

Dir nr: **Dir 2001:16**

Departement: Justitiedepartementet

Beslut vid regeringssammanträde: 2001-03-01

Rubrik: **Samlad utvärdering av den arbetsgivarpolitiska reformen**

Beslut vid regeringssammanträde den 1 mars 2001.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall utvärdera den arbetsgivarpolitiska reform på det statliga området som genomfördes den 1 juli 1994.

Utredaren skall därvid

- bedöma effekterna av den arbetsgivarpolitiska delegeringen på lönebildningen, personalförsörjningen och andra personalpolitiska frågor inom statsförvaltningen,
- granska den teknik som används för justering av lönekostnadsdelen i myndigheternas förvaltningsanslag,
- kartlägga och redovisa eventuella oklarheter i fråga om fördelningen av befogenheter inom det arbetsgivarpolitiska området mellan regeringen, Arbetsgivarverket och myndigheterna och lämna förslag till eventuella åtgärder.

Bakgrund

Den arbetsgivarpolitiska reformen

Sedan 1985 har det skett en omfattande delegering från regeringen till myndigheterna av befogenheter inom det arbetsgivarpolitiska området. Utgångspunkten är att arbetsgivarpolitiken skall anpassas till de olika myndigheternas verksamhet och bidra till en flexibel, rättssäker och effektiv statsförvaltning.

Ombildningen av den statliga arbetsgivarorganisationen den 1 juli 1994 kan ses som en slutpunkt i dessa delegeringssträvanden. I och med detta blev Arbetsgivarverket en avgiftsfinansierad och medlemsstyrd myndighet. Reformen innebar även att riksdagen inte längre skulle godkänna kollektivavtal om anställningsvillkor för statsanställda. Samtidigt upphävdes den s.k. ställföreträda-relagen. Genom dessa förändringar gavs myndigheterna och Arbetsgivarverket ett huvudansvar för de kostnader som följer av kollektivavtal. Därmed drogs också en tydlig gräns mellan parternas ansvar för en ändamålsenlig lönebildning och statsmakternas ansvar för den totala utgiftsutvecklingen. Det ansvar som riksdag och regering har för utgiftsutvecklingen kommer tydligast till uttryck genom att de via rambudgeteringen anger de finansiella förutsättningarna för myndigheternas arbetsgivarpolitik.

Regeringen tillkallade i januari 1996 en särskild utredare med uppdrag att utvärdera den arbetsgivarpolitiska delegeringen till myndigheterna (dir. 1996:2). Utredaren skulle

- göra en samlad bedömning av effekterna av 1985 års personalpolitiska proposition,
- analysera 1994 års ombildning av arbetsgivarorganisationen för det statliga området,
- lämna förslag om hur den personal- och lönepolitiska utvecklingen vid statliga myndigheter fortlöpande skulle kunna följas av regeringen på ett överblickbart sätt.

I sitt betänkande Arbetsgivarpolitik i staten - För kompetens och resultat (SOU 1997:48) konstaterade utredningen bl.a. att myndigheterna hade fått de nödvändiga verktygen för att bära upp arbetsgivarrollen, men också att det fanns tecken på att de ännu inte hade lärt sig att utnyttja dem fullt ut. Vad gäller Arbetsgivarverkets funktion - att samtidigt vara en från regeringen fristående arbetsgivarorganisation för myndigheterna och en myndighet under regeringen med vissa stabsuppgifter - konstaterade utredningen att denna konstruktion, trots de konfliktrisker som uppmärksammades vid reformens införande, hade fungerat tillfredsställande. Utredningen konstaterade emellertid också att det hade gått alltför kort tid sedan reformen genomfördes för att det skulle vara möjligt att dra mer långtgående slutsatser. Utredningen föreslog också ett system för regeringens uppföljning av den statliga arbetsgivarpolitiken. En av de grundläggande tankarna bakom detta system var att myndigheterna genom uppföljningen skulle komma att prioritera strategiska arbetsgivarpolitiska frågor i högre grad än tidigare.

Betänkandet remissbehandlades och redovisades för riksdagen i budgetpropositionen för 1998 (prop. 1997/98:1 uo14, s. 78 f). Regeringen delade utredningens allmänna bedömning att såväl delegeringen i stort som Arbetsgivarverkets unika konstruktion hade fungerat tillfredsställande. Regeringen fann därför inga skäl till att ompröva den arbetsgivarpolitiska reformen.

Med utgångspunkt i utredningens förslag införde också regeringen ett uppföljningssystem för den statliga arbetsgivarpolitiken.

Regeringens arbetsgivarpolitiska uppföljning

Sedan 1997 följer regeringen årligen upp vilka mål myndigheterna har för sin kompetensförsörjning och i vilken mån de har uppnått föregående års mål. Regeringen hämtar också via Arbetsgivarverket in uppgifter om varje myndighets löneutveckling, könsfördelning, åldersstruktur och personalrörlighet. Den arbetsgivarpolitiska uppföljningen ansluter till regeringens övriga uppföljning av verksamhet och resultat inom budgetprocessen.

Den information som erhålls används dels till respektive departements löpande uppföljning av de enskilda myndigheterna (bl.a. mål- och resultatdialogen), dels till regeringens övergripande bedömningar vad gäller den statliga arbetsgivarpolitikens utveckling. Regeringens övergripande bedömningar redovisas årligen till riksdagen. I de fall respektive departement gör iakttagelser för enskilda myndigheter som är av sådan karaktär att riksdagen bör informeras, så sker detta i budgetpropositionen under respektive utgiftsområde.

Arbetsgivarorganisationen

Arbetsgivarverkets uppgifter och verksamhet regleras i regeringens instruktion (1994:272) och verkets stadgar, som fastställs av verkets högsta beslutande organ, arbetsgivarcollegiet. Under 1999 avslutades ett flerårigt översynsarbete inom Arbetsgivarverket av de frågor om beslutsordning och organisation som regleras i instruktionen och stadgarna.

Sedan reformen genomfördes 1994 har regeringen beslutat om två större ändringar i instruktionen som

- fr.o.m. den 1 januari 1998 innebär bl.a. ett klargörande av sambandet mellan instruktionen och stadgarna samt av ansvarsfördelningen mellan arbetsgivarcollegiet och styrelsen,

- fr.o.m. den 1 januari 2000 innebär att antalet ledamöter i arbetsgivarcollegiet minskades från 120 till 80 och att collegiet blev beslutfört med minst 55 (mot tidigare 80) närvarande ledamöter. Ändringen innebar också att ledamöterna utses för en tvåårsperiod (mot tidigare ett år).

Med verkan fr.o.m. den 1 januari 2000 beslutade regeringen om en ändring i 8 § verksförordningen (1995:1322) i syfte att tydliggöra myndighetschefens ansvar för och del i den statliga arbetsgivarpolitikens utveckling.

Utredningsuppdraget

Vad utvärderingen skall omfatta

Den särskilda utredaren skall göra en samlad utvärdering av den arbetsgivarpolitiska reform som genomfördes den 1 juli 1994. Som utgångspunkt för analysen skall utredaren kartlägga den personalpolitiska situationen i statsförvaltningen.

* Utredaren skall analysera och utvärdera 1994 års reform för att bedöma i vad mån syftet med reformen har uppnåtts. Utredaren skall härvid utvärdera hur myndigheterna och Arbetsgivarverket har hanterat det ökade ansvaret för arbetsgivarpolitiken och undersöka vilka problem som kan ha uppstått. Utredaren skall särskilt belysa om arbetsgivarpolitiken har blivit ett mer aktivt medel för att säkerställa och utveckla statsförvaltningens effektivitet.

* Utredaren skall kartlägga eventuella oklarheter i fråga om fördelningen av befogenheter inom det arbetsgivarpolitiska området mellan regeringen, Arbetsgivarverket och myndigheterna och belysa dessa aktörers olika roller. Finns det brister i överensstämmelse mellan dessa befogenheter och de administrativa bestämmelserna för statlig verksamhet? Utredaren skall också belysa frågan om hur formerna för den statliga arbetsgivarpolitiken idag överensstämmer med riksdagens intentioner när den fattade beslut om reformen.

Vid utvärderingen skall bl.a. följande områden belysas:

* Personalförsörjningen inom statsförvaltningen. En väl fungerande statlig personalförsörjning och lönebildning är av avgörande betydelse för effektiviteten i statsförvaltningen. Klarar staten personalförsörjningen i dag? Hur ser det ut på sikt? Är lönebildningen tillräckligt flexibel för att klara de mest uppenbara personalförsörjningsproblemen utan att den genomsnittliga löneutvecklingen inom den statliga sektorn blir högre än inom den konkurrensutsatta sektorn?

* Ramanslagssystemets betydelse för lönebildningen och för myndigheternas förutsättningar att uppfylla verksamhetsmålen. Vilka effekter har det fått på myndigheternas verksamhet och på löneutvecklingen? Utredaren skall särskilt granska den teknik som används för justering av lönekostnadsdelen i myndigheternas förvaltningsanslag. Granskningen bör i första hand belysa i vilken mån denna teknik skapar förutsättningar för en ändamålsenlig lönesättning, dels ur ett personalförsörjningsperspektiv, dels ur ett samhällsekonomiskt perspektiv som utgår från att löneutvecklingen inom det statliga avtalsområdet inte inverkar negativt på den konkurrensutsatta sektorns konkurrenskraft.

* Regeringens ansvar för den statliga arbetsgivarpolitiken. Räcker regeringens nuvarande arbetsgivarpolitiska uppföljning eller behövs ytterligare åtgärder för att regeringen skall kunna ta sitt övergripande ansvar för arbetsgivarpolitiken?

* Arbetsgivarverkets ansvar för att utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken. Hur har verket utvecklat sin organisation och verksamhet? Vilka utvecklingsbehov föreligger? Hur samverkar verket med andra arbetsgivarorganisationer?

* Myndigheternas agerande som arbetsgivare beaktat ur ett helhetsperspektiv. Hur har myndigheternas sätt att utöva arbetsgivarrollen utvecklats? Vilken avvägning görs mellan behovet av samordning i arbetsgivarpolitiken mellan olika myndigheter och behovet av utrymme för enskilda myndigheter att ta arbetsgivarpolitiska initiativ? Vilka förutsättningar finns för en väl fungerande arbetsgivarverkan inom den statliga sektorn? Finns det några särskilda problem med intern statlig konkurrens om arbetskraften? Hur har systemet med individuell lönesättning utvecklats? Har det underlättat myndigheternas personalförsörjning? Hur påverkar den individuella lönesättningen myndigheternas förmåga att befrämja såväl effektivitet som rättsäkerhet, öppenhet och likabehandling i verksamheten? Hur ser utvecklingen t.ex. ut inom

kompetensutvecklingsområdet, arbetsmiljöområdet, etnisk och kulturell mångfald och jämställdhet? Vilka åtgärder vidtar myndigheterna för att ta tillvara och utveckla den äldre arbetskraftens kompetens?

Utredaren skall göra jämförelser med andra sektorer på arbetsmarknaden där så är möjligt.

Det står utredaren fritt att behandla ytterligare aspekter inom det arbetsgivarpolitiska området än de ovan nämnda.

Författningsreglering

Utredaren skall lämna förslag till eventuell nödvändig författningsreglering.

Samråd

Utredaren bör under arbetet samråda med Arbetsgivarverket, andra arbetsgivarorganisationer såsom Svenska Arbetsgivareföreningen, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet samt med Ekonomistyrningsverket, Statens pensionsverk och Statskontoret. Utredaren bör också ha kontakt med de centrala arbetstagarorganisationer som har slutit huvudavtal på det statliga området.

Redovisning av uppdraget

Utredarens uppdrag skall redovisas senast den 1 april 2002.

(Justitiedepartementet)