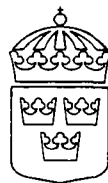


Arbetsmarknadsutskottets yttrande

1993/94:AU2y

En ombildning av arbetsgivarorganisationen för
det statliga området



1993/94
AU2y

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har berett arbetsmarknadsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1993/94:77 En ombildning av arbetsgivarorganisationen för det statliga området jämte motioner.

Bakgrund

Dåvarande Statens avtalsverk bildades år 1965 efter det att de offentliga tjänstemännen i stat och kommuner fått förhandlings- och avtalsrätt om anställningsförmånerna. Dessförinnan reglerades de statliga ämbetsmännens anställningsvillkor enligt statstjänstemannalagen och tillhörande stadga utfärdad av regeringen, statens löneförordning och statens allmänna avlöningsreglemente (Saar).

Efter det att medbestämmandelagen antagits och trätt i kraft den 1 januari 1977 ansågs det erforderligt att anpassa avtalsverkets funktion och organisation till det nya förhållningssätt som utvecklades mellan arbetsgivar- och statens område och arbetstagarnas organisationer. Avtalsverket skulle ytterligare inriktas mot att stödja myndigheterna i deras vidgade arbetsgivarroll.

Det ansågs att de arbetsuppgifter som ankommer på staten som arbetsgivare skulle hållas åtskilda från de uppgifter som hänger samman med statens allmänna samhällsfunktioner. Det borde klart framgå vilket organ som representerar de statliga arbetsgivarintressena.

I proposition 1977/78:157 föreslogs en omvandling av Avtalsverket till ett nytt centralt ämbetsverk, Statens arbetsgivarverk, som central myndighet för arbetsgivarpolitiken. I begreppet arbetsgivarpolitik innefattades bl.a. de mål och principer som staten som arbetsgivare verkar för i frågor som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Verket skulle svara för samordningen av den statliga arbetsgivarpolitiken. Det nya arbetsgivarverket (SAV) inrättades den 1 januari 1979.

Sedan SAV bildades har en omfattande utveckling ägt rum på det statliga personalpolitiska området. Vägledande för denna process har varit förenkling, decentralisering och marknadsanpassning. Personalpolitiken skall vara ett tydligt instrument i förnyelsen av den offentliga sektorn.

I fråga om lönebildningen har verksamhetsintresset och de direkt verksamhetsansvariga myndigheterna getts ett grundläggande inflytande som varit vägledande för den statliga arbetsgivarfunktionens utveckling. I praktiken har detta inneburit att staten successivt anpassat sin lönebildning till vad som gäller på arbetsmarknaden i övrigt. Tidigare centralt detaljreglerade lönesystem har slopats och ersatts av lokal och differentierad lönesättning och en anpassning av den statliga lönestrukturen till arbetsmarknaden i övrigt.

En motsvarande utveckling pågår också på det författningsreglerade området. Regeringen har nyligen lagt fram proposition 1993/94:65 En ändrad lagstiftning för statsanställda m.fl. som innehåller förslag till en ny lag om offentlig anställning. De föreslagna förändringarna syftar bl.a. till att förenkla hanteringen av personalfrågor inom statsförvaltningen.

Det s.k. verksledningsbeslutet innebar att regeringens styrning av den statliga förvaltningen skulle gälla verksamhetens huvudinriktning vid en myndighet. Samtidigt preciserades regeringens krav på myndigheten. Successivt har s.k. ramanslag införts där myndigheterna får disponera anvisade medel utan restriktioner för olika resurslag. Omfördelning kan därmed ske mellan t.ex. löner, lokaler och övriga förvaltningskostnader.

I mars 1992 tillkallades den s.k. Arbetsgivarkommittén för att lämna förslag till framtida utformning av statens centrala arbetsgivarfunktion.

På grundval av kommitténs slutbetänkande Staten och arbetsgivarorganisationerna (SOU 1992:100) föreslog regeringen i förra årets budgetproposition (prop. 1992/93:100, bil. 8, s. 86—93) att SAV skulle ombildas till en uppdragsmyndighet med en från regeringen mer fristående ställning. Omvandlingen sågs som en konsekvens av statsmakternas strävan att utveckla en resultatorienterad styrning av myndigheternas verksamhet. Myndigheterna borde enligt regeringen ha en långtgående frihet att bestämma hur tillgängliga medel skall användas för att uppnå de mål som statsmakterna har bestämt, inte minst i fråga om ansvaret för lönebildningen och personalkostnaderna.

I budgetpropositionen hemställde regeringen om riksdagens godkännande av att den statliga arbetsgivarorganisationen skulle ombildas i enlighet med den förordade inriktningen. Denna inriktning innebar bl.a. att myndigheterna skulle ges ett direkt inflytande över sin arbetsgivarorganisation genom att vid årsmöte utse dess styrelse. Styrelsen skulle i sin tur tillsätta organisationens ledning.

I fråga om val av verksamhetsform för arbetsgivarorganisationen hade flera remissinstanser uttryckt tveksamhet om en uppdragsmyndighet skulle innebära den önskvärda självständigheten i förhållande till den politiska nivån. I propositionen aviserades därför att en utredare skulle få i uppdrag att undersöka möjligheterna till andra associationsformer. Om fördelarna med en annan verksamhetsform övervägde avsåg regeringen att återkomma med förslag.

Även i andra delar förutsattes att regeringen skulle återkomma. Det gällde bl.a. frågan om riksdagens roll i samband med löneavtalen för de statsanställda där nuvarande ordning innebär att finansutskottet på

statens vägnar godkänner avtalen (9 kap. 11 § första stycket regeringsformen). Regeringen aviserade ett förslag om grundlagsändring och om en ny förenklad ställföreträdarlag.

Regeringens här återgivna förslag föranledde inga motionsyrkanden. Riksdagen godkände att den statliga arbetsgivarorganisationen ombildades med den inriktning som förordats i propositionen (1992/93:AU10, rskr. 205).

Proposition 1993/94:77

Det nu framlagda förslaget innebär i princip ett fullföljande av tidigare ställningstaganden av statsmakterna.

Arbetsgivarorganisationen för det statliga området föreslås bli ombildad till en uppdragsmyndighet. I fråga om myndighetens beslutande organ är förslaget dock modifierat i förhållande till förra årets budgetproposition, detta sedan Lagrådet uttryckt tveksamhet kring konstitutionella frågor. I stället för årsmöte skall det beslutande organet utgöras av ett arbetsgivarkollegium, vars ledamöter skall utses av regeringen efter förslag av kollegiet. Det skall ankomma på kollegiet att genom en arbetsordning fastställa formerna för myndigheternas inflytande i arbetsgivarorganisationen. Kollegiet bör enligt propositionen också fastställa avgifterna till uppdragsmyndigheten och utse en styrelse. Denna styrelse skall förutom beredande och verkställande uppgifter ha beslutanderätt i löpande frågor och därvid bl.a. utse myndighetens chef.

Det föreslås också att finansutskottet inte längre skall godkänna avtal i frågor om anställningsvillkor som gäller statens arbetstagare eller i övrigt tillhör riksdagens prövning.

Vidare skall den s.k. ställföreträdarlagen upphävas.

Enligt propositionen skall ombildningen ske den 1 juli 1994. Reformen skall fullföljas den 1 januari 1995 genom att den förut angivna ändringen i regeringsformen jämte följdändringar i riksdagsordningen och i sekretesslagen träder i kraft liksom upphävandet av ställföreträdarlagen.

Motioner

I motion K11 av Bengt Hurtig m.fl. (v) yrkas avslag på propositionen. Motionärerna vill också ha ett tillkännagivande om den statliga arbetsgivarpolitiken. De pekar på att ett av syftena med förslaget är att främja en ökad samverkan mellan arbetsgivarorganisationerna på hela arbetsmarknaden. Vid en närmare granskning kan förslaget inte ses som något annat än ett steg mot att SAV går upp i SAF, sägs det i motionen. Motionärerna vill att politiken inriktas mot att staten skall vara en mönsterarbetsgivare, vilket förutsätter att den statliga arbetsgivarorganisationen inte samordnar sig med SAF, vars udd är riktad mot löntagarna. Den statliga arbetsgivarorganisationen kan i och för sig ha karaktären av uppdragsmyndighet, men den bör inte ha en mer fristående ställning från regering och riksdag än i dag.

Kurt Ove Johansson m.fl. (s) anknyter i motion K12 till de synpunkter som framförts vid lagrådsgranskningen. Motionärerna anser att även den ordning som förordats i propositionen när det gäller organisationens beslutande organ ger regeringen ett alltför tunt inflytande för att uppfylla regeringsformens krav. Av konstitutionella skäl bör regeringen utse myndighetens styrelse. S-motionärerna ser även en risk med att finansutskottet inte längre skall godkänna avtal om anställningsvillkor, och det begärs ett tillkännagivande om att riksdagens finansmakt inte får urholkas.

Överväganden

Utskottet inskränker sitt yttrande till att avse dels frågan i vilken form arbetsgivarorganisationen för det statliga området skall bedriva sin verksamhet, dels förslaget om upphävande av ställföreträdarlagen.

Organisationsformen

Utskottet har i det av riksdagen godkända betänkandet 1992/93:AU10 ställt sig bakom att Statens arbetsgivarverk ombildas enligt den inriktning som angavs i förra årets budgetproposition (1992/93:100, bil. 8). Avsikten med ombildningen är att ge den statliga arbetsgivarorganisationen en från regeringen mer fristående ställning. Ombildningen kan sägas vara en konsekvens av det genomgripande förnyelsearbete som präglat den statliga förvaltningen i Sverige där den statliga personalpolitiken är en viktig del. Som utskottet tidigare framhållit (1991/92:AU3) är det ett övergripande mål i personalpolitiken att staten skall kunna rekrytera och behålla bra arbetskraft, eftersom det i mycket hög grad är de anställdas motivation och kompetens som är avgörande för kvalitet, service och effektivitet inom den offentliga sektorn. Genom verksamhetsanpassade lönesystem ökas förutsättningarna för detta. Avreglering, decentralisering och delegering är huvudpunkter i den statliga personalpolitiken.

Utvecklingen går mot en resultatorienterad styrning av statsförvaltningen, vilket innebär att ansvaret för arbetsgivarfrågor liksom övriga förvaltningsfrågor i allt större utsträckning faller på de enskilda myndigheterna.

Den nu framlagda propositionen innebär som nämnts i princip ett fullföljande av det tidigare riksdagsbeslutet om ombildning. Regeringen förordar att den nya arbetsgivarorganisationen för det statliga området skall bedriva sin verksamhet i form av uppdragsmyndighet. I förhållande till förra årets budgetproposition är förslaget modifierat i så måtto att den nya organisationens beslutande organ skall utgöras av ett arbetsgivarkollegium och inte ett årsmöte.

Enligt vad utskottet inhämtat pågår förberedelsearbete för att inrätta arbetsgivarkollegiet. Enligt planerna skall detta bestå av 120 ledamöter. Myndigheterna skall indelas i grupper efter storleksordning, mätt i antalet årsarbetskrafter. De största myndigheterna får nominera två

ledamöter var och de mellanstora en var. De minsta myndigheterna nominerar ledamöter, 60 till antalet, genom val. Även icke statliga arbetsgivare deltar i detta nomineringsförfarande.

De invändningar som finns i motionen K11 av Bengt Hurtig m.fl. (v) riktas inte mot förslaget som sådant att ombilda arbetsgivarorganisationen till en uppdragsmyndighet. Motionärerna anser emellertid att organisationen inte bör få en mer fristående ställning från regering och riksdag än i dag, eftersom de då ser en risk för samordning med SAF. En sådan samordning är oförenlig med tesen att staten skall vara en mönsterarbetsgivare, sägs det i motionen. Av detta skäl yrkas avslag på propositionen i sin helhet samt ett tillkännagivande om statens arbetsgivarpolitik.

Riksdagens ställningstagande med anledning av förslaget i förra årets budgetproposition om ombildning av SAV innebar ett förordande av en i förhållande till regeringen mer fristående arbetsgivarorganisation. Av vad som anförts i det föregående framgår att utskottet ser detta som en logisk och önskvärd konsekvens av utvecklingen av löne- och personalpolitiken på det statliga området.

När det gäller synen på den statliga personalpolitiken anser även utskottet att staten bör vara ett föredöme. Utskottet kan emellertid inte se att en sådan ambition skulle vara oförenlig med en ökad delegering och ett större ansvar på myndigheterna själva för personalpolitiken och en mer självständig arbetsgivarorganisation. Tvärtom bör detta kunna bidra till en förbättring, eftersom personalpolitiken mera kan anpassas till den enskilda verksamhetens förutsättningar.

Av vad som anförts i det föregående följer att utskottet inte kan ansluta sig till motion K11, som således avstyrks.

Inte heller i motion K12 av Kurt Ove Johansson m.fl. (s) framförs någon invändning mot förslaget i sig att ombilda SAV till en uppdragsmyndighet. Motionärerna är dock kritiska mot den i propositionen beskrivna modellen med ett arbetsgivarkollegium.

Utskottet ser saken på följande sätt. Om strävan är att skapa en arbetsgivarorganisation där de enskilda myndigheterna verkligen är delaktiga i verksamheten måste de på något sätt beredas möjlighet att reellt påverka både grundläggande frågor som rör organisationen och dess ledning och frågor om t.ex. inriktningen av avtalsrörelserna och annat av övergripande intresse. Enligt utskottets mening skulle det innebära vissa praktiska problem om samtliga myndigheter och andra som företräds av organisationen skulle få egen representation. En ordning med ett kollegium av den storlek och med den sammansättning som beskrivits ovan är möjligen en lämplig väg att gå. Om modellen verkligen är ändamålsenlig för detta syfte är dock enligt utskottets mening svårt att uttala sig om, inte minst med hänsyn till att det inom svensk förvaltning saknas erfarenheter av liknande beslutsorgan. Under alla förhållanden förutsätter utskottet därför — om ordningen genomförs — att en utvärdering sker ganska snart och att det finns en beredskap till omprövning.

Vad som framför allt får utskottet att känna tveksamhet inför förslaget är det förhållandet att organisationens styrelse skall utses av

kollegiet och inte av regeringen. Utan att anlägga synpunkter på frågan om grundlagsenligheten av den i propositionen föreslagna ordningen anser utskottet att det borde övervägas om inte en lämpligare ordning vore att regeringen, efter förslag av kollegiet, utser styrelse för organisationen.

Vad som nu anförts innebär att arbetsmarknadsutskottet — från de synpunkter utskottet har att iakta — tillstyrker motion K12 i motsvarande del. Eftersom invändningarna i denna motion mot regeringsförslaget är av huvudsakligen konstitutionell art avstår utskottet från att yttra sig över övriga delar av motionen.

Slutligen vill utskottet — om förslaget om ett arbetsgivarkollegium genomförs — för sin del framhålla att det är mycket angeläget med en jämn könsfördelning i denna församling.

Ställföreträdarlagen m.m.

De statliga myndigheterna företräds av SAV med stöd av förordningen (1976:1021) om statliga kollektivavtal, m.m. Av förordningen följer att kollektivavtalen sluts på statens vägnar av SAV och att det är SAV som beslutar om lockout eller annan stridsåtgärd mot arbetstagare hos staten.

Enligt vad arbetsmarknadsutskottet inhämtat är tanken att de statliga myndigheterna skall vara obligatoriskt "anslutna" till den nya arbetsgivarorganisationen. Hur detta skall regleras rättsligt är ännu inte bestämt.

Utskottet vill i detta sammanhang understryka att konflikträtten även framöver bör hållas samman på central nivå.

Ställföreträdarlagen innebär att staten genom lag eller särskilt beslut av riksdagen förbehållit sig att medverka vid fastställandet av anställnings- och arbetsvillkor även för en del arbetstagare hos kommuner och vissa andra icke statliga arbetsgivare. Detta får ses mot bakgrund av att dessa arbetsgivares personalkostnader i viss utsträckning finansieras genom statsbidrag. Det område som täcks av ställföreträdarlagen har, framför allt efter "kommunaliseringen" av lärartjänsterna, blivit allt mindre. Det kan därför enligt utskottets uppfattning inte anses motiverat att upprätthålla en speciell lagreglering, allrahelst som lagen på sina håll anses mycket svårtolkad framför allt i fråga om sitt tillämpningsområde.

Utskottet anser därför liksom regeringen att ställföreträdarlagen bör upphävas. I den mån staten alltså för något visst område har ett intresse av den statliga arbetsgivarorganisationens medverkan vid kollektivavtalsförhandlingarna bör det obligatoriska ställföreträdarskapet regleras särskilt för området i fråga. Detta är också innebörden av regeringsförslaget; i avvaktan på en sådan särskild reglering för de försäkringskasseanställda föreslås att ställföreträdarlagen övergångsvis skall vara tillämplig på detta område.

Om de pågående övervägandena om ett ändrat huvudmannaskap för de statligt reglerade biskops- och prästtjänsterna inte föranlett slutligt

ställningstagande före årsskiftet 1994/95 förutsätter utskottet att regeringen kommer tillbaka med erforderliga förslag till ändringar i kyrkolagen.

De icke-statliga arbetsgivare som väljer att företrädas av den ombildade arbetsgivarorganisationen skall enligt vad utskottet erfarit "anslutas" genom uppdragsavtal, i vilka de även förutsätts överlåta rätten att besluta om stridsåtgärder på organisationen.

Arbetsmarknadsutskottet har inga erinringar mot regeringsförslaget i den nu berörda delen av propositionen.

Till sist vill utskottet anföra följande med anledning av den oro som uttryckts på sina håll för effekterna på bl.a. pensionsavtal på det icke statliga området om ställföreträdarlagen upphävs. Upphävandet av lagen påverkar i sig inte de kollektivavtal som slutits med stöd av ställföreträdarlagen. De löper således vidare enligt sina villkor. Pensionsavtalet löper med ett år i taget och förlängs om inte uppsägning sker från någondera sidan. Enligt vad utskottet inhämtat kommer de icke statliga arbetsgivare som väljer att även fortsättningsvis låta sig företrädas av arbetsgivarorganisationen att omfattas av avtalet. Som framgår av propositionen kan även anställda hos de arbetsgivare som väljer att inte lämna förhandlingsuppdrag till organisationen omfattas av den statliga pensionsplanen. Det förutsätter att regeringen bestämmer att arbetsgivaren i fråga skall omfattas av förordningen (1991:1427) om tjänstepension för vissa arbetstagare med icke statlig anställning. Utskottet vill tillägga att detta självfallet innebär att arbetsgivaren skall erlägga föreskrivna pensionsavgifter.

Stockholm den 22 februari 1994

På arbetsmarknadsutskottets vägnar

Ingela Thalén

I beslutet har deltagit: Ingela Thalén (s), Elver Jonsson (fp), Anders G Högmark (m), Kjell Nilsson (s), Georg Andersson (s), Marianne Andersson (c), Lahja Exner (s), Sten Östlund (s), Harald Bergström (kds), Laila Strid-Jansson (nyd), Monica Öhman (s), Johnny Ahlqvist (s), Kent Olsson (m), Patrik Norinder (m) och Lennart Rohdin (fp).

Från Vänsterpartiet, som inte företräds av någon ordinarie ledamot i utskottet, har suppleanten Hans Andersson (v) närvarit vid den slutliga behandlingen av ärendet.

Meningsyttring av suppleant

Meningsyttring får avges av suppleant från Vänsterpartiet, eftersom partiet inte företräds av ordinarie ledamot i utskottet.

Hans Andersson (v) anför:

Regeringens främsta tanke med förslaget att ombilda SAV är att de arbetandes lönekrav skall mötas med "första linjens ansvar" av alla arbetsgivare i föreningen. Jag motsätter mig en sådan utveckling. Om staten skall vara den mönsterarbetsgivare som staten borde vara är en samordning med SAF utesluten, eftersom SAF har sin udd riktad mot löntagarna.

Enligt min mening finns det alltså starka ideologiska skäl som talar mot att SAV får en mer självständig ställning från regering och riksdag än i dag. De konstitutionella tveksamheter som förslaget innebär gör det än tydligare att propositionen bör avslås.

Det anförda innebär att jag biträder motion K11.