdare på myndigheterna. Jag är inte beredd att nu ta ställning till hur stora permanenta resurser det nya arbetsgivarverket bör ha.

Jag ämnar återkomma till frågan om anslag till ändamålet i annat sammanhang. Övergångsvis bör arbetsgivarverkets behov av sådana resurser inom olika administrativa områden m. m. kunna tillgodoses genom inlåning från berörda administrativa fackmyndigheter.

Jag stöder också uppfattningen att behovet av specialistkunnande, bl. a.

inför förberedelser för avtalsförhandlingar, bör lösas genom inlånad expertis från berörda administrativa fackmyndigheter och andra myndigheter med hänsyn till vilka frågor som är aktuella för förhandlingar och avtal. Härigenom kan myndigheterna tillförsäkras möjligheten att påverka inriktningen av förhandlingsverksamheten. Vidare skapas goda förutsättningar att smidigt anpassa organisationen till de olika krav som från tid till annan kommer att ställas.

Som jag tidigare har framhållit bör behovet av smidiga kontakter med myndigheterna beaktas vid uppbyggnaden av arbetsgivarverkets organisation. Utformningen av den organisationen bör härutöver ske bl. a. så att ett effektivt erfarenhetsutbyte kommer till stånd mellan de olika fackmässiga och administrativa områden som nu avses bli representerade inom arbetsgivarverket. Det är vidare angeläget att närmare undersöka de organisatoriska och resursmässiga konsekvenserna för verket av att vissa löneförhandlingar delegerats till myndigheterna samt arten och omfattningen av arbetsgivarverkets behov av egna resurser inom det avtalsbara området.

Det ankommer på regeringen att närmare besluta om verkets ställning, uppgifter och inre organisation i huvudsaklig överensstämmelse med vad jag har anfört.

Jag avser att föreslå regeringen att tillsätta en särskild organisationskommitté för att förbereda detta beslut.

Jag övergår nu till att behandla utredningens förslag om inrättande av en nämnd för omplacering och trygghetsfrågor. Utredningen har i sina överväganden i princip utgått från en grundsyn enligt vilken den personaladministrativa verksamheten bör betraktas som *ett* verksamhetsområde. Inom myndigheterna finns också klara fördelar av att organisatoriskt hålla samman personaladministrativa uppgifter. På central nivå finns dock enligt utredningen inte samma skäl att eftersträva en total organisatorisk samordning.

Utredningen menar att de principiella skillnader i verksamhetssyfte och verksamhetskaraktär som föreligger mellan individriktade åtgärder och annan personaladministrativ verksamhet, exempelvis stöd i form av rådgivning och utvecklingsarbete, bör vara avgörande för arbetsfördelningen mellan centrala organ. Det erfarenhetsutbyte, som behövs mellan olika personaladministrativa verksamhetsområden på central nivå, bör enligt utredningen kunna tillgodoses på annat sätt än genom organisatorisk samordning.

En effektiv omplaceringsverksamhet är enligt utredningen en förutsättning för att staten skall tillgodose de krav som följer av trygghetslagstiftningen och de pågående strukturförändringarna inom statsförvaltningen. Staten som arbetsgivare bör därför till sitt förfogande ha ett särskilt organ som är specialiserat på omplacering och närliggande frågor. Utredningen föreslår att en ny myndighet – nämnden för omplacering och trygghetsfrågor – inrättas.

Verksamheten vid den föreslagna nämnden bör enligt utredningen i första hand omfatta omplaceringsinsatser vid övertalighet, omlokalisering och olika slag av arbetshandikapp, insatser för att främja anställning av grupper med svårigheter på arbetsmarknaden, t. ex. äldre och arbetshandikappade, samt direkt individinriktade personalsociala insatser i frågor som är av sådan karaktär att de inte kan lösas av de enskilda myndigheterna.

Utredningen anser att nämnden bör ges en nära organisatorisk anknytning till arbetsgivarverket.

Den föreslagna nämnden bör vidare ha nära kontakt med arbetsmarknadsverket (AMS) så att dubbelarbete undviks. Arbetsfördelningen mellan AMS och den föreslagna nämnden bör enligt utredningen utformas så att nämnden medverkar vid genomförandet av arbetsmarknadspolitiken som företrädare för staten som koncern, jämförbar med en företagsgrupp inom den privata sektorn.

Den verksamhet som enligt utredningsförslaget skulle åvila den nya myndigheten åligger f. n. i första hand SPN. Också trygghetsnämndens (TrN) verksamhet faller enligt utredningen till stora delar inom den föreslagna nämndens verksamhetsområde. Utredningen föreslår därför att den nya nämnden organisatoriskt skall byggas upp genom en sammanslagning av TrN och vissa delar av SPN.

Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker inrättandet av ett särskilt organ för omplacering m. m. med den principiella avgränsning av arbetsuppgifterna som utredningen föreslagit. SF finner liksom utredningen skäl för att särskilja den konsulterande och rådgivande verksamheten på det personaladministrativa området från den individinriktade omplacerings- och personalsociala verksamheten. TCO-S anser att de principiella skillnader som föreligger mellan konsultationsverksamhet och personalsocial verksamhet bör vara organisationsgrundande. Enligt TCO-S finns inga principiella skäl som talar mot den av utredningen föreslagna uppdelningen av SPNs nuvarande verksamhet. SACO/SR framhåller det angelägna i att information från den individinriktade verksamheten kontinuerligt når fram till organ som arbetar med annan administrativ verksamhet.

Andra remissinstanser har ställt sig kritiska. SPN anför sålunda att större personaladministrativa problem vid myndigheterna måste angripas från en total personaladministrativ synvinkel vilket innebär behov av kombinationer av förutseende, förebyggande och avhjälpande insatser. SPN anser därför att den föreslagna uppdelningen mellan individorienterad å ena sidan och allmänt utvecklande och förebyggande verksamhet å den andra är felaktig. FHR och SIND har framfört liknande synpunkter. Några remissinstanser, bl. a. televerket, vägverket, universitets- och högskoleämbetet (UHÄ) och länsstyrelsen i Stockholms län anser att personaladministrativ konsultation och utbildning samt personalsocial verksamhet organisatoriskt bör knytas till den centrala arbetsgivarmyndigheten.

Vissa remissinstanser, bl a. SAV, TrN och SACO/SR, har avstyrkt att TrN inordnas i den nya organisationen med hänvisning till den särskilda karaktären hos TrNs verksamhet.

Ett fåtal remissinstanser har vidare ifrågasatt den föreslagna arbetsfördelningen mellan nämnden och AMS. AMS har dock intet att erinra mot förslaget och betonar i sammanhanget det ansvar som staten som arbetsgivare har att bereda arbetshandikappade möjligheter till arbete.

Jag delar, i likhet med remissmajoriteten, utredningens uppfattning att staten som arbetsgivare till sitt förfogande bör ha ett särskilt organ som är specialiserat på bl. a. omplaceringsfrågor. Enligt min mening bör emellertid ett sådant organ ges ett vidare verksamhetsområde än vad utredningen föreslagit.

Den föreslagna nämnden bör bl a. få i uppgift att översiktligt följa utvecklingen av personalbehovet inom statsförvaltningen, särskilt med avseende på effekter av strukturförändringar inom förvaltningen, övertalighetsproblem m. m. Nämndens uppgifter bör avse personalbehov såväl kvantitativt som kvalitativt och inom såväl sektorer och regioner som statsförvaltningen i stort. Härutöver bör nämnden fortlöpande medverka vid omlokalisering och i andra strukturlåterverkande frågor samt vid behov medverka i arbetsmarknadspolitiskt betingade åtgärder avseende den statliga arbetsmarknaden.

Nämndens arbetsuppgifter bör vidare omfatta bl. a. individriktade åtgärder, såsom omplacering och vissa personalsociala insatser. Nämnden bör också kunna fungera som remissinstans och biträda utredningar med expertkunnande inom sitt verksamhetsområde.

Med hänsyn till de ökade arbetsuppgifter i förhållande till utredningens förslag som jag anser bör anförtros nämnden anser jag att den bör få en självständig ställning. Jag föreslår därför att en ny central myndighet, benämnd statens arbetsmarknadsnämnd, inrättas med i huvudsak de arbetsuppgifter som jag har angivit.

Jag utgår från att arbetsmarknadsverket skall kunna bistå staten som arbetsgivare med insatser på samma sätt som verket gör i fråga om andra arbetsgivare. Jag förutsätter därför ett nära samarbete mellan den nya nämnden och arbetsmarknadsverkets centrala, regionala och lokala organisation.

Den nya nämnden bör organisatoriskt i första hand byggas upp med resurser från SPN.

Det ankommer på regeringen att närmare besluta om den nya myndighetens uppgifter och organisation. Jag har för avsikt att föreslå regeringen att tillsätta en särskild organisationskommitté – i vilken företrädare för personalens huvudorganisationer bör ingå – för att förbereda detta beslut. I likhet med bl. a. SF anser jag att organisationskommittén även bör överväga om TrN eller delar därav bör inordnas i den nya myndigheten.

Med hänsyn till karaktären i verksamheten vid den föreslagna statens arbetsmarknadsnämnd anser jag, i likhet med bl. a. TCO-S, det naturligt att personalens huvudorganisationer bereds möjlighet till inflytande över verksamheten. Frågan om formerna för detta inflytande bör lösas genom förhandlingar mellan parterna.

Jag återkommer senare till frågan om lämplig tidpunkt för inrättande av nämnden med hänsyn till de organisatoriska konsekvenserna för SPN.

Jag övergår nu till att redovisa frågor som utredningen haft att belysa men i vilka jag inte nu är beredd att förelägga riksdagen förslag. Då det emellertid har viss betydelse för sammanhanget vill jag upplysa om följande.

Utredningen har konstaterat att myndigheternas behov av stöd i form av utbildning och konsultation inom bl. a. det personaladministrativa området har ökat till följd av arbetsrättsreformerna.

Utredningen understryker vikten av att sakkunskap inom det personaladministrativa fältet finns samlad i ett centralt organ. Utredningen pekar också på det starka samband som sett från myndigheternas synpunkt finns mellan personaladministrativ konsultation och personalutbildning.

Utredningen har mot bl. a. denna bakgrund föreslagit att en ny myndighet – ett institut för personaladministration och personalutveckling – inrättas genom att den personaladministrativa konsultationen och utvecklingsverksamheten i anslutning härtill som nu bedrivs inom SPN sammanförs med PUNs nuvarande verksamhet. Institutets huvuduppgift bör vara att stödja myndigheterna med personaladministrativ konsultation och personalutbildning.

Utredningen anser också att de närmare förutsättningarna för avgiftsfinansiering av vissa delar av institutets verksamhet bör undersökas.

Remissinstansernas uppfattning i fråga om det nya institutet är splittrad. Många ställer sig positiva till förslaget. Detta gäller bl. a. personalens huvudorganisationer. SF anser att institutet bör ha rollen som ett rent serviceorgan som kan utnyttjas enligt vad myndigheterna och berörda fackliga organisationer tillsammans kommer överens om. Också SACO/SR tillstyrker förslaget och anser att institutets utvecklingsarbete kan bilda en del av grunden också för arbetsgivarverkets arbete. TCO-S understryker bl. a. att det är angeläget att institutets verksamhet inriktas på att stödja de myndigheter som inte har tillräcklig kapacitet att svara för angeläget utvecklingsarbete.

Enligt RRV behövs även i fortsättningen ett centralt organ för statsförvaltningens personaladministrativa utvecklingsarbete till vilket också hör övergripande frågor om personalutbildning. Enligt verket bör PUN bestå men med huvudinriktning på avgiftsfinansierad kursproduktion och kursdistribution samt utbildningsteknisk konsultation.

Vissa remissinstanser ställer sig negativa till förslaget. Det gäller bl. a. SPN, statskontoret och PUN. Som jag redan redovisat avstyrker SPN en

organisatorisk uppdelning av den personaladministrativa verksamheten på central nivå. SPN anser att PUN kan behållas som ett fristående organ för den centrala personalutbildningens produktion och distribution. Planerande och samordnande uppgifter inom den centrala personalutbildningens område bör tillföras SPN.

Statskontoret anser att det bör vara tillfyllest att SPNs nuvarande uppgifter fördelas på arbetsgivarverket och den föreslagna nämnden. Statskontoret avstyrker därför förslaget. Krävs ytterligare centrala personaladministrativa insatser bör dessa kunna utföras av statskontoret eller av SPV, PUN, RRV och olika konsultbolag. PUN avstyrker förslaget på liknande grunder.

Utredningens förslag till avgiftsfinansiering av delar av konsultationsverksamheten ifrågasätts av vissa remissinstanser. Flera uttrycker oro för att brist på medel skall bli en broms för myndigheternas personaladministrativa utvecklingsarbete.

Jag delar utredningens bedömning att myndigheternas behov av stöd i form av utbildning och rådgivning ökat till följd av reformerna inom arbetsrättens område. Utredningens förslag om en närmare samordning mellan personaladministrativ konsultation och personalutbildningsverksamheten är väl värt att pröva. Jag är emellertid nu inte beredd att ta ställning till inrättandet av en ny myndighet enligt utredningens förslag. Jag anser således att frågan om fortsatt organisatorisk ställning för central personalutbildningsverksamhet, personaladministrativ konsultation och därmed sammanhängande utvecklingsarbete bör utredas vidare.

Utredningen har även lagt fram förslag om fortsatt utredningsarbete i fråga om dels den framtida organisationen för arbetsmiljöfrågor inom statsförvaltningen, dels den framtida regionala organisationen.

När det gäller organisation för arbetsmiljöfrågorna anser utredningen bl. a. att den organisatoriska samordningen mellan de delar av nuvarande SPN, som är inriktade på arbetsmiljöfrågor, och statens arbetsmiljönämnd (SAN) bör utredas närmare. Förslaget om fortsatt utredning tillstyrks av många remissinstanser, bl. a. FMV och generaltullstyrelsen, som båda konstaterar att verksamheten f. n. är splittrad på olika centrala organ. Arbetsmiljöfrågorna bör enligt dessa samordnas. RPS anser att SPNs direktivrätt i arbetsmiljöfrågor bör föras till SAN i avvaktan på den föreslagna utredningens förslag. SPN framhåller att det är angeläget att bringa klarhet i organisationen av arbetsmiljöområdet på både central och lokal nivå. Enligt nämnden bör organisationen för statliga arbetsmiljöfrågor samordnas med ansvar för genomförande av andra personalfrågor.

Jag delar utredningens uppfattning att arbetsmiljöfrågornas organisation bör utredas ytterligare. En utgångspunkt bör vara att undersöka formerna för en närmare samordning på central nivå.

I fråga om den regionala organisationen har utredningen pekat på en del samordningsproblem. Enligt utredningen skulle exempelvis de samlade

personalsociala resurserna mer effektivt kunna tas tillvara om en organisatorisk samordning på regional nivå genomfördes. Av bl. a. dessa skäl har utredningen föreslagit att parterna på den statliga arbetsmarknaden gemensamt skall pröva formerna för en samordning av bl. a. SPNs regionala verksamhet och verksamheten vid den nya hälsovårdsorganisationen (de regionala hälsoråden). Övergångsvis borde SPNs nuvarande regionkontor knytas till den av utredningen föreslagna nya nämnden för omplacering och trygghetsfrågor.

Flera remissinstanser har med instämmande i utredningens förslag om fortsatt utredning betonat att den regionala verksamheten måste tillmätas stor betydelse och att en omfördelning av uppgifter från central till regional nivå bör eftersträvas. Vissa remissinstanser har även framfört förslag om fackmässigt bredare regional verksamhet. Enligt exempelvis PUNs uppfattning är det angeläget att regionalt åstadkomma en samordning mellan de administrativa delområdena administrativ rationalisering, ekonomiadministration, personaladministration och personalutbildning.

SACO/SR anser att integration mellan individinriktad och annan personaladministrativ verksamhet måste säkerställas på den regionala nivån. Ett sådant samband skulle kunna åstadkommas om regionkontorens anknäpning till ett centralt organ i första hand betraktades som en praktisk fråga med hänsyn till den interna ekonomi- och personaladministrationen. Intresset skulle då kunna knytas till regionkontorens olika funktioner. Huvudsaken skulle då enligt SACO/SR vara att regionkontoren kunde få biträde av central myndighet i varje del av sin verksamhet.

Jag delar också i denna fråga utredningens uppfattning om behovet av fortsatt utredning.

Det är enligt min mening angeläget att dels frågan om fortsatt organisation av personalutbildningen och den personaladministrativa konsultationen m. m., dels frågan om arbetsmiljöfrågornas organisation centralt, dels frågan om ledning och samordning av den tidigare nämnda regionala verksamheten utreds i ett sammanhang. Ett sammanhållet utredningsarbete är nödvändigt med hänsyn till den nära kopplingen mellan olika frågeställningar centralt och regionalt och exempelvis det nära sambandet mellan individinriktad och annan personaladministrativ verksamhet på regional nivå.

Utredningsarbetet bör bedrivas skyndsamt och i nära samarbete med de organisationskommittéer jag tidigare har föreslagit samt under medverkan av bl. a. de statsanställdas huvudorganisationer.

För att organisationsförändringarna skall kunna genomföras så smidigt som möjligt, både med hänsyn till verksamheten inom berörda myndigheter och till berörda anställda, bör SPNs verksamhet fortsätta med de inskränkningar som följer av att arbetsgivarverket inrättas till dess ställning kunnat tas också till de frågor som skall utredas vidare. Valet av tidpunkt för igångsättandet av verksamheten vid den av mig föreslagna

statens arbetsmarknadsnämnd bör ske med beaktande av detta. Det bör ankomma på regeringen att besluta om denna tidpunkt. Övergångsvisa anordningar för SPNs regionala organisation behöver härigenom inte heller bli aktuella.

5 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att

1. godkänna de av mig förordade riktlinjerna för arbetsgivarorganisationen inom statsförvaltningen,
2. besluta att en central myndighet, statens arbetsgivarverk, med de uppgifter som jag har angett, inrättas den 1 januari 1979,
3. bemyndiga regeringen att inrätta en central myndighet för arbetsmarknadsfrågor m. m. inom statsförvaltningen, benämnd statens arbetsmarknadsnämnd, vid tidpunkt som regeringen bestämmer,
4. bemyndiga regeringen att för cheferna för de föreslagna myndigheterna inrätta ordinarie chefstjänster med beteckningen p samt att
5. bemyndiga regeringen att vidta de övergångsåtgärder som behövs för att genomföra förslagen.

6 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga de förslag som föredraganden har lagt fram.