STATENS ARBETSGIVARVERK sav

ARBETSGIVARFÖRENINGEN BOA

Staten och arbetsgivar-organisationerna

Arbetsgivar alliansen

SOU 1992:100

Slutbetänkande av Arbetsgivarkommittén

103

Statens offentliga utredningar
1992:100
Finansdepartementet

Staten och arbetsgivar-organisationerna

Slutbetänkande av Arbetsgivarkommittén
Stockholm 1992

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malmtorgsgatan 5, Stockholm.

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1992

ISBN 91-38-13178-1
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Genom beslut den 19 mars 1992 bemyndigade regeringen chefen för Finansdepartementet, statsrådet Wibble, att tillkalla en kommitté med uppdrag att lämna förslag till framtida utformning av statens centrala arbetsgivarfunktion.

Som ordförande tillkallades direktören Lars-Gunnar Albåge. Övriga ledamöter blev planeringschefen Göran Ekström, verkställande direktören Åke Hallman, generaltulldirektören Ulf Larsson och verkställande direktören Carl-Erik Nyquist. Samtliga dessa förordnades den 19 mars 1992.

Till sakkunniga i kommittén utsågs den 20 mars 1992 departementsrådet Ingemar Wahlberg och den 10 april 1992 departementsrådet Bo Riddarström.

Genom beslut den 26 mars 1992 förordnades departementsrådet Lars Eriksson och förhandlingschefen David Andersson att båda vara sekreterare i kommittén.

Kommittén har antagit namnet Arbetsgivarkommittén.

Kommittén får härmed överlämna sitt betänkande Staten och arbetsgivarorganisationerna. Utredningsarbetet är därmed slutfört.

Stockholm den 30 september 1992.

Lars-Gunnar Albåge

Göran Ekström

Åke Hallman

Ulf Larsson

Carl-Erik Nyquist

/David Andersson

Lars Eriksson

Innehåll

Sammanfattning

I föreliggande betänkande, Staten och arbetsgivarorganisationerna, behandlar Arbetsgivarkommittén frågan om hur statens framtida centrala arbetsgivarfunktion bör utformas för myndigheter samt för företag och stiftelser där staten är huvudman.

För närvarande finns det tre arbetsgivarorganisationer på det statliga området, nämligen Statens arbetsgivarverk, Arbetsgivaralliansen och Arbetsgivarföreningen BOA. Vissa av staten ägda bolag är anslutna till Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF). Vidare finns statligt ägda företag som inte är medlemmar i någon arbetsgivarorganistion. Med stöd av den s.k. ställföreträdarlagen medverkar arbetsgivarverket vid förhandlingar om anställningsvillkor för arbetstagare hos vissa icke-statliga arbetsgivare.

Arbetsgivarkommittén anser att det inte går att lämna förslag till en framtida utformning av statens centrala arbetsgivarfunktion utan att sätta in frågan i ett större sammanhang för hela arbetsmarknaden.

Den svenska arbetsmarknaden uppvisar idag en splittrad bild på arbetsgivarsidan. Det finns ett tjugotal sammanslutningar på centralorganisationsnivå som företräder arbetsgivare. Arbetsgivarkommittén anser att detta förhållande är ogynnsamt, framförallt därför att arbetsgivarnas "första linjens ansvar" uttunnas. Detta ansvar innebär att arbeta för en lönebildning som medverkar till samhällsekonomisk balans och ökad konkurrenskraft för näringslivet. Av denna anledning har kommittén — som en del av uppgiften att reformera den statliga arbetsgivarfunktionen — ägnat betydande intresse åt arbetsgivarsidans samverkansbehov.

Kommittén presenterar en struktur som öppnar möjligheter till ökad samverkan inom och mellan de tre största sektorerna nämligen näringslivet, kommunal sektor och statsförvaltningen. Den struktur som linjeras upp bygger på idén att företag med staten som huvudman på samma sätt som andra arbetsgivare är betjänta av att samverka inom arbetsgivarsidans olika branschförbund (motsvarande). Arbetsgivarkommittén vill betona att det inte bör vara ägarförhållandet som avgör hos vilken

arbetsgivarorganisation företag bör vara medlem utan i stället hur deras kommersiella intressen bäst tillgodoses.

Kommittén noterar med tillfredsställelse att SAF och Arbetsgivaralliansen inlett överläggningar om att alliansens näringslivsdel kan inträda i SAF och att man även inom Arbetsgivarföreningen BOA diskuterar framtiden i liknande termer.

Arbetsgivarorganisationen för de statliga myndigheterna bör utöva sin verksamhet på ett självständigt sätt i förhållande till den politiska nivån. Alla arbetsgivarorganisationer i den föreslagna strukturen kommer härmed att i förhållande till regeringen fullgöra sina förhandlingsuppgifter självständigt. I strukturen kan de samverka med varandra för att uppnå arbetsfred, produktivitetsbefrämjande lokal lönesättning och en total lönekostnadsutveckling som är förenlig med samhällsekonomisk balans och internationell konkurrenskraft. Den statliga arbetsgivarorganisationen bör vara väl förankrad i myndigheternas intressen som arbetsgivare. Kommittén har övervägt vilken verksamhetsform som bör väljas för denna organisation. Med hänsyn till riksdagens och regeringens övergripande ansvar för statsförvaltningen har kommittén funnit att en anpassad form av uppdragsmyndighet bör väljas.

Ramanslagsutredningen föreslår i sitt betänkande (SOU 1992:102) om myndigheternas förvaltningskostnader att tydliga finansiella ramar införs för myndigheternas verksamhet. Det innebär att myndigheterna bör kunna ta ett större ansvar bl.a. som arbetsgivare. Enligt Arbetsgivarkommittén är det naturligt att myndigheterna därvid får ett direkt inflytande på tillsättning av den statliga arbetsgivarorganisationens styrelse, dess finansiering m.m. I avvaktan på bl.a. ett sådant system med tydliga utgiftsramar lämnar dock kommittén endast förslag om vissa steg som i dagsläget bör tas i denna riktning. Det innebär att avtal bör kunna träffas utan förbehåll om regeringens godkännande och att verksamheten bör finansieras med avgifter från myndigheterna. Organisationens styrelse bör domineras av myndighetsföreträdare.

Arbetsgivarkommittén har funnit att behov även framdeles föreligger för en särskild s.k. ställföreträdarlag. Den bör dock endast omfatta försäkringskassorna och präster inom Svenska kyrkan. För övriga organisationer som idag omfattas av ställföreträdarlagen bör arbetsgivarorganisationen kunna bistå med förhandlingsmedverkan och annan service.

Arbetsgivarkommitténs förslag bör ge förutsättningar för den samverkan mellan arbetsgivare som är nödvändig för att upprätthålla "ett

första linjens ansvar" för en lönebildning som ger Sverige internationell konkurrenskraft.

1 Utredningsuppdraget

1.1 Allmänt

Detta kapitel redovisar utgångspunkterna för och bakgrunden till Arbetsgivarkommitténs arbete. Regeringens utredningsdirektiv sammanfattas. Vidare redovisas uppläggningen av kommitténs arbete samt dispositionen av betänkandet.

1.2 Direktiv

Kommittén med uppdrag att lämna förslag till framtida utformning av statens centrala arbetsgivarfunktion (Fi 1992:06) tillsattes i mars 1992. Arbetsgivarkommittén är en icke-parlamentarisk expertkommitté med fem ledamöter och två sakkunniga med erfarenhet från att företräda arbetsgivarsidan i samband med kollektivavtalsförhandlingar. Kommitténs sammansättning framgår av *bilaga 1*.

I direktiven (Dir. 1992:31; se *bilaga 2*) föreskriver finansministern att kommittén skall lämna förslag till framtida utformning av statens centrala arbetsgivarfunktion och därvid pröva om det bör finnas en eller om det behövs flera centrala arbetsgivarorganisationer för verksamhet som staten bedriver i olika former såsom i förvaltningsmyndigheter, affärsverk, bolag och stiftelser. Vidare skall beaktas behovet av sektors- och branschanpassningar av statliga verksamheter liksom möjligheterna till smidiga förändringar av verksamhetsformer och huvudmannaskap.

Bakgrunden till uppdraget är att staten sedan den s.k. förhandlingsrättsreformen år 1965 hade fått tre organisationer som på central nivå företräder staten eller verksamhet med statligt ägande som arbetsgivare. De organisationer som har bildats är Statens avtalsverk, sedermera Statens arbetsgivarverk, 1965; Statsföretagens förhandlingsorganisation (SFO), sedermera Arbetsgivaralliansen, 1970 samt Arbetsgivarföreningen BOA 1990.

Medan Statens arbetsgivarverk (SAV) i allt väsentligt företräder statliga myndigheter, Arbetsgivarföreningen BOA organiserar statliga bolag och dotterbolag till vissa statliga affärsverk och myndigheter företräder Arbetsgivaralliansen (AA) såväl statligt dominerade företag som privata företag och föreningar.

Finansministern framhåller i direktiven att under senare tid utvecklingen på arbetsmarknaden kännetecknas av en ökad decentralisering av lönebildning och personalpolitik. Verksamhetsintresset har tydligare än under 1970-talet varit styrande för statens position som arbetsgivare och de numera individuellt differentierade lönerna och anställningsvillkoren har anpassats till förhållandena på övriga arbetsmarknadssektorer.

Den privatisering av statligt ägda företag som regeringen inlett under 1992 samt den förändring av synen på affärsverksamheten inom kommunikationsområdet som bl.a. redovisats i årets budgetproposition innebär att det föreligger behov av att förbereda för strukturanpassningar, ändrat huvudmannaskap och ändrade associationsformer. Därmed påverkas avgränsningen mellan de arbetsgivarorganisationer som finns där staten är huvudman för verksamheterna, framhåller statsrådet.

Vidare understryks att viktiga motiv föreligger för upprätthållande av centrala arbetsgivarfunktioner såsom behovet av enhetliga allmänna anställningsvillkor om arbetstider, semestrar, pensioner m.m. Andra dylika centrala spörsmål är förhandlingsordningar, gemensam arbetsgivarpolitik, stabilitetssträvanden samt konfliktberedskap och behovet av att kunna fördela de ekonomiska riskerna vid arbetskonflikter. Vad beträffar just konflikträtten på det statliga området betonar statsrådet att den även framdeles bör ligga på central nivå.

Direktiven pekar ut en rad områden som särskilt bör analyseras. Kommittén skall därvid

* belysa behovet av samordning av den centrala arbetsgivarfunktionen för alla områden där staten är huvudman,
* föreslå hur arbetsgivarfunktionen bör utformas för statliga myndigheter och affärsverk,
* föreslå hur arbetsgivarfunktionen bör utformas för företag där staten inom överskådlig tid bedöms ha för avsikt att även fortsättningsvis inneha aktiemajoriteten samt för statliga verksamheter i stiftelseform,
* föreslå verksamhetsform, finansieringsform, ledningsfunktioner m.m. för den statliga arbetsgivarfunktionen,

* se över den praktiska tillämpningen av arbetsgivaransvaret mellan riksdagen, regeringen och myndigheterna med utgångspunkt i den nuvarande lydelsen av RF 9 kap. 11 §,
* belysa hur relationerna i arbetsgivarpolitiska frågor mellan riksdag, regering och myndigheterna kan påverkas av kommitténs förslag,
* beakta behovet av kompetens och stöd inom arbetsgivarområdet till regeringen,
* överväga behovet och utformningen av ställföreträdarlagen.

Kommittéarbetet skall vara avslutat senast under september månad 1992.

1.3 Kommitténs arbete

Kommittén har inhämtat underlag i form av historiska beskrivningar liksom aktuella lägesredovisningar från de tre arbetsgivarorganisationerna med statligt inflytande och från Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF). Kommittén har haft överläggningar med företrädare för de ovan nämnda organisationerna. Även företrädare för riksdagens finansutskott har hörts om synen på olika inriktningar av det statliga arbetsgivaransvaret.

Kommittén har hållit tolv protokollförda sammanträden. Vidare har kommittén uppdragit åt ordföranden att tillsammans med sekreterarna inhämta ytterligare upplysningar från berörda organisationer utöver vad som framkommit vid överläggningarna.

Vid sidan av kommitténs arbete med att utforma förslag till regeringen har initiativ tagits till en process mellan vissa berörda arbetsgivarorganisationer i syfte att tillskapa en slagkraftig arbetsgivarstruktur.

1.4 Disposition av betänkandet

I betänkandet finns överväganden och förslag beträffande tre huvudfrågor:

1) Vilka behov finns av centrala arbetsgivarfunktioner?
2) Vilken arbetsgivartillhörighet bör väljas för statliga verksamheter i olika former där staten är huvudman såsom myndigheter, bolag och stiftelser?

3) Hur bör den statliga arbetsgivarorganisationen utformas?

Sakframställningen i betänkandet har delats upp i tre avsnitt. I kapitel 2 redogörs för nuvarande förhållanden. Kapitel 3 innehåller allmänna överväganden om behovet av styrka i arbetsgivarsammanhållningen. I kapitel 4 övervägs vilken arbetsgivartillhörighet som passar bäst för olika typer av statlig verksamhet. Där återfinns överväganden som följer av riksdagens beslut att privatisera viss verksamhet som idag har staten som huvudman. I kapitel 5 föreslås hur den statliga arbetsgivarorganisationen bör utformas.

2 Nuvarande förhållanden

2.1 Allmänt

Detta kapitel innehåller en redovisning över hur staten reglerat sitt arbetsgivaransvar före och efter den s.k. förhandlingsrättsreformen 1965. De berörda arbetsgivarorganisationerna presenteras liksom deras bakgrund och utveckling. Vidare beskrivs den särskilda ställföreträdarlagen som ger SAV ett förhandlingsansvar för viss icke-statlig verksamhet. 1985 års personalpolitiska beslut redovisas.

Vidare redovisas organisationernas associationsform mera i detalj samt medlemsstrukturen och vad som generellt sett är karaktäristiskt för vederbörande organisation.

Hur fördelningen på olika arbetsgivarorganisationer förhåller sig 1990 framgår av följande siffror; räknat efter antalet anställda som totalt uppgår till omkring 4,5 miljoner:

SAF	29 %
Stat och kommun	35 %
AA, BOA, KFO, KAB, TA, BAO m.fl.	15 %
Oorganiserade	21 %

2.2 Den statliga sektorn

Den statliga sektorn och den verksamhet som inryms i denna är ett utflöde av folkviljan genom den demokratiska beslutsprocessen. Myndigheterna lyder under regeringen utom vad gäller riksdagens och kyrkomötets myndigheter. Samtidigt har myndigheterna skyldighet att upprätthålla en strikt självständighet vid myndighetsutövning och tillämpning av lag. Myndighetsbegreppet enligt regeringsformen innebär

att alla myndigheter — såväl domstolar, affärsdrivande verk som övriga förvaltningsmyndigheter — står under regeringens och ytterst riksdagens maktutövning. De tillhör det offentligrättsliga begreppet staten. Det gör däremot inte de aktiebolag, ekonomiska föreningar eller stiftelser som staten helt eller delvis är huvudman för endera direkt genom ett departement eller indirekt genom ett affärsverk.

De statliga myndigheterna kan schematiskt delas in i sektorer. Kommittén har valt att redovisa den indelning som används av SAV. I *bilaga 3* till detta betänkande lämnas en fullständig redovisning av vilka myndigheter som hänförs till de olika sektorerna. Nedan sammanfattas denna indelning.

Sektor 1 omfattar affärsverk och infrastrukturer. Den består av nio verk med ca 140 000 anställda vari ingår bl.a. Banverket och Televerket. Relativt nytillkomna myndigheter är Affärsverket Svenska kraftnät och Trollhätte kanalverk.

Sektor 2 omfattar arbetsliv, omsorg och utbildning med 27 myndighetsområden och ca 19 000 arbetstagare. Bland myndigheterna kan nämnas Arbetsmarknadsstyrelsen, Riksförsäkringsverket och Skolverket.

Sektor 3 omfattar myndigheter med ansvar för tillsyn och hantering av statens finanser (ekonomi). Den innehåller 15 myndighetsområden med omkring 21 000 anställda. Exempel på ämbetsverk är Finansinspektionen, Riksskatteverket och Konkurrensverket.

Sektor 4 omfattar myndighetsområdet Kultur m.m. och består av 32 myndighetsområden med ca 4 000 arbetstagare. Här ingår muséer, Statens kulturråd och Svenska institutet för att ta några exempel.

Sektor 5 omfattar det militära försvaret med tolv myndighetsområden och ca 36 000 anställda. Överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna är några av myndigheterna.

Sektor 6 omfattar myndigheter med uppgifter inom områdenas miljö, teknik och jordbruk. Tillsammans 28 myndighetsområden med ca 8 000 anställda. Exempel på myndigheter är Rymdstyrelsen, Statens räddningsverk och Arbetarskyddsstyrelsen.

Sektor 7 omfattar regeringskansliet, stabsmyndigheterna och länsstyrelserna. Det blir tillsammans 45 myndighetsområden med ca 13 000 arbetstagare. Här ingår bl.a. departementen, länsstyrelserna, Riksrevisionsverket och Statens arbetsgivarverk.

Sektor 8 omfattar rättsväsendet inklusive domstolarna med 20 myndighetsområden och ca 45 000 anställda. Exempel på myndigheter är Datainspektionen, Marknadsdomstolen och Rikspolisstyrelsen.

Sektor 9 omfattar det högre utbildningsväsendet och forskningen med 54 myndighetsområden innehållande ca 47 000 arbetstagare. Här ingår bl.a. Försvarets forskningsanstalt, Arbetslivscentrum och universiteten.

Sektor 10 omfattar den uppdragsbaserade verksamheten med 26 myndighetsområden och 27 000 anställda. Försvarets civilförvaltning, Sprängämnesinspektionen och Statens utsädeskontroll exemplifierar myndigheterna som ingår.

Tillsammans utgör den fullständiga förteckningen 268 myndigheter och myndighetsområden med 369 000 anställda. Det bör emellertid uppmärksammas att alla enskilda statliga myndigheter m.m. inte finns med i förteckningen. Sålunda representerar t.ex. Arbetsmarknadsstyrelsen även länsarbetsnämnderna.

På det statliga området verkar som tidigare nämnts tre arbetsgivarorganisationer nämligen SAV och Arbetsgivarföreningen BOA och Arbetsgivaralliansen. De statliga myndigheterna samt vissa andra organ med offentlig ställning företräds av SAV. Medlemskap i Arbetsgivaralliansen kan erhållas av såväl statliga, kommunala som privata företag i form av bolag, ekonomiska föreningar, stiftelser, idéella föreningar m.m. Arbetsgivarföreningen BOA är öppen för företag och sammanslutningar såväl där staten har ett avgörande inflytande som för andra företag. De företag som hittills anslutits är dock endast företag med statligt ägande.

2.2.1 Myndighetsområdet

Den statliga arbetsgivarfunktionen har efterhand — och särskilt under 1980—talets senare hälft — kommit att alltmer anpassas till förhållandena på den övriga arbetsmarknaden. Viktiga inslag i utvecklingen har varit införandet av förhandlings- och konflikträtt för samtliga statligt anställda vid mitten av 1960—talet samt en marknadsanpassning av lönesystem och anställningsvillkor särskilt under det senaste decenniet. I andra länder förekommer mycket omfattande regleringar på det statliga området samtidigt som de offentliganställdas förhandlings- och konflikträtt oftast är begränsad. Utvecklingen i Sverige kan ses mot bakgrund av vår tradition där parterna på arbetsmarknaden har en stark ställning och själva har att ta ansvaret för lönebildning och för arbetsfreden. En annan betydelsefull faktor är att Sverige har en tradition med från regeringen fristående myndigheter som svarar för den löpande förvaltningen.

2.2.1.1 Förhandlingsrättsreformen

Rätten att kollektivt förhandla med arbetsgivaren befästes för arbetstagare genom 1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt. Lagen gjordes emellertid inte tillämplig på arbetstagare i statlig och kommunal tjänst som var underkastade ämbetsansvar. Dessa befattningshavare tillerkändes i stället förhandlingsrätt enligt särskilda bestämmelser på den principiella grundvalen att stat och kommun själva bestämde om tjänstemännens anställningsvillkor. Förhandlingsrätten för de ämbetsansvariga tjänstemännen inskränkte sig till rätt att framföra synpunkter och önskemål, innan vederbörande myndighet beslutade i ärendet.

De offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt kom dock i praxis att utvecklas långt utöver denna principiella grundval. I realiteten kom tjänstemännens löner och övriga förmåner att bestämmas efter förhandlingar med tjänstemännens organisationer.

I propositionen (1965:60) angående reform av de offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt m.m. föreslogs en anpassning av lagstiftningen till den ordning som tillämpades i praktiken.

Genom förändringen att förhandlingsöverenskommelserna fick rättsverkan som kollektivavtal kunde enligt föredragande statsråd fördelar uppnås i flera hänseenden. Särskilt framhölls de vinster som följer av att parterna därmed blir rättsligt förpliktigade att hänskjuta tolknings- och tillämpningstvister till arbetsdomstolen. Dessutom kunde förhandlingsuppgörelserna göras direkt tillämpliga utan översättning till författningstext.

Förhandlingsrätten för de offentliga tjänstemännen aktualiserade frågan om rätt till fackliga stridsåtgärder i intressetvister inom det offentliga tjänsteområdet. I propositionen avfärdades obligatoriskt skiljenämndsförfarande eftersom det ansågs försvaga de förhandlande parternas strävan att nå en uppgörelse vid förhandlingsbordet. Mot en skiljenämnd ansågs också tala att tanken inte fick gehör hos de offentliga tjänstemännens organisationer. Vidare skulle ett allmänt skiljedomsförfarande i intressetvister vara svårförenligt med en ordning, som förutsätter att på det statliga tjänstemannaområdet uppgörelser om löner regelmässigt skall för godkännande underställas riksdagen vilket i sin tur bygger på parlamentariskt inflytande redan innan uppgörelse träffas. Som fackliga stridsmedel avvisades också en konstruktion med uppsägningsrätt som ersättning för rätt till arbetsinställelse.

I propositionen framhölls emellertid dels att det offentliga tjänstemannaområdet är speciellt omtåligt för stridsåtgärder som lockout och strejk

eftersom dessa i hög grad drabbar utomstående dels att även små aktioner omfattande ett fåtal nyckelposter mer eller mindre kan lamslå hela verksamhetsfält. Någon pricipiell skillnad mot privat sektor gjordes dock inte med hänsyn till att det även där finns risk för samhällsfarliga konflikter. Det förutsattes att organisationerna på den offentliga sektorn skulle visa samma ansvarskänsla som parterna på den privata arbetsmarknaden gjort i och med det s.k. Saltsjöbadsavtalet. En hänvisning gjordes också till de preliminära huvudavtal som hade träffats inom den statliga och kommunala sektorn inför en ny förhandlingsrätt. Enligt dessa huvudavtal får inte stridsåtgärder vidtas på arbetstagarsidan utan att åtgärden blivit beslutad eller medgiven av vederbörande huvudorganisation. Föredraganden hänvisade också till regeringens och riksdagen rätt att tillgripa tvångslagstiftning till skydd för vitala samhällsintressen.

Riksdagens beslutade i enlighet med regeringens förslag (Sammansatt Konstitutions- och andra lagutskotts utlådande nr 1, rskr. 267).

2.2.1.2 1985 års personalpolitiska beslut

Regeringen lämnade i en proposition (1984/85:219) om den statliga personalpolitiken förslag om bl.a. den arbetsgivarpolitiska inriktningen i lönefrågor. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag 1985-12-10 (AU 1985/86:6, rskr. 48).

För förslagen i propositionen angavs två viktiga utgångspunkter. Den ena var att personalpolitiken tydligare än tidigare bör vara ett instrument i förnyelsen av den offentliga sektorn. Den andra var decentralisering och strävan att bättre anpassa personalpolitiken i olika statliga verksamheter till de miljöer i vilka de verkar.

För statens lönepolitik angavs följande riktlinjer:

- att lönepolitik och lönesystem skall vara förenliga med en balanserad samhällsekonomi,
- att stora löneskillnader skall undvikas för arbetstagare med likvärdiga arbeten inom olika arbetsmarknadssektorer,
- att statens positioner i löneförhandlingarna tydligare skall bestämmas av verksamhetsintresset och av strävan att åstadkomma en ändamålsenlig personalförsörjning,
- att lönesystemet skall främja flexibilitet, decentralisering och delegering,

– att lönepolitiken i övrigt grundas på demokratiska ideal om rättvis fördelning.

Att ge verksamhetsintresset och de direkt verksamhetsansvariga myndigheterna ett grundläggande inflytande på lönebildningen har sedan detta beslut 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. Denna process pågår för övrigt fortfarande.

Uttryck för detta har bl.a. varit slopandet av tidigare centralt detaljreglerade lönesystem till förmån för lokal och individuellt differentierad lönesättning samt anpassning av den statliga lönestrukturen till arbetsmarknaden i övrigt. Att SAV:s styrelse numera nästan uteslutande består av myndighetschefer bör också ses som ett led i den angivna utvecklingen.

Ett nytt trygghetsavtal har träffats som i stora delar överensstämmer med motsvarande avtal på den privata arbetsmarknaden. Särskilda affärsverks- och bolagsavtal, anpassade till de verksamheter som bedrivs i dessa former har tecknats. Ett nytt pensionsavtal, som ansluter till den privata arbetsmarknadens, har slutits.

En motsvarande utveckling pågår också på det författningsreglerade området. Genomgripande förenklingar har nyligen genomförts i förordningsbeståndet inom det personalpolitiska området. Det förslag till översyn av lagstiftningen om offentlig anställning (dir. 1989:50) som nyligen lämnats syftar till att lagstiftningen skall utformas så att den skapar bättre förutsättningar för förnyelsen av den offentliga sektorn i linje med den förändrade synen på offentlig anställning och statlig personalpolitik. Lagstiftningen skall göras enklare att förstå, överblicka och tillämpa för dem som i olika egenskaper har att syssla med frågor om offentliga anställningar (Enklare regler för statsanställda, SOU 1992:60).

2.2.1.3 Verksledningsbeslutet

I en proposition (1986/87:99) om ledningen av den statliga förvaltningen behandlades frågor som gäller riksdagens och regeringens insyn i och styrning av de statliga myndigheternas verksamhet. Riksdagen beslöt huvudsakligen i enlighet med propositionen (KU 29, rskr. 226).

I propositionen föreslogs att regeringens styrning borde gälla verksamhetens huvudinriktning vid en myndighet. Samtidigt skulle regeringens krav på myndigheterna preciseras. Myndigheterna skulle få större frihet vid verksamhetens utövande. Ansvarsförhållandena skulle göras tydligare. En mer medveten delegering i kombination med tydligare mål och riktlinjer, samt förstärkt och förbättrad uppföljning angavs som centrala moment.

I propositionen lämnades förslag om treåriga budgetramar för myndigheternas förvaltningskostnader med möjligheter för myndigheterna att överföra medel mellan budgetår. Utvecklingen har sedermera medfört att s.k. ramanslag successivt införs där myndigheterna fritt får disponera anvisade medel, utan tidigare restriktioner för olika resursslag. Myndigheterna kan därmed omfördela medel mellan t.ex. löner, lokaler och övriga förvaltningskostnader.

Verksledningsbeslutet innebar förändringar av de statliga myndigheternas styrelser och verksledningar. Enligt beslutet bör verkschefen normalt vara ansvarig för verksamheten inför regeringen. Normalt bör också finnas en lekmannastyrelse som skall öva insyn i verksamheten och biträda verkschefen med sakkunskap och medborgerligt omdöme. I vissa avgränsade avseenden gavs styrelserna beslutsbefogenheter, nämligen för anslagsframställningar och årsbokslut, med anledning av revisionsberättelser och revisionsrapporter samt föreskrifter till enskilda, kommuner och landsting. En förflyttningsskyldighet för verkschefer infördes som möjliggör omplaceringar från regeringens sida. Myndigheterna fick ökade befogenheter att bestämma sin organisation och att tillsätta tjänster.

För de affärsdrivande verken beslutades emellertid att de skulle ledas av en styrelse. Verkschefen skall dock fortfarande utnämnas av regeringen. En ordning infördes där chefen för ett affärsverk omedelbart kan skiljas från sin anställning.

I verksledningspropositionen lämnades också vissa förslag om arbetsgivarfunktionen för affärsverken och deras bolag. Således skulle Statens arbetsgivarverks arbetsgivaransvar även fortsättningsvis omfatta affärsverken. Det förutsattes dock att SAV skulle beakta de särskilda villkor som gäller för verksamheten i affärsverken.

För affärsverkens dotterbolag ansågs vidare att de borde anslutas till Arbetsgivarföreningen SFO, numera Arbetsgivaralliansen. Det innebar att oorganiserade och nya bolag skulle anslutas till SFO. De överväganden som lämnades i propositionen gällde således om bolagen borde tillhöra SFO eller om affärsverken själva borde ges arbetsgivaransvaret

för bolagen. Regeringen förordade alternativet SFO utifrån behovet av anpassningar till näringslivets villkor och olika branschers förutsättningar. Riksdagen betonade behovet av en sammanhållen personalpolitik i affärsverkskoncernerna men valde emellertid att inte uttrycka någon bestämd mening om lämplig arbetsgivartillhörighet för affärsverkens företag.

Regeringen har tillkallat en kommitté (dir. 1992:28) med uppdrag att se över förvaltningsmyndigheternas ledningsformer m.m. Utredningsuppdraget omfattar bl.a. frågor om verksstyrelsernas roll och befogenheter samt ansvarsfördelningen mellan styrelse och verkschef. Som ett led i översynen skall kommittén utvärdera verksledningsbeslutet i dessa delar.

2.2.1.4 Ramanslag för myndigheterna

I utredningen Nytt system för budgetering av myndigheternas ramanslag m.m. (dir. 1992:28), som bedrivits parallellt med Arbetsgivarkommitténs arbete, lämnas förslag om ett nytt system för budgetering av myndigheternas verksamhet. Förslagen innebär att tydliga ekonomiska ramar fastställs i sin helhet inför aktuellt budgetår samt att pris- och löneomräkningen av förvaltningsanslagen baseras på externt givna tal, istället för på den egna kostnadsutvecklingen hos staten. Förändringarna avses ge ökade incitament till myndigheterna att effektivisera sin verksamhet samtidigt som ytterligare befogenheter kan delegeras från regeringen till myndigheterna, bl.a. på det arbetsgivarpolitiska området.

2.2.1.5 Statens arbetsgivarverk

Dåvarande Statens avtalsverk bildades år 1965 efter det att de offentliga tjänstemännen i stat och kommuner erhållit förhandlings— och avtalsrätt om anställningsförmånerna (prop. 1965:60). Dessförinnan reglerades de statliga ämbetsmännens anställningsvillkor enligt statstjänstemannalagen och tillhörande stadga utfärdad av regeringen, statens löneförordning och statens allmänna avlöningsreglemente (Saar). Under tiden fram till 1 januari 1966 skedde ett översättningsarbete av den tidigare regleringen som avtalsparterna använde som grund för de första kollektivavtalen på statens område.

Efter det att medbestämmandelagen antagits och trätt i kraft fr.o.m. år 1977 ansågs det erforderligt att anpassa avtalsverkets funktion och organisation till det nya förhållningssätt som utvecklades mellan

arbetsgivarsidan på statens område och arbetstagarnas organisationer. SAV skulle ytterligare inriktas mot att stödja myndigheterna i deras vidgade arbetsgivarroll bl.a. genom rådgivning, information och utbildning till dem som på myndighetsnivån hade att representera arbetsgivarintresset.

I proposition (1977/78:157) om organisation av statsförvaltningens centrala arbetsgivarfunktion föreslogs en omvandling av avtalsverket till ett nytt centralt ämbetsverk — Statens arbetsgivarverk — som central myndighet för arbetsgivarpolitiken.

Enligt den utredning som låg till grund för propositionen borde arbetsuppgifter som ankommer på staten som arbetsgivare hållas organisatoriskt skilda från de uppgifter som sammanhänger med statens allmänna samhällsfunktioner. Det borde klart framgå vilka organ som representerar de statliga arbetsgivarintressena. Utredningen menade att det ligger i såväl myndigheternas som personalorganisationernas intresse att arbetsgivaruppgifterna är väl samlade och samordnade.

Utredningens förslag innebar att de arbetsuppgifter som ankommer på staten som arbetsgivarpart på central nivå skulle samlas till en myndighet — arbetsgivarverket. Verket skulle svara för samordningen av den statliga arbetsgivarpolitiken i den mån detta inte ankom på regeringen. I begreppet arbetsgivarpolitik innefattade utredningen bl.a. de mål och principer som staten som arbetsgivare verkar för i frågor som berör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare.

I samordningsansvaret för den statliga arbetsgivarpolitiken ingick att verka för en samordning mellan centrala organ när det gällde verksamhet som är av betydelse för den statliga arbetsgivarpolitiken. Vidare innefattades uppgiften att främja ett enhetligt arbetsgivaragerande hos myndigheterna i den utsträckning detta ansågs nödvändigt och lämpligt. I arbetsgivarverkets uppgifter borde vidare ingå att samordna eller genomföra förhandlingar med de centrala personalorganisationerna i alla frågor där förhandlingar sker på central nivå.

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

Regering och riksdag beslutade (prop. 1977/78:157, AU39, rskr. 358) i huvudsak i enlighet med utredningsförslaget och det nya arbetsgivarverket inrättades den 1 januari 1977.

Sedan arbetsgivarverkets bildande har som tidigare nämnts en omfattande utveckling ägt rum på det statliga personalpolitiska området. Vägledande för denna process har varit förenkling, decentralisering och marknadsanpassning. Arbetsgivarverket har bl.a. åren 1986 och 1992 utvecklat och anpassat sitt arbete till denna process. SAV betonar samordningsfrågorna för den statliga arbetsgivarpolitiken och verkar för att underlätta för myndigheterna att bedriva verksamheten effektivt och kunna ge god samhällsservice. Den senast genomförda anpassningen som tillämpas fr.o.m. våren 1992 innebär fler branschanknutna förhandlingsdelegationer, regionala nätverk bland myndigheterna, nytt informationssystem och en särskild småmyndighetsservice.

Huvuduppgiften att samordna och utveckla den statliga arbetsgivarpolitiken innebär t.ex. att SAV sprider kunskap om den statliga personalpolitiken i syfte att ge stöd åt myndigheterna i deras arbete att nå de mål som statsmakterna beslutar. SAV företräder staten som arbetsgivare i olika sammanhang; i förhandlingar med de fackliga organisationerna, i arbetstvister inför Arbetsdomstolen, och i styrelser för olika organ som Statens löne- och pensionsverk samt Arbetslivsfonden.

SAV träffar med sina motparter det årliga ramavtalet (RALS) om löner och anställningsvillkor för de statligt anställda. Dessutom svarar SAV för övriga centrala avtal om t.ex. pensioner, medbestämmande, anställningstrygghet och arbetsmiljö. De centrala löneavtalen följs av lokala fördelningsförhandlingar. Dessa förhandlingar sker mellan respektive myndighet och de lokala fackliga organisationerna.

Varje myndighet kan vända sig till SAV för att få råd och information i frågor som rör myndigheten som arbetsgivare. SAV kan biträda vid lokala förhandlingar och företräder oftast arbetsgivaren i centrala förhandlingar. SAV ger också upplysningar om hur olika avtalsbestämmelser skall tolkas. SAV bedriver informations- och utbildningsarbete om den statliga arbetsgivarpolitiken, avtalstillämpningar m.m.

SAV bedriver utvecklingsarbete inom olika arbetsgivarpolitiska områden. I samband med den treåriga budgetprocessen söker SAV skapa förutsättningar för myndigheterna att åstadkomma en bra planering och uppföljning av sina personalresurser. Detta sker bl.a. genom strategisk kompetensplanering och analyser av personalresurserna. En annan fråga som SAV arbetar med är de statliga myndigheternas förmåga att

rekrytera och behålla kompetent personal. I allt utvecklingsarbete ingår jämställdhet mellan män och kvinnor som en viktig del.

Arbetsmiljöfrågor har fått ökad betydelse genom att arbetsgivaransvaret för arbetsmiljön skärpts. SAV samverkar i det centrala arbetsmiljöarbetet med sina motparter i t.ex. Statens arbetsmiljönämnd och Statshälsan.

Chefsutveckling är en annan del av SAV:s verksamhet. Administrativa chefer, personalchefer och andra tjänstemän som arbetar med personalfrågor inbjuds regelbundet till seminarier och konferenser där olika arbetsgivarpolitiska frågor behandlas. I samband med varje avtalsrörelse inbjuds också samtliga verkschefer och deras närmaste medarbetare till särskilda avtalskonferenser.

SAV och de fackliga huvudorganisationerna bedriver ett gemensamt utvecklingsarbete som syftar till att öka effektiviteten inom statsförvaltningen och medbestämmandet för de anställda.

SAV:s ekonomer följer den internationella och svenska ekonomiska utvecklingen. De analyserar arbetsmarknaden och lönebildningen med speciell inriktning på den offentliga sektorn. Dessutom studerar de struktur- och effektivitetsfrågor i den statliga sektorn. Ekonomerna beräknar och analyserar även effekter av t.ex. arbetstidsreformer och konflikter på arbetsmarknaden.

SAV:s statistiker sammanställer och bearbetar statistik. Statistiken används som beslutsunderlag i förhandlingsarbetet. Statistikerna hjälper också myndigheter och departement med olika lönestatistiska beräkningar. Det gäller bl.a. kostnadseffekterna för olika myndigheter till följd av träffade löneavtal.

I samband med myndigheters omställningar ger SAV råd och stöd samt bedriver informations— och utbildningsarbete.

Staten som arbetsgivare har sedan lång tid tillbaka varit engagerad i en formellt organiserad samverkan med Landstingsförbundet, Svenska kommunförbundet och Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund. Detta har skett genom Den offentliga sektorns samarbetsnämnd, den s.k. OASEN-gruppen. Syftet har varit att samverka om uppläggning och genomförande av lönerörelserna.

2.2.1.6 Stabsmyndighetsutredningen

Utredningen om stabsmyndigheternas verksamhet har i sitt betänkande (SOU 1991:40 och 41) om marknadsanpassade service- och stabsfunktioner — ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli

behandlat frågan om den centrala arbetsgivarfunktionen i statsförvaltningen. Utredningen konstaterar att statsmakterna numera inte använder statsförvaltningen som fördelnings-, löne- eller arbetsmarknadspolitiskt instrument på andra villkor än vad som görs på andra arbetsmarknadssektorer. En annan viktig förändring i den statliga arbetsgivarpolitiken är övergången till mål- och resultatstyrning av myndigheterna.

Enligt utredningen har utvecklingen under 1980-talet inneburit att regeringen i praktiken överlåtit till myndigheterna att enskilt och i samverkan utforma arbetsgivarpolitiken efter de egna behoven. I det nya ledningsystemet har myndigheterna fått ett ökat ansvar för sin verksamhet. Även i ett decentraliserat system finns dock enligt utredningen behov av ett samfällt agerande från de statliga arbetsgivarna. Det är naturligt att detta gemensamma intresse kommer till uttryck i en arbetsgivarorganisation. En gemensam arbetsgivarpolitik inom olika områden är en förutsättning för att myndigheterna skall kunna utveckla och tillämpa en egen löne- och personalpolitik som instrument för att nå verksamhetsmålen och åstadkomma en förnyelse. Mot bakgrund av den långtgående delegeringen av arbetsgivarfunktionerna till myndigheterna som skett under senare delen av 1980-talet och den ytterligare delegering som avses ske framöver, är det enligt utredningen naturligt att överväga hur de centrala arbetsgivarfunktionerna framdeles bör utformas.

Utredningen anser att mycket talar för att dessa funktioner bör handhas i en organisation som verkar som en arbetsgivarorganisation. I en sådan organisation, uppbyggd för att ta tillvara medlemmarnas intressen blir medlemmarnas inflytande och delaktighet en avgörande utgångspunkt. Formerna för inflytandet bör enligt utredningen närmast vara desamma som gäller i andra arbetsgivarsammanslutningar. Närmast till hands ligger enligt utredningen att ge arbetsgivarorganisationen verksamhetsformen ekonomisk förening. Som ett alternativ anges att inrätta en s.k. uppdragsmyndighet.

Utredningen redovisar vidare vissa överväganden kring finansiering av en ny arbetsgivarorganisation. För att en av myndigheterna styrd arbetsgivarorganisation på eget ansvar skall kunna förhandla och träffa avtal om löner m.m., krävs enligt utredningen någon mekanism som ger en finansiell begränsning för lönekostnadernas stegring.

Utredningens förslag remitterades till ett 80-tal instanser, varav huvuddelen utgörs av statliga myndigheter. Till övriga remissinstanser hör bl.a. de fackliga centralorganisationerna och vissa arbetsgivarorganisationer.

I knappt hälften av yttrandena har remissinstanserna tagit uttrycklig ställning till utredningens förslag om statlig medlemsstyrd arbetsgivarorganisation. Av dessa stöder nästan 9 av 10 instanser utredningens förslag.

Några remissinstanser är kritiska till att ha ett obligatoriskt medlemsskap medan andra anser att detta är bra för att undvika s.k. "free raiders". Några av myndigheterna är tveksamma till att låta arbetsgivarorganisationen vara en ekonomisk förening. Det finns också viss kritik som bygger på att det inte torde vara möjligt och inte heller lämpligt att från regeringen helt delegera ansvaret för statens arbetsgivarpolitik och användningen av konfliktvapnet. Vidare finns det kritik mot att utredningens förslag bygger på att nya resultatorienterade ledningssystem införs vilket visserligen har påbörjats men långt ifrån genomförts.

De två arbetsgivarorganisationer som yttrat sig i denna del stöder förslaget att bilda en medlemsstyrd arbetsgivarorganisation. Den ena, SFO, ifrågasätter dock varför myndigheterna i princip inte skulle kunna tillhöra en annan arbetsgivarorganisation på marknaden. Den andra, SAV, ställer sig bakom förslaget att bilda en fristående arbetsgivarorganisation styrd av medlemmarna. SAV poängterar att den stora förändringen inte består i att ändra verksamhetsformen till ekonomisk förening utan att ersätta en löne- och personalpolitisk stabsfunktion i regeringens tjänst till en form för kollektiv samverkan mellan självständiga arbetsgivare. SAV anser vidare det vara av största vikt att regeringens intresse att kontrollera myndigheternas lönekostnader inte ingriper i avtalsförhandlingarna eller på annat sätt utpekar innehållet i arbetsgivarorganisationens avtal.

De centrala personalorganisationerna stöder förslaget att bilda en medlemsstyrd arbetsgivarorganisation på det statliga området. Bl.a. framhålls betydelsen av att arbetsgivarorganisationen har en från regeringen självständig ställning och legitimitet genom att företräda arbetsgivarnas intressen. LO framhåller att ett demokratiskt organ av typen representantskap, stämma eller fullmäktige kanske är en nödvändighet om arbetsgivarorganisationens legitima roll ska manifesteras i tillräcklig utsträckning. TCO framhåller att det delade och otydliga arbetsgivaransvaret mellan regeringskansliet och arbetsgivarverket har, framförallt under de senare åren, försvårat partsarbetet. Lösningen på angelägna frågor anses ibland dragit ut på tiden mera på grund av oklarhet om var arbetsgivarbesluten skall tas än till följd av partsskiljande ståndpunkter. TCO framhåller att om de fackliga organisationerna skall

ha reella möjligheter att företräda medlemmarnas intressen får det inte råda oklarhet om var den faktiska motparten finns.

Stabsmyndighetsutredningens förslag om den statliga arbetsgivarorganisationen var översiktligt hållna. Enligt regeringen (prop. 1991/92:100 bil. 8) gav inte utredningen tillräckligt underlag för ett ställningstagande.

2.2.2 Ställföreträdarlagen

Enligt regeringens direktiv till denna utredning skall kommittén överväga om det i fortsättningen behövs någon ställföreträdarlag och — om kommittén finner stöd för att behålla en sådan lagreglering — hur den i så fall bör vara utformad. Därvid skall beaktas vad som sägs i det förslag som framlagts som en rapport (Ds 1991:2) från Civildepartementets rättsenhet till förenklad ställföreträdarlag och remissyttrandena över den. Följande redogörelse bygger på denna rapport.

Genom lagen (1965:576) om ställföreträdare för kommun vid vissa avtalsförhandlingar m.m., (ställföreträdarlagen, StfL, ändrad senast 1982:101) förbehåller sig staten att medverka vid fastställandet av anställnings- och arbetsvillkor för en del arbetstagare hos kommuner och vissa andra icke-statliga arbetsgivare, nämligen inom det statligt lönereglerade området, s.k. dubbelt huvudmannaskap. Detta får ses mot bakgrund av att dessa arbetsgivares personalkostnader i viss utsträckning — i några fall helt eller så gott som helt — finansieras genom statsbidrag.

Arbetsgivarna i fråga utgör rättssubjekt med mer eller mindre starkt uttalad offentlig karaktär eller anknytning. Staten är dock inte på grund av StfL att anse som arbetsgivare för de anställda i deras anställningsförhållande.

I allmänhet sker statens medverkan genom SAV (se 1 och 8 §§ StfL, även 3 § kungörelsen 1965:577 med tillämpningsföreskrifter till StfL, ändrad senast 1990:1171, jfr FST 92 s. 84).

SAV — och i några fall andra statsmyndigheter — har sålunda haft till uppgift att förhandla inte bara för arbetstagare hos myndigheterna under regeringen utan också för en del arbetstagare hos kommunerna eller hos andra icke-statliga arbetsgivare. Behörigheten att sålunda företräda dessa arbetsgivare och därmed att sluta kollektivavtal har grundats främst på StfL. Statens medverkan har avsett uteslutande vissa tjänstemannagrupper och således inte kommunalarbetare eller motsvarande arbetstagargrupper.

Det hör vidare till bilden att det finns en del icke-statliga tjänstemannagrupper med anställnings- och arbetsvillkor, t.ex. avlöningsförmåner, fastställda i kollektivavtal, som åtminstone delvis är tillkomna efter förhandlingar, där SAV utan stöd av ställföreträdarlagen de facto har hjälpt till genom att biträda eller på något annat sätt medverka i förhandlingarna. Det har ibland skett på särskilda regeringsuppdrag, t.ex. för arbetstagare vid Svensk Matpotatiskontroll (SMAK), Svenska kontrollanstalten för mejeriprodukter och ägg (KMÄ) eller Stiftelsen Ubildning Nordkalotten, och ibland efter särskilda överenskommelser med arbetsgivaren, t.ex. med Svenska jägarförbundet eller — tidigare — med hovet. Avtalen har i dessa fall ingåtts av arbetsgivaren själv, inte av SAV på hans vägnar.

Dessa tjänstemäns anställningar kan således sägas vara "statligt reglerade" i en annan, mera vidsträckt mening än enligt StfL, som omfattar bara sådan statlig medverkan som sker på grund av en lag eller särskilda riksdagsbeslut.

Civildepartementets rättsenhet har i rapporten (Ds 1991:2) om förenklad ställföreträdarlag lämnat förslag om en ny och enklare ställföreträdarlag där de arbetsgivare och arbetstagargrupper som avses uttryckligen räknas upp. Syftet har varit att tydligare ange vilka områden som omfattas av lagen samt att underlätta framtida förändringar av lagens tillämpningsområde. Däremot har ingen bedömning gjorts av om lagens tillämpningsområde bör ändras. Förslaget har remissbehandlats.

De arbetsgivare och arbetstagargrupper som finns upptagna i det nämnda förslaget om ny ställföreträdarlag är följande:

- Stiftelsen Svenska institutet,
- Stiftelsen Stockholms internationella fredsforskningsinstitut (SIPRI), dock inte såvitt avser arvodes- eller kontraktsanställda forskare,
- Stiftelsen WHO Collaborating Centre on International Drug Monitoring,
- de allmänna försäkringskassorna,
- Stiftelsen Nordiska museet,
- Stiftelsen Tekniska museet,
- Stiftelsen Riksutställningar,
- Svenska språknämnden,
- Skogs- och lantbruksakademien,
- Svenska kyrkans församlingar och kyrkliga samfälligheter, såvitt avser prästanställningar.

Enligt utredningens direktiv skall kommittén överväga om det i fortsättningen behövs någon ställföreträdarlag och hur den i så fall bör utformas. Kommitténs överväganden och förslag i detta hänseende redovisas i avsnitt 5.5.

2.2.3 Företagsområdet

Efter dåvarande industriministern Krister Wickmans initiativ att stärka och samordna det statliga ägandet av en grupp på 40—talet bolag bildades 1970 Statsföretag AB. Som arbetsgivarorganisation och serviceinstitution för dessa företag bildades därefter Statsföretagens Förhandlingsorganisation, förkortat SFO. Det var en arbetsgrupp inom regeringskansliet som utredde hur de statliga bolagens avtalsförhandlingar borde organiseras och man kom därvid fram till att en självständig förhandlingsorganisation för de statsägda bolagen borde bildas.

Staten hade visserligen redan en egen förhandlingsorganisation — Statens avtalsverk — men den ansågs anpassad till myndigheternas behov och hade varken resurser eller tillräckliga erfarenheter för att driva förhandlingar för de statliga bolagens räkning.

Underförstått i dessa diskussioner låg att de statligt ägda bolagen inte borde tillhöra SAF. Det antyddes att en arbetsgivarorganisation för statligt ägda företag skulle kunna ha en mer progressiv personalpolitisk profil än vad som vid denna tid tillskrevs det privata näringslivets organisationer.

I samband med riksdagens beslut om ett statligt förvaltningsbolag (prop. 1969:121, SU168, rskr. 381) väcktes några motioner med innebörden att LKAB och övriga statliga bolag som då tillhörde SAF borde utträda ur organisationen. Utskottet avstyrkte motionerna mot bakgrund av att det inom regeringskansliet pågick undersökningar som syftade till att komma fram till en lämplig ordning för de statliga bolagens löneförhandlingar med sina anställda. Utskottet ansåg att de statliga företagen i detta liksom i andra avseenden borde kunna vara verksamma på samma villkor och under samma förutsättningar som enskilda företag. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.

I riksdagens beslut om rekonstruktion av Statsföretagsgruppen (prop. 1982/83:68, NU25, rskr. 181) behandlas frågan om statliga företags delägarskap i SAF. Riksdagen beslöt att tillkännage för regeringen att statsägda företag enligt riksdagens mening inte borde tillhöra SAF.

Näringsutskottet instämde därvid i ett yrkande från en socialdemokratisk motion. Motionärerna menade att SAF hade blandat sig i valrörelsen där man enligt motionärernas mening på ett orättfärdigt och onyanserat sätt engagerade sig mot den offentliga sektorn och de samhällsägda företagen. Enligt motionärerna kunde det inte vara rätt "att samhällsägda företag skall pumpa in pengar i en organisation som sedan använder dessa till att motarbeta bidragsgivaren".

I riksdagens beslut om ledning av den statliga förvaltningen (prop. 1986/87:99, KU29, rskr. 226) behandlades frågan om arbetsgivartillhörigheten för affärsverkens dotterbolag.

Frågan om arbetsgivartillhörighet för affärsverkens dotterbolag hade dessförinnan behandlats i verksledningskommitténs betänkande (SOU 1985:41) om affärsverken och deras företag där det föreslogs att affärsverkens bolag borde anslutas till dåvarande SFO.

Det förtjänar noteras att av remissinstanserna var Vattenfall, Domänverket, FFV positiva till anslutning av sina dotterbolag till SFO medan Posten och SJ mera betonade vikten av branschanpassning av arbetsgivarorganisation och avtal än själva frågan om uppbyggnaden av en organisatorisk ram.

Föredragande statsrådet konstaterade i den ovan nämnda propositionen att affärsverken är myndigheter under regeringen medan dotterbolagen är rent affärsdrivande företag. Det finns, menade statsrådet, vid sidan av ekonomiska mål även samhälleliga mål som affärsverkens verksamhet syftar till att uppnå. Dessa grundar sig på att affärsverken har ett stort allmänt intresse och direkt eller indirekt berör mycket stora delar av samhället.

Vissa delar av affärsverkskoncernerna, fortsatte statsrådet, bedrivs i bolagsform. Det gäller t.ex. verksamheter som är direkt konkurrensutsatta i förhållande till det privata näringslivet. Bolagsformen är sådan att den skall underlätta den ekonomiska styrningen och anpassa verksamhetsstyrningen till de förutsättningar som gäller för näringslivet i övrigt.

En viktig förutsättning för affärsverksbolagens konkurrenskraft är också att villkoren för de anställda är anpassade till de olika branschernas förutsättningar. Enligt föredragandens mening kan detta bäst tillgodoses genom att bolagen tillhör SFO. Det innebär vidare att bolag, som för närvarande är oorganiserade, och nya bolag som bildas, borde anslutas till SFO. Beslut om arbetsgivartillhörighet för dotterbolagen borde ske enligt den ordning som ditintills hade tillämpats.

Riksdagen framhöll betydelsen av en så långt möjligt sammanhållen personalpolitik inom affärsverkskoncernerna. Riksdagen ansåg emellertid att det inte borde ankomma på den att uttala sig om hur detta organisationsmässigt skall åstadkommas.

Besluten om arbetsgivartillhörighet fattas av bolagens styrelser inom ramen för sitt mandat från ägaren. Regeringen har inte beslutat några riktlinjer i denna del. Ägaransvaret har således legat hos respektive departement som handlägger sådana bolagsfrågor. Därmed har det också varit möjligt att staten som ägare agerat på olika sätt när det gäller de statliga bolagens arbetsgivartillhörighet. Idag finns bolag organiserade i SAF, AA och Arbetsgivarföreningen BOA. De kan också, som tidigare nämnts, stå utanför arbetsgivarorganisationerna.

2.2.3.1 Arbetsgivaralliansen

Rubriken 2.2 ovan och därpå följande skrivningar behandlar den statliga sektorn. Arbetsgivarkommittén är medveten om att Arbetsgivaralliansen numera också företräder privata arbetsgivare.

I september 1970 konstituerades SFO. Stadgarna utformades så att bolagen själva skulle vara avtalsslutande part, medan SFO skulle leda förhandlingarna och i övrigt vara serviceorganisation. Först åtta år senare tog SFO det övergripande ansvaret som avtalsslutande part.

Perioden 1977-1982 blev en tid av stabilisering och konsolidering för SFO efter några inledande år där ny struktur, trygghetsfrågor och MBL utgjorde väsentliga arbetsområden.

SFO frigjorde sig nu från holdingbolaget Statsföretags dominans. De större företag som ingick i Statsföretagsgruppen fick istället ett mer direkt inflytande över verksamheten inom SFO och även VD:s roll stärktes.

När SFO år 1978 blev avtalsslutande part bildades ett 20—tal branschkommittéer. Genom tillkomsten av branschkommittéerna drog ytterligare en stor grupp förtroendevalda in i arbetet. SFO var fortfarande bara öppet för statligt ägda företag.

Mot slutet av 70-talet fick SFO en mycket snabb tillströmning av nya medlemmar. Stora strukturförändringar ägde rum inom flera viktiga basnäringar, speciellt inom teko och hela varvsnäringen. Dessa blev statsägda, liksom bl.a. skogsindustriföretaget Ncb AB. Medlemsantalet ökade i början av 80-talet med 20-30 procent per år och uppgick år 1982 till 350 företag.

Avgörande för föreningens organisatoriska utseende, som det tog form i början av 80-talet och som det ser ut också i början av 90-talet, är den uppdelning i branschkommittéer som beslutades år 1978. Principen är att arbetsgivare som tillhör SFO ansluts till någon av dessa 24 kommittéer, som är avtalsslutande part gentemot fackförbunden.

SFO är numera öppet även för privatägda bolag samt föreningar, stiftelser och organisationer. År 1990 var bl.a. ca 300 organisationer inom idrotten anslutna till SFO.

I december 1989 träffade SFO ett speciellt bolagsavtal för bolag som nybildas ur befintliga affärsverk. Avtalet slöts parallellt med Statsanställdas förbund och Industritjänstemannaförbundet, Sveriges arbetsledarförbund och Civilingenjörsförbundet inom Privattjänstemannakartellen. Avtalet innebör att SFO bildar en speciell branschkommitté för affärsverksbolagen.

I år har Arbetsgivarföreningen SFO ändrat namn till Arbetsgivaralliansen, en gemenskap mellan arbetsgivare från en rad skilda sektorer och med skiftande organisations— och ägarformer. Arbetsgivaralliansen har ca 1 300 anslutna arbetsgivare med sammanlagt ca 110 000 arbetstagare.

Arbetsgivaralliansen är associationsmässigt en ideell förening och medlemmarnas inflytande på verksamheten inom alliansen utövas av stämman som är det högsta beslutande organet, styrelsen med sina arbetsutskott samt de delegationer som drar upp riktlinjerna för förhandlingsverksamheten. Inför kollektivavtalsförhandlingar liksom inför större och principiella tvisteförhandlingar utövas medlemsinflytandet genom branschkommittéer.

Verksamheten inom Arbetsgivaralliansen finansieras genom en årlig grundavgift samt tilläggsavgift för speciella tjänster.

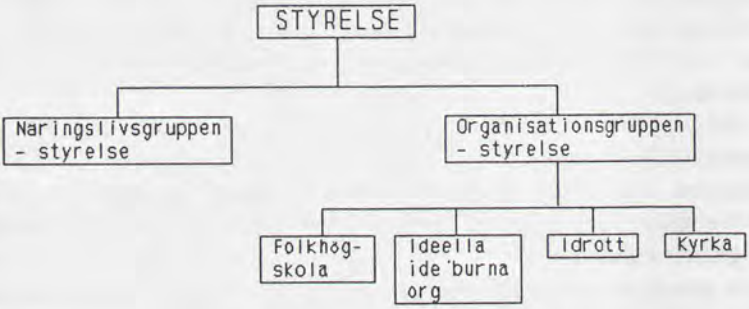
Arbetsgivaralliansens avgiftsfinansierade verksamhet består av den direkta förhandlingsverksamheten samt rådgivning och information till medlemsföretagen. Råd och information lämnas om avtals- och lagtolkning, miljöfrågor, statistik, skatte- och förmånsfrågor samt produktivitetsfrågor, löner, arbetstidsmodeller och andra frågor som syftar till resultatförbättring inom företaget.

Vidare producerar alliansen kurser och seminarier inom det arbetsrättsliga och lönepolitiska området. Speciell uppmärksamhet har under senare år seminarier om övertalighet, sjuklöne- och rehabiliteringsfrågor rönt.

Genom ett särskilt dotterbolag, Allianskonsult AB, åtar sig alliansen viss konsultverksamhet i anknytning till huvuduppgiften. En betydande volym uppdrag har fullgjorts för arbetsgivare som nödgats säga upp personal.

Varje medlem i alliansen tillhör någon av de för närvarande 24 branschkommittéerna. Dessa kommittéer skiftar i omfattning och inriktning från SAMHALL med ca 33 000 anställda till Värdepapper med nära 600 anställda. För att få en ändamålsenlig struktur på verksamheten har alliansen delat upp branschkommittéerna i två avdelningar, en för de näringslivsinriktade företagen och en för de ideella och idéburna samt kulturellt inriktade medlemmarna. Nedanstående skiss visar denna struktur.

Arbetsgivaralliansen



Arbetsgivaralliansen anger som sina huvuduppgifter att:

* I aktiv samverkan mellan de anslutna medlemmarna främja dessas enskilda och gemensamma arbetsgivarintressen.
* Ge stöd åt medlemsföretagens konkurrenskraft, en bättre produktivitet och behovet att utveckla och förnya.
* Verka för bra utgångspunkter för avtal och överenskommelser.
* Ge underlag för ställningstaganden i aktuella frågor som rör lönebildning, arbetsrätt och miljö.
* Erbjuda medlemmarna professionellt kunnande inom avtals- och förhandlingsområdet och kring centrala arbetsgivarfrågor.
* Underlätta för medlemmarna att hantera en föränderlig arbetsgivarroll när det gäller medarbetarnas hälsa, trygghet och utveckling.

* Befrämja god personalpolitik och goda relationer på arbetsmarknaden.

En mera detaljerad redovisning över Arbetsgivaralliansens struktur m.m. återfinns i *bilaga 4* till detta betänkande.

De organisationer m.m. där staten har ett dominerande ägarinflytande har tillsammans ca 90 000 arbetstagare.

2.2.3.2 Arbetsgivarföreningen BOA

I samband med ett arbete inom SAV och dess affärsverksdelegation som syftade till att marknadsanpassa löner och anställningsvillkor för affärsverken, tog parterna på det statliga området upp och omnämnde i 1988 års lönerörelse behovet av ett särskilt rekommendationsavtal för bolagisering.

Den 15 juni 1990 slöts dels affärsverksavtalet (AVA), dels ett rekommendationsavtal, kallat bolagsavtalet BOA som skulle kunna användas vid bolagisering. I förhandlingsprotokollet till avtalet BOA angavs att arbetsgivarparten hade för avsikt att tillskapa en förening för arbetsgivarservice, dvs. en arbetsgivarförening.

Den 1 november 1990 bildades Arbetsgivarföreningen BOA. Stiftarna var sex bolag från Vattenfall. Vid den konstituerande stämman var staten företrädd av SAVs generaldirektör, förhandlingschef och chefen för sektor affärsverk. Vidare deltog företrädare för bl.a. Vattenfall, Televerket, SJ, Domänverket, Vägverket och Luftfartsverket.

Fr.o.m. den 1 januari 1991 har SAVs roll som arbetsgivarpart i BOA-avtalet övertagits av Arbetsgivarföreningen BOA.

Motivet för BOA har framförallt varit att med samma personalorganisationer kunna genomföra omorganisationer, bolagiseringar och privatiseringar på ett smidigt sätt.

Bolagsavtalet har tillämpats vid bolagiseringen av Statens vattenfallsverk vid årsskiftet 1991/92. Det har också varit en av förutsättningarna i samband med de tidigare bolagiseringarna av vissa delar av affärsverk.

Arbetsgivarföreningen BOA är en ideell förening, finansierad av medlemmarna genom avgifter. Till föreningen anslöt sig vid bildandet år 1990 sex bolag, som ägdes av affärsverk. För närvarande finns det ca 30 medlemsföretag med sammanlagt ca 12 500 anställda. Medlemsföretagen kommer från Vattenfallskoncernen, Televerkskoncernen och Vägverket.

Nuvarande medlemmar framgår av nedanstående förteckning.

Medlemmar 1992-09-17

Vattenfall AB
Vattenfall Engineering AB
Vattenfall Electrotec AB
Vattenfall Energisystem AB
Vattenfall Utveckling AB
Vattenfall Transmission AB
KraftGross AB
Vattenfall HydroPower AB
Vattenfall Data AB
Vattenfall Support AB
Vattenfall Fastigheter AB
Vattenfall Treasury AB
Vattenfall Bränsle AB
Vattenfall Norrbotten Energi AB
Vattenfall Mellersta Norrland Energi AB
Vattenfall Mellansverige Energi AB
Vattenfall Energiverksgrupp Öst AB
Vattenfall Östsverige Energi AB
Vattenfall Västsverige Energi AB
Kalix Energi AB
Telia Research AB
Televerket Data AB
Telefakta AB
Svenska Videotex AB
Televerket MegaCommunications AB
Svenska Kabel—TV AB
Väginvest AB
SweRoad
Svensk Rundradio AB

Föreningens styrande organ — stämman, styrelsen och förhandlingsdelegationen — utgörs av företrädare för medlemmarna.

Arbetsgivarföreningen BOA har ett kansli, som består av verkställande direktör, förhandlare och administration. Förutom att föreningen tecknar

avtal, lämnar föreningen sedvanlig arbetsgivarservice bland annat i form av rådgivning, information, cirkulärskrivelser och utbildning.

Arbetsgivarföreningen BOA tecknar avtal med SACO-S, Statsanställdas Förbund och TCO-OF/A, vilka tillsammans har ett gemensamt avtalsområde med ett avtal, Bolagsavtalet (BOA). Detta är ett så kallat medarbetaravtal, som innehåller bestämmelser inom de flesta områden, t.ex. beträffande löner, allmänna anställningsvillkor och pensioner.

Stämman är föreningens högsta beslutande organ. Under stämman utövas den löpande förvaltningen genom styrelsen, VD och förhandlingsdelegationen. Verksamheten finansieras genom en årlig grundavgift samt särskilda serviceavgifter för speciella tjänster. Grundavgiften utgörs av en procentsats på bruttolönesumman.

Arbetsgivarföreningen BOA har ännu inte byggt upp någon konfliktfond. För konfliktberedskap har emellertid föreningens stämma med stöd av stadgarna beslutat att varje medlemsföretag skall utfärda en garantiförbindelse på ett visst belopp. Styrelsen fattar vid behov beslut om ianspråktagande av medel i samband med arbetsmarknadskonflikter. Därmed har en reell ekonomisk solidarisk konfliktberedskap inrättats för föreningens medlemsföretag och vidare kvarstår möjligheten att enligt föreningens stadgar förstärka beredskapen med beslut om medel till konfliktfond.

Utträde ur Arbetsgivarföreningen BOA kan endast äga rum vid slutet av kalenderår. Anmälan härom skall göras till styrelsen senast 1 juli samma år. Utträdande medlem kan inte återfå de avgifter eller bidrag som betalts in till BOA.

Endast en enig stämma eller två på varandra följande stämmor varav den sista med minst 2/3 majoritet, kan upplösa föreningen. Om så sker skall återstående medel fördelas bland medlemmarna i förhållande till de senaste tio årens inbetalda grundavgifter.

2.3 Den privata sektorn

Svenska Arbetsgivareföreningen och dess förbund utgör den helt dominerande arbetsgivarorganisationen på den privata delen av arbetsmarknaden. Föreningen är dock ingalunda ensam aktör. Enligt en inventering som kommittén gjort finns det ytterligare omkring 15 mindre arbetsgivarorganisationer för privat verksamhet.

2.3.1 Svenska Arbetsgivareföreningen

Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) är en ideell förening för att befrämja för arbetsgivarna gemensamma intressen. Enligt 1 § i föreningens stadgar skall den för detta syfte

- sammansluta arbetsgivare och organisationer av dessa till en fast enhet,
- verka för ett gott förhållande mellan arbetsgivare och arbetstagare,
- bistå föreningens arbetsgivare eller förbund av dylika vid förhandlingar med arbetstagarorganisationer,
- vid arbetskonflikt lämna delägare i föreningen ersättning för skada,
- att verka för fri företagsamhet och en välfungerande marknadsekonomi.

Den sista satsen i stadgarnas 1 § antogs vid en första läsning av 1991 års stämma. Genom beslut vid 1992 års stämma antogs tillägget definitivt.

Medlemmarna i SAF utgörs av de anslutna förbunden som år 1992 uppgick till 35. Företagen är medlemmar i förbunden och samtidigt delägare i SAF. Antalet delägarföretag i SAF uppgick år 1990 till 44 821 och 1991 till 44 366. Antalet anställda vid dessa företag uppgick till ca 1,3 miljoner. Företagen erlägger avgifter i båda sina egenskaper som medlemmar i förbunden och delägare i SAF.

Föreningen skall aktivt stödja förbunden i deras förhandlingsverksamhet. Förbund som tar upp kollektivavtalsförhandlingar skall överlägga med föreningen om väsentliga frågor. Föreningens styrelse får lämna föreskrifter om kollektivavtals innehåll och om förfarandet i övrigt och kan besluta om skadestånd i händelse av vidtagen åtgärd som strider mot SAF:s stadgar.

Medlems- och delägarskap i föreningen upphör vid det årsskifte som inträffar näst efter sex månader sedan uppsägning ägt rum.

SAF och dess förbund har nyligen fattat bl.a. följande två policybeslut om organisationens framtida inriktning.

För det första gäller det förhandlingsformfrågan. SAF skall inte längre förhandla om rekommendationsavtal rörande löner och allmänna anställningsvillkor. Förhandlingarna blir helt en fråga för förbunden. SAF skall ansvara för att erforderlig samverkan mellan de olika förbunden kommer till stånd.

För det andra är man inom SAF-kretsen i färd med att forma nio förbundsgrupperingar av sina 35 förbund bl.a. i syfte att decentralisera och marknadsanpassa lönebildningen. Detta skall leda till bättre samverkan mellan "besläktade" företag och branscher samtidigt som hela SAF-området effektiviseras.

2.3.2 Övriga arbetsgivarorganisationer

Vid sidan om de fyra stora arbetsgivarorganisationerna SAF, SAV, Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet finns ett betydande antal arbetsgivarorganisationer som tecknar centrala avtal. Bland de större av dessa kan nämnas Kooperationens förhandlingsorganisation, Tidningarnas arbetsgivareförening och Bankinstitutens arbetsgivarorganisation.

Det finns exempel på att ett företag bildat en egen arbetsgivarorganisation. Det gäller Sveriges Radio som tidigare tillhört först SAF och sedan Tidningarnas arbetsgivarorganisation (TA). Vidare finns givetvis företag som valt att helt stå utanför en arbetsgivarorganisation. Systembolaget är ett sådant exempel.

3 Arbetsgivarpolitiska överväganden

3.1 Allmänt

Detta kapitel syftar till en allmängiltig diskussion om behovet av att organisera arbetsgivare. Utgångspunkten för resonemanget är förhållandena i vårt land, nämligen att arbetstagarna är organiserade i fackföreningar som idag i mycket hög grad tilldelats lagfästa rättigheter och som i förhandlingar om fördelningen av det samlade produktionsresultatet har att företräda andra och ofta motsatta intressen än arbetsgivarna. De principiella aspekter som kan läggas på en central statlig arbetsgivare berörs särskilt. Kapitlet har delvis ett vidare perspektiv än det som enligt direktiven är utredningens huvuduppgift, nämligen den nuvarande statliga arbetsgivarstrukturens omdaning. Arbetsgivarkommittén menar emellertid att den genomgång som görs i detta kapitel har betydelse för de förslag kommittén avger om arbetsgivarfunktion för verksamheter där staten är huvudman.

3.2 Nuläget beträffande arbetsgivarorganisationer

Då spelreglerna på den svenska arbetsmarknaden något mera formellt började dras upp efter sekelskiftet var arbetsgivare inom SAF-kretsen och arbetstagare organiserade i LO-förbund de som dominerade på arbetsmarknaden. Numera är bilden betydligt annorlunda. *Bilaga 5* till detta betänkande innehåller en förteckning över de arbetsgivarorganisationer som tecknar vad som brukar betecknas såsom centrala kollektivavtal. Den upptar 25 organisationer.

De olika arbetsgivarorgansiationer som skapats under 1900-talet speglar en utveckling på arbetsmarknaden av allt större komplexitet. Nya branscher har tillkommit andra har mer eller mindre försvunnit och verksamhetsområden har utvecklats olika. På den offentliga sidan har volymökningen varit omfattande. De två arbetsgivarorganisationerna på den kommunala sidan tecknar idag avtal för över en miljon arbetstagare.

På det statliga området har omfattande förändringar skett och ytterligare sådana förestår.

För de av staten helt eller delvis ägda varu- och tjänsteproducerande företagen (motsvarande) har som ovan redovisats bildats två arbetsgivarorganisationer nämligen Arbetsgivaralliansen och Arbetsgivarföreningen BOA. För Statens arbetsgivarverk, som sedan gammalt företrätt myndigheterna, sker en märkbar volymminskning bl.a. på grund av att det dubbla huvudmannaskapet för lärarkåren upphört och av bolagisering av affärsverken skett.

Enligt Arbetsgivarkommitténs mening är det nu hög tid att sätta ifråga om inte den ovan summariskt redovisade splittringen på arbetsgivarsidan är till förfång för en ur samhällets synpunkt sett väl fungerande arbetsmarknad. Kommittén menar att det är av största vikt för balansen på arbetsmarknaden att arbetsgivarna kan uppträda så enigt som möjligt gentemot arbetstagarnas förhandlingsorganisationer. Fortsätter den splittrade bilden att vara för handen inför kommande avtalsrörelser föreligger risk för att arbetsgivarna inte uppfattas som vare sig samstämmiga eller tillräckligt starka för att medverka till att hålla kostnadsutvecklingen på en med hänsyn till samhällsekonomi och internationell konkurrenskraft rimlig nivå, vilket är ett "första linjens" ansvar för arbetsgivarsidan.

Det är nämligen kommitténs uppfattning att det efter innevarande stabiliseringsavtalsperiods utgång inte föreligger någon annan kraft i samhället än arbetsgivarsidan som kan påta sig ett entydigt ansvar för en lönebildning i balans vilken, om den ekonomiska politiken ger rätt förutsättningar, kan medverka till att näringslivet behåller och ökar sin internationella konkurrenskraft. Det är uppenbart, att arbetsgivarsidan för att klart känna detta "första linjens" ansvar bör vara långt mera samstämd än vad fallet är för närvarande. Under 1980-talet har prövats ett antal olika former för att nå avtalsuppgörelser på — som det brukar heta — ansvarsfulla nivåer. Det har varit av den politiska ledningen angivna procentsatser, det har varit Haga- och Rosenbadsöverläggningar och det har varit prisstopp och skatteskaleöverenskommelser. Ingetdera har visat sig fungera särskilt väl med undantag möjligen för det stabiliseringsavtal som går ut den 31 mars 1993, vilket dock utgjorde ett sådant "undantagstillstånd" att det svårligen kan upprepas inom ramen för ett system med fria förhandlingar mellan arbetsmarknadsorganisationerna.

Kommittén anser således att den ordning som nu gäller är alltför splittrad för att arbetsgivarsidan skall kunna ta ett koncentrerat ansvar för

en lönenivå som är förenlig med konkurrenskraft och samhällsekonomisk balans. Sveriges akuta ekonomiska problem markerar ytterligare önskemålet att arbetsmarknadens organisationer fungerar väl vid lönebildningen. För kommittén framstår det som klart att det inte kan vara de fackliga organisationerna som har huvudansvaret. Det har arbetsgivarna. Därför erfordras en organisationsstruktur på arbetsgivarsidan där *alla* enskilda arbetsgivare genom sina organisationer bär ett övergripande ansvar för en lösning på detta problem.

Arbetsgivarkommittén kommer senare i detta kapitel att redovisa ett förslag till en mera homogen struktur innefattande de fyra tyngsta områdena. Kommitténs primära syfte med förslaget är att skissera en organisationsbild för förhandlingsparterna på arbetsgivarsidan genom vilken de kan uppfylla de krav på gemensam hållning som ovan förts fram.

För tydlighetens skull vill kommittén framhålla att ovanstående resonemang inte har något att göra med förhandlingsformen. Det är en uppgift för dem som verkar inom företag, förvaltningar och organisationer att bestämma medlen för att nå målen. Vidare vill kommittén framhålla att också de fackliga organisationerna har ett ansvar för sysselsättning och konkurrenskraft.

3.3 Avtalstradition

Rätten för arbetstagare och arbetsgivare att var för sig organisera sig och verka genom dessa organisationer är inskriven i regeringsformen (RF 2 kap 1 §). Även rätten att begagna stridsåtgärder för att nå ett visst syfte är grundlagsreglerad (RF 2 kap 17 §). Denna föreningsrätt inriktar parterna på ett förhållningssätt som bygger på kollektiva förhandlingar och avtal, vilket i sin tur bygger på den svenska historiska utvecklingen för lösande av intressemotsättningar på arbetsmarknaden. Även själva förhandlingsrätten, såsom den är formulerad i medbestämmandelagen utgår ifrån att parterna når fram till en reglering genom kollektivavtal. Hela detta synsätt om den kollektiva arbetsrätten fick sin nuvarande utformning genom att äldre arbetsrättsliga lagar samlades upp inom MBL och ger omfattande rättigheter och skyldigheter till organisationerna.

Landsorganisationen bildades 1898 och Svenska Arbetsgivareföreningen 1902. Redan i slutet av förra århundradet hade flera förbund av olika arbetstagarföreningar bildats. Arbetsgivarnas ambition att organisera sig

i föreningar styrdes till en början av nödvändigheten att på något sätt finna ett försäkringsskydd mot strejker. Genom arbetsgivarförbunden kunde arbetsgivarna skapa ett system för ekonomisk solidaritet till förmån för den som utsattes för konflikt. Snart nog fann emellertid arbetsgivarna att det var klokt att kombinera systemet med konfliktersättningar med förhandlingar för att söka förebygga att konflikter uppstod. En ordning växte fram där arbetsgivare och arbetstagare tecknade kollektivavtal som medförde fredsplikt. Genombrottet för förhandlingar som instrument för att lösa intressemotsättningar kom redan 1906 i samband med den s.k. Decemberkompromissen mellan SAF och LO.

Alltsedan denna tid har företrädare för arbetstagare och arbetsgivare ingått civilrättsligt giltiga överenskommelser med varandra. 1928 stagades arbetsrätten upp genom kollektivavtalslagen och då inrättades också Arbetsdomstolen som har till uppgift att pröva arbetsrättsliga tvister. Kollektivavtalet har varit och är bekräftelsen på arbetsfreden.

De inledande styckena ovan redovisar fragmentariskt några av byggstenarna i vad som senare kommit att betraktas som "Den svenska modellen" eller doktrinen om arbetsmarknadens frihet. En definition av modellen som bl.a. används av professor Nils Elvander (Publica, 1988) lyder: Med Den svenska modellen avses ett system av relationer mellan arbetsmarknadens parter inbördes och mellan dem och regeringen som innebär att parterna förutsätts själva ta ansvaret för arbetsfreden och för en lönebildning som är förenlig med de rådande — och stundom svårförenliga — målen för den ekonomiska politiken.

Till samlingen av komponenter som ingår i den svenska arbetsmarknadens struktur brukar stundom också räknas LO-kongressens beslut 1951 om den solidariska lönepolitiken, "Fackföreningsrörelsen och den fulla sysselsättningen", alltså lika lön för lika arbete oberoende av företagets betalningsförmåga eller geografiska belägenhet. Vidare räknas också hit det ansvar för en aktiv arbetsmarknadspolitik som särskilt fackföreningsrörelsen över tiden krävt av sittande regering. Med hjälp av en aktiv arbetsmarknadspolitik skulle en industriell strukturrationalisering understödjas vilket i sin tur banade väg för den solidariska lönepolitiken.

När tillväxten i ekonomin sjönk samtidigt som efterfrågan på arbetskraft var hög utsattes förhandlingsordningen för stora påfrestningar. Tidigare former för förhandlingarna mellan SAF och LO respeptive SAF och tjänstemännens organisationer — systemet med centrala rekommendationsavtal — övergavs i början av 80—talet av starka krafter i SAF. Åren fram till 1992 kom därefter att uppvisa en rad olika varianter på

förhandlingar, alltifrån direkta förbundsförhandlingar till relativt enkla rekommendationsavtal och det allomfattande stabiliseringsavtalet. Utgångsläget nu kan således karakteriseras så att det inte längre finns någon entydig "Svensk modell" i annan mening än — som Elvander säger — "parterna förutsätts själva ta ansvaret för arbetsfreden och för en lönebildning som är förenlig med de rådande — och stundom svårförenliga — målen för den ekonomiska politiken".

En av orsakerna till att förhandlingsverksamheten under 1970- och 1980—talen bedrivits med betydande inslag av konflikthot eller öppna konflikter torde vara oförmågan att inom begränsade löneutrymmen nå samförstånd om rimliga lönerelationer mellan olika delar av arbetsmarknaden. Det har gällt mellan arbetare och tjänstemän, mellan privat och offentlig sektor och även mellan exportorienterat näringsliv contra mera inhemskt inriktat. Motsättningar mellan arbetsgivare och arbetstagare har inte sällan byggts på med motsättningar inom respektive kollektiv. Förhållandet har lett till att olika avtalsområden "spelats" ut mot varandra och till att kollektivavtalen blivit allt mindre respekterade av dem som skall tillämpa dem. Den i och för sig naturliga och ibland mycket produktiva lönebildningen utanför avtalen ("löneglidningen") har nått orimliga proportioner. Följden har blivit en press uppåt på den allmänna lönenivån av sådan omfattning att den bidrar till att rubba den samhällsekonomiska balansen. Legitimiteten i hela förhandlingssystemet får hårda törnar.

3.4 Mål och målkonflikter

Det är ett naturligt förhållande att arbetstagare och arbetsgivare utifrån de flesta utgångspunkter har att företräda motstående intressen i förhandlingar om fördelning av det samlade produktionsresultatet. Kollektivavtalsförhandlingar förs i intressefrågor och kollektivavtalen är mestadels en kompromiss mellan de skilda intressena.

Kollektivavtal vilket binder såväl de enskilda arbetstagarna som de lokala fackliga organationerna vid fredsplikt är alltså, jämte gällande arbetsrättsliga lagar, arbetsmarknadens viktigaste norm och ett verkningsfullt arbetsfredsinstrument.

Alla förhandlingar i intressefrågor behöver inte nödvändigtvis ske utifrån helt motstridiga utgångspunkter. Emellertid är fortfarande målkonflikterna dominerande.

SAF har länge drivit en policy beträffande lönebildningen som anger en strävan mot större företagsvis påverkan. Lön för utförd prestation skall bestämmas individ för individ under överinseende av de lokala förhandlingsparterna. SAF går nu ett steg vidare och diskuterar nu hur en sådan policy på ett mer genomgripande sätt skall återspeglas i förhandlingsverksamhet och kollektivavtal.

Inom arbetsgivarleden finns dock meningsmotsättningar som bl.a. gäller fördelen av långt decentraliserade förhandlingar gentemot ett bibehållande av centrala förbundsuppgörelser.

Emellertid finns det inget som idag talar för att arbetsgivarna avser att decentralisera ett så viktigt instrument i förhandlingsverksamheten som konflikträtten. Denna omständighet talar för att inte oväsentliga delar av lönebildningsprocessen även framdeles kommer att hanteras centralt. I själva verket är *arbetsfreden* — erhållen till rimliga kostnader — ett av huvudmålen för arbetsgivarna och deras organisationer. Här uppstår flera andra målkonflikter. Mellan en enskild arbetsgivare och hans organisation kan finnas olika värderingar om vilket pris man vill betala för arbetsfreden. Inom en arbetsgivarorganisation uppstår diskussionen om förhandlingsresultat contra användning av uppsamlade konfliktmedel.

Ovanstående får ses som exempel på målkonflikter och problem som förekommit under senare års förhandlingsverksamhet. Arbetsgivarkommittén tror inte att framtiden kommer att innebära färre och mindre svårlösta frågor. Arbetsgivarsidan har ett stort ansvar för att finna konstruktiva lösningar.

Frågan om solidaritet mellan arbetsgivare på företagsnivå, på förbundsnivå eller på centralorganisationsnivå är ett annat problem som kräver uppmärksamhet och som i sig kan innebära svåra konflikter. Under rådande lågkonjunktur, med relativt god tillgång på arbetskraft, utgör måhända spörsmålet inte ett första rangens problem. Dock har det under bättre konjunkturer visat sig att enskilda företag, med god orderingång och i behov av specialiserad arbetskraft, sett mera till det egna företagets kortsiktiga bästa än till ett solidariskt uppträdande gentemot arbetstagarkollektivet inom branschen.

Att ohämmat konkurrera om arbetskraften med lön och andra förmåner ansågs förr i tiden oklokt — ett medel att höja nivån på arbetskraftskostnaden utan att tillgången på arbetskraft ökade. Att förhindra detta var i själva verket en av orsakerna till att arbetsgivarorganisationer bildades. Arbetsgivarkommittén anser att frågeställningen fortfarande har giltighet.

Även utifrån denna utgångspunkt påkallar de senaste årens erfarenheter en väsentlig skärpning av arbetsgivaruppträdandet, något som kommittén vill underlätta genom sina förslag.

Under de senaste åren har arbetsmarknadens organisationers uppträdande och sätt att hantera lönebildningen särskilt satts i relation till näringslivets förmåga till förbättrad produktivitet och till den ekonomiska tillväxtens storlek. Frågan gäller i vilken mån tecknade avtal utgjort drivkraft för förnyelse av organisation och produktionssätt på de enskilda arbetsplatserna. Vidare diskuteras i vilken mån avtalen verkat stimulerande för och kompletterat en tillväxtbefrämjande ekonomisk politik eller i vad mån de tvärtom motverkat en ändamålsenlig politik.

En produktivitetsinriktad lokal lönesättning främjar förändringar av organisation och produktionssätt. Arbetstagarna blir intresserade av att arbeta inom branscher som har god betalningsförmåga och genom den produktivitetsinriktade lönebildningen blir arbetstagarna intresserade att lösa flera och mer komplicerade uppgifter och att ta på sig ett större individuellt ansvar. För detta kommer de att kräva bättre internutbildning och större materiellt gensvar från arbetsgivarna även vid sidan av utgående förtjänst. Lönebildningen utsätts för successiva krav på reformering och arbetsorganisationen moderniseras.

Självklart är frågan om ett större inslag av produktivitetsinriktad lönesättning ingalunda utan komplikationer inom ett större arbetsgivarkollektiv. Det uppkommer en fråga om avvägning mellan erforderliga centraliserade inslag i lönebildningen så att nationella intressen skall kunna tillgodoses samtidigt som lönesättningen kan anpassas till branschens respektive företagens produktionsresultat och betalningsförmåga.

Det är inte bara löner som bestäms i kollektivavtal. Dessa reglerar också bl.a. allmänna anställningsvillkor, tilläggspensioner och andra försäkringsförmåner. Bilden är mycket splittrad vad gäller olika arbetstagarkollektiv och arbetsmarknadssektorer. Det är arbetsgivarkommitténs övertygelse att tendenserna i dagens arbetsliv mot utjämning av villkoren mellan olika grupper — liksom f.ö. EG-anknytningen — kommer att i en relativt nära framtid kräva nya system. Det är då viktigt att inte nya skillnader uppstår. Intresset för detta är samfällt även om huvudansvaret ligger hos arbetsgivarna. Även detta talar för en helt annan samverkan över arbetsgivargränserna än dagens.

Den s.k. krisuppgörelsen mellan regeringen och Socialdemokratiska arbetarepartiet, som träffades under slutskedet av detta utredningsarbete,

innebär bl.a. att arbetsmarknadens parter skall ansvara för innehållet i och finansieringen av en reformerad sjuk- och arbetsskadeförsäkring. En beredning skall tillsättas för att dra upp riktlinjerna för den nya försäkringsmodellen. Bl.a. skall övervägas om eventuellt andra arbetsmarknadsförsäkringar också skall ingå. Det torde kräva ett stort mått av framtida samförstånd mellan arbetsgivare och arbetstagare om denna gigantiska uppgift skall kunna lösas tillfredsställande. Detta gäller inte minst för att åstadkomma goda möjligheter till rörlighet på arbets- marknaden.

Arbetsgivarkommittén finner det angeläget att i det rådande mycket allvarliga ekonomiska läget ytterligare understryka vikten av en lönenivåutveckling utifrån samhällsekonomiska förutsättningar. En stark arbetsgivarfunktion kan verksamt bidra till att hålla tillbaka kostnadsutvecklingen till fördel för förbättrad produktivitet, sänkt ränteläge, begränsad inflation, förbättrad tillväxt, hög sysselsättning, balans i de utrikes affärerna och uthålliga reallöneförbättringar för arbetstagarna.

3.5 Arbetsgivarorganisationernas service

Vid sidan av huvuduppgiften att genom kollektivavtal skapa arbetsfred fullgör också arbetsgivarnas organisationer en rad stöd- och serviceverksamheter som uppenbarligen blir allt viktigare för medlemsföretagen att utnyttja.

Lönebildningen är, som kommittén ovan framhållit, en av de starkaste faktorerna som påverkar samhällsekonomins utveckling. Den är ett centralt inslag i samhällslivet också på annat sätt. I hög utsträckning fångar lönebildningsprocessen allmänhetens uppmärksamhet. Lönebildningen påkallar alltså uppmärksamhet inte bara från dem som sysslar med nationens räkenskaper. Lönens förändring påverkar i första hand microplanet dvs. miljoner människors och tiotusentals företags och förvaltningars individuella beteenden. Bedömningar och beräkningar om de många små och stora arbetsgivarnas påverkan på ekonomin utgör därför viktigt underlag för varje medlemsföretag i en arbetsgivarorganisation. Det kan gälla arbetslönens roll i produktivitetsberäkningar, lönestatistik, jämförande statistik, utveckling i konkurrentländer m.m. Arbetsgivarna har i dagens komplicerade samhälle också behov av kompetenta råd och god service då det gäller tillämpningen av lagar och avtal. De behöver också en talesman gentemot regeringen och myndigheterna, de behöver någon som står för gemensamt utvecklingsarbete

i det dynamiska förhållandet mellan arbetsgivare och medarbetare. För detta arbete krävs kompetenta arbetsgivarorganisationer.

Det är inte arbetsgivarkommitténs mening att ge synpunkter på vilka arbetsuppgifter en arbetsgivarorganisation skall göra till sina. Genomgången ovan visar emellertid att nuvarande uppgifter utöver förhandlingsverksamheten är väl förenliga med en ny mera stringent arbetsgivarstruktur. Flera av dem skulle rentav kunna utföras billigare och bättre i en sådan struktur.

3.6 Samverkan mellan arbetsgivare

Arbetsgivarkommittén har i de inledande avsnitten i detta kapitel fört ett resonemang och lagt fram en serie motiv för behovet att skapa en större sammanhållning på arbetsgivarsidan. Kommittén menar att dagens ordning är alltför splittrad och att därför arbetsgivarsidan inte på ett helt tillfredsställande sätt kan utöva sin uppgift som motpart till de fackliga organistionerna.

Det är arbetsgivarkommitténs uppgift att "överväga och lämna förslag till hur arbetsgivarfunktionen bör utformas för statliga myndigheter, för företag där staten inom överskådlig tid bedöms ha för avsikt att även fortsättningsvis inneha aktiemajoriteten samt för verksamheter som bedrivs i stiftelseform". Detta uppdrag har kommittén funnit inte gå att behandla isolerat från näringslivets, samt kommuners och landstings motsvarande funktioners dispositioner. Kommittén har därför valt att överväga lämplig arbetsgivartillhörighet för verksamheter med statligt huvudmannaskap på ett sådant sätt att det skall kunna ge ett bidrag till en ändamålsenlig arbetsgivarstruktur på hela den svenska arbetsmarknaden.

Förslaget syftar till en arbetsgivarstruktur som skall inneha sådan egen legitimitet och styrka och mötas av arbetstagarsidan med sådan respekt att direkta inkomstpolitiska utspel och åtgärder från regeringen framdeles inte skall erfordras. Inte heller skall regeringen eller enskilda statsråd behöva utgöra "överinstans" till den statliga arbetsgivarorganisationen. Det skall vara självklart att den samlade bedömningen om befintligt löneutrymme inför en avtalsrörelse från näringslivet, kommunerna, landstingen och staten kommer att bilda bas för förhandlingarna. Alla medverkar i "första linjens" arbetsgivaransvar.

Kommunförbundet och Landstingsförbundet kan delta i denna struktur med bibehållande av de två förbundens autonoma ställningar och med

sina egna värderingar som utgångspunkter. Det är enligt kommittén angeläget med förbundens medverkan bl.a. mot bakgrund av deras direkta betydelse för det allmännas finanser och generell påverkan på samhällsekonomin. En arbetsgivarsida i samverkan kan inte nå erforderlig kraft utan att omfatta även denna del av arbetsmarknaden.

Näringslivets medverkan är angelägen av två skäl. För det första skulle strävan till gemensamma bedömningar inför avtalsrörelser vara meningslösa utan deltagande av näringslivets organisationer. För det andra kräver det uppdrag som staten gett kommittén att reella förutsättningar för pågående omvandling av den offentliga sektorn skapas beträffande berörda områden. Med samstämmiga bedömningar angående utrymmet för förbättrade förmåner och efter hand avtalsenliga villkor som är "konvertibla" mellan avtalsområden kan strukturförändringen för statens engagemang utanför myndighetsområdet genomföras smidigt.

Även de företag som av en eller annan anledning inte direkt önskar medverka i uppbyggnaden av en kraftfull arbetsgivarstruktur kommer naturligtvis att kunna dra nytta av densamma. Det förefaller rimligt anta att ingen utomstående arbetsgivare går före någon av de ovan nämnda arbetsgivarkonstellationerna med avtalsuppgörelser. Därmed får de överenskommelser och bedömningar som görs i samverkan inom strukturen en närmast normgivande karaktär.

En logisk indelning av den redovisade strukturen är alltså att på central nivå utgå ifrån tre grupper av arbetsgivare. Kommittén lägger inga förslag som berör dagens arbetsgivarföreningars organisation eller ordning för inre arbete. Inte heller föreslår kommittén någon specifik form för arbetsgivarsamverkan inom den skisserade strukturen. Detta är frågor som skall diskuteras och lösas av dem som verkar inom organisationerna. Kommitténs strävan är i stället att ange gemenskap och sammanhållning gentemot motparterna. En viktig aspekt i sammanhanget är den i förhållande till statsmakten helt oberoende ställningen i sakfrågor om arbetsgivaragerande. Detta skall även förutsättas gälla för statens arbetsgivarorganisation enligt vad som redovisas senare i detta betänkande. Nedanstående skiss visar schematiskt hur en struktur skulle kunna formas.

Affärsdrivande företag	Kommunal sektor		Statsförvaltning
Svenska Arbetsgivare-föreningen	Svenska Kommun-förbundet	Landstings-förbundet	Statens arbetsgivar-organisation
- - - - - - - -			
Arbetsgivar-alliansen			
- - - - - - - -			
Arbetsgivar-föreningen BOA			
m.fl.			

Följande skissartat angivna förutsättningar anser kommittén bör gälla för strukturen:

* Uppslutningen kring strukturen är självklart frivillig och måste växa fram ur enskilda företag och organisationers behov och önskemål. Dock bör statliga myndigheter obligatoriskt företrädas av en särskild statlig arbetsgivarorganisation.
* Om regeringen inför eller under pågående avtalsförhandlingar känner behov av att kontakta arbetsgivarsidan t.ex. för att informera sig, förutsätts kontakterna gentemot alla berörda organisationer ske på ett likvärdigt sätt.
* Arbetsgivarna får möjlighet att utåt demonstrera kraft och att samverka i strategiska och taktiska frågor och kan även överväga likvärdiga förhandlingsbud och förslag.
* Samverkan och gemensamt utvecklingsarbete t.ex. då det gäller huvudavtalsfrågor, allmänna anställningsvillkor och avtalsförsäkringar möjliggörs.

Den centrala strukturen har möjlighet att utveckla sådan handlingskraft att den kan bära upp ansvaret för att lönekostnadsökningar står i överensstämmelse med samhällsekonomisk balans och förbättrad internationell konkurrenskraft. Kommittén ser härvid en tänkt relation mellan regeringen till de tre sektorerna med i princip lika innehåll. Samtidigt som strukturen således ger utrymme för fasta gemensamma värderingar

och aktioner skall den inte förhindra att förbunden eller motsvarande kan anpassa sina avtalslösningar till vad olika branscher kräver.

Inte minst är det viktigt att peka på att den goda samarbetstradition mellan arbetsgivare och fackliga organisationer, som kännetecknar vårt land, fortsätter och fördjupas i moderna uppläggningar.

3.7 Utgångspunkter för statens centrala arbetsgivarfunktion

Ett grundläggande inslag på den svenska arbetsmarknaden är att parterna har det fulla ansvaret för lönebildningen. Regeringens ansvar begränsas därmed till att omfatta lönebildningens samhällsekonomiska konsekvenser. Det innebär att föra en ekonomisk politik som ger rimliga förutsättningar för en fungerande lönebildning och att vidta korrigerande åtgärder för att upprätthålla den samhällsekonomiska balansen om parterna misslyckas med att ta sitt ansvar. Regeringen har också ett ansvar för arbetsmarknadens funktionsätt i övrigt som kommer till uttryck i den arbetsrättliga lagstiftningen och särskilda åtgärder som medling för att lösa intressetvister och såvitt möjligt trygga arbetsfreden.

Man skulle emellertid kunna anse att regeringen har ett större direkt ansvar för lönebildningen inom den egna sektorn. Detta var den rådande uppfattningen från förhandlingsrättsreformens genomförande fram till mitten av 1980-talet. Fram till början av 1980-talet tolkades detta ansvar så att regeringen via sin egen sektor skulle genomdriva olika inkomstpolitiska ambitioner som sedan skulle fortplantas över resten av arbetsmarknaden. Under 1960- och 70-talen kom detta främst till uttryck genom ambitioner att staten skulle utgöra ett föredöme som god arbetsgivare genom låglönesatsningar m.m. Under 1980-talet gällde ambitionerna snarast att med hjälp av den statliga sektorn bryta en alltför snabb lönekostnadsutveckling i samhällsekonomin. Detta kom tydligast till uttryck i den utgiftsram som år 1988 tillämpades för den statliga sektorn och som egentligen var avsedd som en norm för hela arbetsmarknaden.

Dessa inkomstpolitiska strävanden fick inte genomslag på arbetsmarknaden i övrigt. Däremot drabbades den statliga sektorn av betydande personalförsörjningsproblem, återkommande följsamhetsdiskussioner och konflikter.

Det finns dessutom en rad andra komplikationer med en direkt politisk styrning av den statliga arbetsgivarfunktionen. De sammanhänger med regeringens vidare ansvar för arbetsmarknaden i dess helhet. Om regeringen skulle uppträda som arbetsgivare för de statligt anställda tar den på sig en roll som är svår att förena med de andra roller den har. Man kan uttrycka det som att regeringen skulle uppträda som spelare samtidigt som den bestämmer spelreglerna. Regeringen kan ju aldrig frånsäga sig det yttersta ansvaret för den samhällsekonomiska balansen och för verkningarna av arbetsmarknadskonflikter, t.ex. att tredje man inte drabbas oskäligt. Detta regeringens ansvar gäller hela arbetsmarknaden.

Vid konflikter på det statliga området får regeringens övergripande ansvar för arbetsfreden inte leda till eller förutsätta att regeringen har det konkreta förstahandsansvaret i de statliga förhandlingarna. Att lösa upp den konkreta konflikten är i första hand parternas ansvar. Om så inte klart anges är risken stor för att regeringen uppfattas som en överinstans i förhandlingarna, ett förhållande som skulle påverka hela förhandlingsförloppet.

Enligt kommittén bör följande utgångspunkter gälla för övervägandena om den statliga arbetsgivarorganisationens utforming:

1. *Den centrala arbetsgivarfunktionen bör utformas i överensstämmelse med den svenska förvaltningstraditionen med från regeringen fristående myndigheter och utvecklingen mot en resultatorienterad styrning av myndigheternas verksamhet.*

Det är således statsmakternas uppgift att ange inriktning och ekonomiska ramar för myndigheternas verksamheter medan det är myndigheternas ansvar att bestämma hur tillgängliga medel skall användas för att uppnå de mål som statsmakterna ställt upp. Detta förutsätter bl.a. att myndigheternas tilldelas stor administrativ frihet och befogenheter. Personalkostnaderna som utgör den dominerande delen av myndigheternas förvaltningskostnader har en stor betydelse i detta sammanhang.

2. *Den centrala arbetsgivarfunktionen bör utövas självständigt.*

För att arbetsgivarintressena skall kunna hävdas i förhandlingspelet med motparterna är det viktigt att de möter *en* självständig och entydig central företrädare för arbetsgivarna. Uppträder däremot flera aktörer samtidigt på arbetsgivarsidan försämras möjligheterna att konsekvent kunna

fullfölja en arbetsgivarpolitisk inriktning och uppläggning av förhandlingarna gentemot personalorganisationerna.

3. *Den centrala arbetsgivarorganisationen måste utgöra en legitim företrädare för de statliga arbetsgivarnas intressen.*

Den centrala arbetsgivarfunktionen kan inte utövas i ett vakuum utan måste utgöra en legitim företrädare för statens arbetsgivarintressen. I annat fall riskeras en svag uppslutning bakom den centrala arbetsgivarfunktionens agerande som motparterna kan utnyttja.

I staten utgörs arbetsgivarna av de enskilda myndigheterna. Den centrala arbetsgivarfunktionen måste därför vara förankrad hos myndigheterna och tillvarata deras kollektiva intressen.

Samtidigt lyder myndigheterna i enlighet med regeringsformen under regeringen. Den centrala arbetsgivarfunktionen måste därför även utformas och utövas på ett sätt som åtnjuter regeringens förtroende. Regeringen har således ett övergripande ansvar för hur styrsystemen för statsförvaltningen utformas och utvecklas. För att utöva denna roll behöver regeringen information om hur bl.a. arbetsgivarfunktionen fungerar. Denna roll innebär dock inte att regeringen bör ingripa i enskilda arbetsgivarpolitiska beslut. Tvärtom bör detta undvikas för att den centrala arbetsgivarfunktionen på ett självständigt sätt skall kunna företräda arbetsgivarna.

4. *För att arbetsgivarorganisationen på ett självständigt sätt skall kunna tillvara arbetsgivarnas intressen krävs tydliga ekonomiska ramar för myndigheternas verksamhet och att regeringen avstår från att bedriva inkomstpolitik på det statliga området.*

En brist i förhandlingsrättsreformen i mitten på 1960-talet var att man inte gjorde en klar och entydig åtskillnad mellan riksdagens utövande av finansmakten och parternas löneförhandlingar. Löneavtalen tilläts att direkt generera utgifter över statsbudgeten och riksdagens godkännanden av statliga löneavtal blev därmed en del i utövandet av finansmakten. Genom det planerade införandet av s.k. utgiftsramar kan dock denna åtskillnad göras tydligare.

Av direktiven (dir. 1992:28) till den utredning som samtidigt med denna kommitté lämnar förslag om nytt system för budgetering av myndigheternas ramanslag m.m. framgår att utgiftsramarna måste utformas på ett sådant sätt att statsmakterna inte genom budgetpolitik

kommer att driva inkomstpolitik på det statliga området. Enligt direktiven bör lönebildningen i stället anpassas till utvecklingen på övrig arbetsmarknad så att konkurrenskraftiga anställningsvillkor kan erbjudas utan att lönebildningen på övriga arbetsmarknadssektorer störs. Dessa uttalanden visar att regeringen är beredd att avstå från inkomstpolitiska inslag på den statliga sektorn och att de statligt anställda skall kunna erbjudas med övrig arbetsmarknad likvärdiga löne- och anställningsvillkor. Denna inriktning är en nödvändig förutsättning för att den centrala arbetsgivarorganisationen självständigt skall kunna företräda arbetsgivarnas intressen.

Av vad som ovan sagts kan också dras den slutsatsen att den statliga arbetsgivarorganisationen skall vara beredd att medverka i samarbete med andra arbetsgivare i syfte att nå en kostnadsnivå i Sverige som är förenlig med samhällsekonomisk balans och internationell konkurrenskraft.

3.8 Förhandlingsordningen på statens område

De särskilda förhållanden som råder inom den offentliga sektorn har lett till överväganden vid ett antal tillfällen om förhandlings- och konflikträtten inom sektorn.

Bakgrund

I samband med granskningen av dåvarande regeringens proposition (1965:60) angående reform av de offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt m.m. anförde lagrådets majoritet bl.a. följande:

"Kvar står dock att det ovillkorliga anspråk på tjänsteuppgifternas fullgörande, som hittills kunnat riktas i varje fall mot statens ordinarie tjänstemän, med den nya lagstiftningen uppges. Detta gäller även de med själva statsbegreppet oskiljaktigt sammanhörande funktionerna."

Med detta uttalande från lagrådet som grund kan det anses klarlagt att det inte gick att nå en homogen samordning av den offentliga tjänstemannarätten och den kollektiva arbetsrätten. Det blev nödvändigt att söka en formel för en blandad ordning med nytänkande i fråga om oavsättligheten samt reformering av ämbetsansvaret.

Det rådde vid tiden för förhandlingsrättsreformen delade meningar om hur pass omvälvande den framdeles skulle bli. Några menade att det var fråga om en logisk vidareutveckling av de överläggningar som vuxit fram på statens område. Andra hävdade att den oväld som statstjänstemännen

arbetade under skulle komma att utsättas för prövningar. Det faktiska förhållandet blev emellertid att strejk och lockout legaliserades i kampen om innehållen i de kommande kollektivavtalen. Statstjänsten klövs därmed i en civilrättslig del för avtalen och de arbetsrättsliga lagarna samt en offentligrättslig del för förvaltningsrätten och myndigheternas faktiska funktion.

Myndighetsutövningen är den uppgift som framför allt över tiden satt sin prägel på statstjänsten. Med myndighetsutövning menas därvid att med stöd av lag eller förordning som följer av lag utöva befogenhet att för enskild, kommun eller landstingskommun bestämma om bl.a. förmån, rättighet, skyldighet, disciplinansvar eller annat jämförbart förhållande.

Parallellt med denna myndighetsutövning har dock statstjänstemännen medgetts möjlighet utveckla sitt inflytande över de anställningsförhållanden som gällt för dem. Redan år 1937 gavs statstjänstemännen möjlighet att framföra synpunkter och önskemål om de allmänna anställningsförmånerna, arbetstidsreglerna samt avlöningsförhållandena i form av en informationsskyldighet för arbetsgivarsidan. De överläggningar som mestadels följde av denna informationsgivning utvecklades fram till 1960-talet på ett sätt som närmast kan betecknas som förhandlingar utan kollektivavtalsrätt. Det genomfördes också under 40- 50- och 60-talen en serie utredningar om hur myndighetsutövning och konflikträtt skulle kunna förenas inom det allmänna. I och med förhandlingsrättsreformen år 1965 fick alltså frågan sin lösning.

Frågan om förenings- och förhandlingsrätten skulle tillkomma *alla* statstjänstemän behandlades också i prop. 1965:60. Tankar på att de allra högsta statstjänstemännen skulle undantas liksom de tjänstemän som på ett alldeles speciellt sätt företrädde arbetsgivaren staten, hade förts fram i debatten. Ett eventuellt undantag avvisades dock av föredragande departementschef. Den gällande ordningen blev därmed att både de s.k. "frikretsarnas" (alltså de som företrädde arbetsgivarfunktionerna) och de högre tjänstemännens eventuella undantag från deltagande i konflikter skulle vara ett spörsmål som fick lösas i kommande kollektivavtal.

Innan arbetsgivarkommittén övergår till en behandling av de faktiska styrkeförhållandena mellan arbetstagarna inom vissa delar av det statliga myndighetsområdet och staten som arbetsgivare föreligger skäl att ytterligare penetrera kollektivavtals- och konflikträtten såsom den diskuterades vid tillkomsten av medbestämmandelagen (MBL) och lagen om offentlig anställning (LOA) samt tiden därefter.

Varken Arbetsrättskommittén (Demokrati på arbetsplatsen, SOU 1975:1) eller Nya arbetsrättskommittén (MBL i utveckling, SOU 1982:60) fann några skäl för att frångå de principer som hade gällt tidigare. Den principiella friheten att genom stridsåtgärder söka lösa konflikter med motparten skulle alltså behållas förutom de begränsningar som skrevs in i lagen om offentlig anställning och som reglerar vilka stridsåtgärder som kan tillämpas i fråga om verksamhet som omfattar myndighetsutövning.

Vidare bör påpekas att, såväl i det sedan år 1938 i detta avseende gällande huvudavtalet på den privata arbetsmarknaden (Saltsjöbadsavtalet) som det sedan år 1965 gällande huvudavtalet på det statliga området (Slottsbacksavtalet), det finns regler som parterna format i syfte att ta ett särskilt ansvar för att arbetsmarknadskonflikter inte skall bli samhällsfarliga eller i övrigt hota vitala samhällsfunktioner. Medlet för detta är den utsträckta fredsplikten som regleras i huvudavtalen.

Den s.k. Förhandlingsutredningen (Ds 1988:2) ansåg att förhandlingarna på det statliga området "komplicerades av att regeringen agerade vid sidan av arbetsgivarorganisationen" medan man beträffande de offentliganställdas strejkrätt enbart gjorde den reflexionen att "man inte torde ha väntat sig andra stridsåtgärder mot samhället än sådana där den angripande fackliga organisationens medlemmar utsatts för en uppenbar orättvisa i förhållande till den övriga arbetsmarknaden".

Rätten till stridsåtgärder

Den grundläggande regeln om rätt till stridsåtgärder finns som tidigare nämnts i 2 kap. 17 § regeringsformen (RF). Där sägs att föreningar av arbetstagare samt arbetsgivare eller föreningar av arbetsgivare har rätt att vidta fackliga stridsåtgärder, om inte annat följer av lag eller av avtal.

Rätten till stridsåtgärder begränsas i MBL. De reglerna gäller för hela arbetsmarknaden. För den offentliga arbetsmarknaden begränsas rätten ytterligare i 3 kap. LOA, i det ovan nämnda Slottsbacksavtalet samt i det särskilda huvudavtalet (SHA).

Om en part vidtar en stridsåtgärd som inte är tillåten enligt lag eller avtal kan parten åläggas att betala skadestånd till motparten.

Begreppet stridsåtgärd är inte definierat i MBL men i 41 § sägs att "arbetsinställelse (lockout eller strejk), blockad, bojkott eller annan därmed jämförlig stridsåtgärd" inte är tillåten i de fall som anges i paragrafen. För att en stridsåtgärd allmänt sett skall vara tillåten enligt

MBL krävs att den har till syfte att utöva påtryckning på motparten och att den har en kollektiv bakgrund.

I MBL finns emellertid en särskild regel som ger part rätt att även under ett avtals giltighetstid vidta stridsåtgärder i syfte att åstadkomma en ändring i avtalet. Regeln i MBL avser s.k. kvardröjande stridsrätt i syfte att åstadkomma ett avtal i vissa frågor om medbestämmande för arbetstagarna.

Vidare får en part som är bunden av kollektivavtal i regel vidta stridsåtgärder för att stödja någon annan som är invecklad i en arbetskonflikt, s.k. sympatiåtgärd. En förutsättning är dock att primärkonflikten är legal.

Beträffande den tidigare nämnda verksamhetsformen "myndighetsutövning" gäller enligt LOA att enbart vissa former av stridsåtgärder är tillåtna. Dessa är lockout, strejk, övertidsvägran och nyanställningsblockad. Av detta följer att t.ex. en symdpatiåtgärd till förmån för part utanför LOA:s tillämpningsområde inte är tillåten om åtgärden berör myndighetsutövningsområdet.

När det gäller stridsåtgärder utan fackligt syfte innehåller MBL inte några särskilda bestämmelser. Sålunda har man att söka vägledning i Arbetsdomstolens domar vad gäller stridsåtgärder som uppenbarligen rör politiska förhållanden. I domen (AD 1980:15) har uttalats att politiska stridsåtgärder kan tillåtas i kollektivavtalsreglerade förhållanden endast om de framstår som protest- och demonstrationsåtgärder och återverkningarna på produktionen blir minimala. När det gäller inhemska politiska förhållanden föreligger regler i 3 kap. LOA där det stadgas generellt förbud mot stridsåtgärd som är ägnad att påverka inhemska politiska förhållanden.

I kollektivavtal kan självklart en längre gående fredsplikt regleras än som anges i MBL eller LOA. Så har också skett på det statliga området i de båda huvudavtalen HA och SHA. I HA finns bestämmelser med syfte att förhindra samhällsfarliga konflikter och konflikter som berör statens arbetsgivarfunktioner. Vidare har bestämts i HA att en stridsåtgärd på arbetstagarsidan endast får vidtas om den har beslutats eller godkänts av den centrala arbetstagarorganisationen. I det särskilda huvudavtalet, SHA, har parterna uttalat en strävan att undvika stridsåtgärder i sådana frågor som anses kränka den politiska demokratin. Dessa har i förarbetena till LOA preciserats till sådant som rör den statliga verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet.

Särskilt om samhällsfarliga konflikter

Löneförhandlingsutredningen har i betänkandet "Spelreglerna på arbetsmarknaden" (SOU 1991:13) ägnat betydande uppmärksamhet åt rubricerade spörsmål. Utredningen konstaterar, liksom lagrådet gjorde redan år 1965, att det föreligger svårighet att bestämt kunna avgränsa begreppet samhällsfarlighet. Man måste enligt utredningen överväga de omständigheter som råder från fall till fall. Faktorer av betydelse är, menar man, vilka verksamhetsområden som berörs, tidpunkten för konflikten, varaktigheten samt konfliktläget i övrigt på arbetsmarknaden.

Rent allmänt menar utredningen att den exemplifiering som tidigare använts tjänar utmärkt som vägledning till vilka områden och funktioner som bör hanteras med extra försiktighet av förhandlingsparterna. Dessa är bl.a. rikets försvar, upprätthållande av lag och ordning samt vissa samhälleliga utbetalningsfunktioner. Andra exempel som brukar anges är folkförsörjningsviktiga funktioner och det kyrkliga området.

Utredningen betonar emellertid att de nämnda områdena och funktionerna ingalunda är generellt undantagna från konfliktåtgärder eller generellt sett alltid innebär hot mot samhällsviktiga funktioner i samband med konflikt. Det är alltså viktigt, säger utredningen: "att dra en gräns mellan de verkligt samhällsfarliga konflikterna och de, som på ett eller annat sätt visserligen är kostsamma och oönskade, men ändå inte äventyrar vitala samhällsfunktioner".

Partsstyrkan i förhandlingarna

Såväl före som efter förhandlingsrättsreformen på det offentliga området har frågan om de offentliganställdas förhandlings- och strejkrätt varit föremål för diskussion. Några betydande förändringar har dock inte genomförts.

Det föreligger ett antal skiljaktigheter mellan den privata arbetsmarknaden och den offentliga som bör ges särskild betydelse i sammanhanget.

Först skall noteras att staten genom beslut i demokratisk ordning ansett sig böra ombesörja ett antal viktiga samhällsfunktioner just av den anledningen att en offentlig utövning garanterar säkerhet, oväld och motståndskraft mot oönskad påverkan. Denna ordning står i direkt motsatsställning till ett också i demokratisk ordning fattat beslut nämligen att dessa myndighetsutövare skall ha en, så när som på särregleringen i LOA, oinskränkt förenings- och förhandlingsfrihet.

Vidare måste beaktas att arbetstagarparten sätter olika former av tryck på en privat arbetsgivare och en offentlig. Gentemot den privata arbetsgivaren använder arbetstagarparten stridsmedel som orsakar ekonomisk skada medan förhållandet är närmast av motsatt natur visavi den offentlige arbetsgivaren. Här måste skadan inträffa inom funktioner som uppmärksammas av eller inverkar på näringslivet och allmänheten för att ett tryck skall uppkomma av opinionsmässig art.

Ytterligare en aspekt är den statliga arbetsgivarsidans begränsade möjligheter att besluta om tillräckligt kraftfulla motåtgärder som inte samtidigt skadar det allmännas anseende sett med medborgarnas ögon.

De texter som återfinns i Saltsjöbadsavtalet speglar parternas vilja att så långt möjligt rikta konflikten mot motparten och inte gentemot tredje man. Forskningen visar också att man lyckats tämligen väl med den avsikten. På det statliga området har konflikterna i högre utsträckning drabbat tredje man.

Av särskilt betydelse för förhandlingsrätten på det statliga området var huvudavtalet som träffades och enligt vilket bl.a. beslut eller medgivande om konflikt endast fick fattas av berörd huvudorganisation. Genom huvudavtalet förväntades att konfliktvapnet skulle hanteras på ett så samordnat och ansvarsfullt sätt så att hänsynen till de särskilda förhållandena inom det statliga området skulle kunna upprätthållas. Förhandlingsrätten förutsatte en återhållsam användning av konfliktvapnet.

Från förhandlingsrättsreformen år 1965 till och med år 1990 har huvudorganisationerna varit fyra stycken, nämligen SAV på arbetsgivarsidan samt SF, TCO-S och SACO-S. Vid 1990 års utgång upplöstes dock TCO—S och upphörde därmed som part.

Förslag till ändringar i avtalet har under årens lopp diskuterats mellan parterna utan att man kunnat enas om några ändringar. Den nuvarande förhandlingsomgången har pågått sedan år 1990 i huvudsak parallellt med motsvarande förhandlingar på kommun- och landstingsområdet.

Förhandlingsfrågorna kan uppdelas i två grupper. Den ena gäller partsförhållandena och den andra gäller förhandlingsordningsfrågor.

När det gäller partsfrågorna förhåller det sig så att SAV alltid haft enbart kartellerna inom TCO och SACO som parter jämte SF. Motsvarande partsläge på kommun- och landstingssidan har alltid varit respektive kartell och till den hörande riksorganisationer, dvs. förbund. Staten har i förhandlingarna hävdat att partsförhållanden och partsbefogenheter skall kvarstå oförändrade även sedan TCO-S upplösts och efterträtts av tre karteller, TCO-OF/C, TCO-OF/A och TCO-OF/F. Statens motiv är att

det var en förutsättning för statstjänstemännens förhandlingsrätt att avtals- och konfliktfrågor hölls ihop centralt som en garanti mot missbruk. Enligt statens mening skall bara en part inom varje huvudorganisationsområde teckna avtal och besluta om konflikt.

TCO-OF-gruppen kräver att var och en av de tre nya kartellerna skall bli godtagen som huvudavtalspart med separata befogenheter. Krav på lokal strejkrätt har också förts fram.

Förhandlingsfrågorna avser om den s.k. samhällsfarliga nämnden skall förses med opartiskt inslag för att bli beslutsmässig. SAV kräver vidare förstärkta regler kring varsel om stridsåtgärder, medling före varsel, mer preciserade varsel och 14 dagars varseltid. Strejk, lockout, övertidsvägran och nyanställningsblockad skall vara de enda tillåtna stridsåtgärderna. Alla arbetstagare skall vara skyldiga att utföra skyddsarbete.

Enligt Arbetsgivarkommitténs mening är det av avgörande betydelse att beslut om stridsåtgärder hålls samman för att de ursprungliga grunderna för förhandlings- och konflikträtten skall kunna upprätthållas.

De överväganden som kommittén kommer att lämna om de statliga bolagens arbetsgivartillhörighet reser den övergripande frågan om hanteringen av samhällsfarliga konflikter. Det kan nämligen tänkas att staten kommer att vara ägare till bolag med samhällsviktiga funktioner. Frågan om samhällsfarliga konflikter berör dock även andra sektorer än staten. Statliga bolag som kommer att privatiseras kan också i vissa fall vara av vital samhällsbetydelse. Det finns därför anledning att hitta en väl fungerande ordning för detta på hela arbetsmarknaden.

I utredningen (SOU 1991:13) om spelreglerna på arbetsmarknaden föreslogs bl.a. en lag om samhällsfarliga konflikter. En partssammansatt nämnd för hela arbetsmarknaden, med en opartisk ordförande, skulle kunna uttala sig om en stridsåtgärd stör eller riskerar att störa viktiga samhällsfunktioner. I så fall skulle nämnden rekommendera parten att undvika, begränsa eller avbryta konflikten. Bl.a. mot bakgrund av Arbetsgivarkommitténs förslag i övrigt och att en allt större del av arbetsmarknaden inte omfattas av de särskilda huvudavtalsbestämmelserna på detta område anser kommittén att det kan finnas skäl att närmare överväga ett förverkligande av förslaget till en sådan nämnd för hela arbetsmarknaden liksom de förslag i övrigt som bidrar till att förhindra uppkomsten av konflikter, genom att ge ökat rådrum för förhandlingar.

4 Överväganden om arbetsgivarorganisation för olika former av statlig verksamhet

4.1 Allmänt

I detta kapitel redovisas överväganden kring hur arbetsgivarfunktionen för av staten ägda företag bör utformas. Riksdagens beslut om privatisering av statligt ägda företag och förarbetena till detta ställningstagande återredovisas i vissa stycken. Vidare övervägs konsekvenserna av en fortsatt privatisering av företag utöver den nu aktuella listan. Överväganden görs vidare om arbetsgivarorganisation för myndigheterna samt för statlig verksamhet i bolag och stiftelser.

4.2 Den statliga företagssektorn

Från början av 1900-talet eftersträvade staten ett inflytande över landets basresurser såsom gruvor, skog och stål. Sedan 1970-talet har staten därutöver tagit ansvar för företag med ambitionen att ur sysselsättningssynpunkt temporärt eller mera permanent rädda krisdrabbade bolag och branscher. Även direkt regionalpolitiska insatser har lett till att staten nödgats förvärva konkurrensutsatta företag. Denna politik hade intill 1980-talets slut lett till att den statliga företagssektorn omfattade en icke obetydlig del av näringslivet, förutom statens traditionella affärsverksamheter inom vissa monopolområden.

Totalt omfattar den statliga företagssektorn enligt förteckningar som redovisats i regeringens skrivelse till riksdagen 1991/92:20, ett femtiotal aktiebolag och sex finansieringsbolag där staten äger minst 50 procent av aktiekapitalet. De hel- eller delägda statliga företagen äger i sin tur helt eller delvis ca 450 bolag.

Den sammanlagda omsättningen i den statliga företagssektorn uppgick år 1990 till drygt 240 miljarder kronor. Totalt sysselsatte den statliga företagssektorn år 1990 omkring 300 000 personer. Den geografiska spridningen omfattar hela landet. För Norrbottens län spelar det statliga intresset i näringslivet en särskilt betydande roll.

4.3 Regeringens privatiseringsproposition

I regeringens proposition (1991/92:69) om privatisering av statligt ägda företag, m.m. framhåller föredragande statsrådet att han vill minska statens ägande i de berörda företagen genom en successiv försäljning. Motivet för denna försäljning är att staten inte bör äga och därmed styra utvecklingen i enskilda företag och branscher. Statens främsta uppgift inom näringspolitiken är i stället att ange ramar och regelsystem för näringslivets verksamhet och bidra till att skapa betingelser för långsiktig tillväxt. Därför föreslår regeringen att man får bemyndigande att sälja statens aktier i 35 bolag eller delar av dessa. Regeringen bör ha möjlighet att välja lämplig tidpunkt att genomföra försäljningarna i den takt som är affärsmässigt fördelaktig. Bemyndigandet föreslås även omfatta nyemission till andra ägare än staten.

Vid val av köpare skall gälla att allmänheten och de anställda bör ges bred möjlighet att teckna aktier m.m. De anställda bör få möjlighet att bli delägare i de företag där de arbetar. I några fall kan ett annat försäljningssätt bli aktuellt för att kunna tillgodose kravet att försäljningarna leder till industriellt riktiga lösningar.

Enligt propositionen bör endast de företag som bedriver kommersiell verksamhet på konkurrensutsatta marknader bli föremål för försäljning.

I propositionen anges att det är följande företag där regeringen begär riksdagens bemyndigande för försäljningar:

* **Socialdepartementet**

AB Kurortsverksamhet
Statens Hundskola (efter bolagsbildning)
Statens Bakteriologiska Laboratorium (efter bolagsbildning)

* **Kommunikationsdepartementet**

AB Aerotransport (ABA)
AB Svensk Bilprovning

* **Finansdepartementet**

Företagskapital AB
AB Industrikredit
Lantbrukskredit AB

*** Jordbruksdepartementet**

Svalöf AB

*** Näringsdepartementet**

SSAB Svenskt Stål AB
Loussavaara-Kiirunavaara AB, LKAB
Celsius Industrier AB
AB Statens Skogsindustrier (ASSI)
Ncb AB
Procordia AB
SIB-Invest AB
Cementa AB
SSPA Maritime Consulting AB
Sveriges Geologiska AB, SGAB
SEMKO AB
AB Svensk Anläggningsprovning
Satellitbild AB
Nordiska Satellitbolaget AB
OK Petroleum AB
Statens vattenfallsverk (efter bolagsbildning)
Domänverket (efter bolagsbildning)
Blekingen AB
Rödkallen AB
Sorbinvest AB
Bergslagens Teknikutvecklings AB
Utvecklings AB Skeppsankaret
Troponor Invest AB
Norrlands Center AB

*** Civildepartementet**

SKD-företagen AB

*** Miljödepartementet**

Svensk Avfallskonvertering AB SAKAB

Enligt propositionen kan det finnas motiv att överväga försäljning av ytterligare statlig verksamhet. Viss kommersiell verksamhet, som nu bedrivs inom myndigheter, affärsverk eller aktiebolag under monopol eller andra former av betydande konkurrensbegränsningar, kan sedan verksamheten utsatts för konkurrens övervägas för försäljning. Därför avses en fortsättning planeras med inriktningen att statlig verksamhet omformas till konkurrensutsatt verksamhet. När konkurrens etablerats bör, enligt regeringen, en försäljning prövas.

Regeringen föreslår vidare ett bemyndigande att helt eller delvis sälja domänverket (numera Domän AB) och statens vattenfallsverk (numera Vattenfall AB) efter genomförd bolagsbildning. Som andra exempel där försäljning kan bli aktuell på längre sikt nämns delar av televerket, postverket, SJ och luftfartsverket. Bland affärverken anses även finnas delar som lämpar sig för en relativt snar försäljning. Fråga om försäljning av dessa verksamheter får dock, enligt regeringen, tas upp senare.

Av årets budgetpropostion (1992/93:100) framgår att regeringen kommer att tillkalla en utredare för att föreslå de åtgärder som krävs för att avreglera järnvägstrafiken. Målsättningen är att avregleringen skall gälla fr.o.m. den 1 januari 1995. Hur SJ kommer att påverkas av detta berörs dock inte närmare.

För myndighetstrukturen inom flygsektorn avser regeringen att återkomma med ett samlat förslag i nästa års budgetproposition. Inriktningen är att myndighetsfunktioner och ansvar för infrastruktur skall skiljas från kommersiell verksamhet, samt att nya huvudmannaskapsformer och ekonomiska förutsättningar i flygplatssystemet skall skapas.

En översyn av postverkets verksamhet pågår. Den inriktas nu på en bolagisering av postverket den 1 januari 1993, under förutsättning att vissa frågor kring bl.a. den regionala servicen kan lösas.

Statsmakterna aviserade förra året en ändrad associationsform för televerket. En utredare tillkallades bl.a. med uppgift att klarlägga hur televerkets återstående myndighetsutövning skall kunna överföras till någon annan myndighet. Ett förslag föreligger nu där produktion av teletjänster för näringslivet och allmänheten organiseras i form av aktiebolag, medan en särskild myndighet — Telestyrelsen — tar hand om de uppgifter som följer av statens myndighetsroll, såsom telekommunikationsövervakning, frekvensbestämningar samt tillsyn och kontroll.

Enligt uppgift från industridepartementet omfattar denna omgång av privatiseringar inte, förutom småbolag med någon eller några få anställda, Svenska rymdbolaget, Tumba Bruk, Samhall, Penninglotteriet,

Systembolaget, Tipstjänst, Vin- och spritcentralen, Apoteksbolaget, Operan, Dramaten och Statens språkresor samt Statens bostadsfinansieringsaktiebolag.

I sammanhanget bör emellertid erinras om den överenskommelse som nyligen träffats mellan regeringen och Socialdemokratiska arbetarepartiet angående bl.a. ett moratorium för försäljning av statliga företag.

4.4 Arbetsgivarfunktionen för företag som skall privatiseras och för statligt ägda företag

Listan om 34 företag (beslutet kom till slut att begränsas i förhållande till propositionen genom att riksdagen undantog Statens bakteriologiska laboratorium, NU 1992/92:10) som avses säljas ut i den första omgången omfattar såväl tung industri inom stål- och skogsbranscherna som små holdingbolag. Det förefaller rätt naturligt att låta en bedömning om ändamålsenlig arbetsgivarfunktion för dessa företag utgå ifrån de tyngre och mer personalkrävande verksamheterna.

Arbetsgivarkommittén vill här än en gång betona att kommitténs resonemang i förevarande sammanhang har karaktär av bedömingar och rekommendationer. Beslut om respektive företags arbetsgivarhemvist fattas av företaget i de former och den beslutsinstans som företaget bestämmer.

Det allt annat överskuggande syftet med att tillhöra en arbetsgivarorganisation är, som tidigare framhållits, att därmed få hjälp med att till företagsekonomiskt försvarbara kostnader "köpa" arbetsfred med de arbetstagarorganisationer som genom MBL tillerkänts en lagfäst förhandlingsrätt om arbetsvillkoren. Som en väsentlig del av detta syfte följer också att de kollektivavtal som garanterar arbetsfred har sådant innehåll att de uppfyller vissa bestämda krav som arbetsgivarna har. Typiska sådana krav är att avtalen medger anpassning till företagets specifika förhållanden, att de bidrar till en produktivitetsbefrämjande lönebildning och att de möjliggör rekrytering av den arbetskraft som är mest lämplig samt att avtalen ger företaget ekonomiska möjligheter att överleva på lång sikt. Ett övergripande intresse torde också från en enskild företagslednings sida vidare vara att kostnadsökningarna ryms inom ramar som är samhällsekonomiskt acceptabla.

De nu aktuella företagen känner i regel betydande samhörighet med andra arbetsgivare inom samma bransch. Begreppet samhörighet används

här i en vidsträckt bemärkelse och omfattar också avtalsförhållanden. En naturlig målsättning är att dessa är konkurrensneutrala inom branschen. Företag i samma bransch har starkt intresse av att tillsammans diskutera avtalens bestämmelser. Samma bedömningar i tvisteförhandlingar och tolkningsförhandlingar samt i fråga om de administrativa och andra åtgärder som krävs till följd av ingångna avtal är vidare av stort värde. Det nu sagda kan också gälla avtalslösningar av trygghetskaraktär, utbildningsfrågor för personalhandläggare angående ny arbetsrättslig lagstiftning, avtal m.m.

Andra spörsmål som påverkar lämplig arbetsgivarhemvist är vilka arbetstagarorganisationer som är traditionella förhandlingsmotparter och därmed tillsammans med arbetsgivarsidan bärare av avtalet, vilka andra företrädare för arbetsgivarsidan som dessa organisationer tecknar avtal med och vilka avtalsområden som därmed kan tänkas indirekt påverka avtalsförhandlingarna samt om det erfordras olika former av övergångslösningar vid övergång från en typ av avtalsreglering till en annan.

Arbetsgivarkommittén utgår ifrån att staten för lång tid framåt har motiv för att äga vissa företag i syfte att tillgodose särskilda samhällsintressen. De politiska målen för dessa företag tillgodoses via regleringar i t.ex. bolagsordningarna eller särskilda avtal med staten. I övrigt bedrivs verksamheten inom dessa bolag på marknadsmässiga grunder. Till dessa hör bl.a. löner och andra anställningsvillkor.

Utifrån de nu angivna grunderna är det naturligt att företagen - både de som privatiseras och de som kvarstår i statlig ägo - ansluter sig till de arbetsgivarorganisationer som representerar de andra företagen inom branschen. På så sätt skapas de bästa förutsättningarna för företagen att tillgodose sina kollektiva intressen. Det kan gälla att åstadkomma konkurrensneutrala villkor, att upprätthålla arbetsfreden och att upprätthålla lönsamhet.

Arbetsgivarföreningen BOA tillkom, som tidigare nämnts, under 1990 efter det att SAV tecknat ett speciellt affärsverksavtal (AVA) och ett rekommendationsavtal för ett särskilt bolagsavtal (BOA) i vilken förhandlingsuppgörelse parterna även förutsett tillkomsten av en ny arbetsgivarpart. Det torde inte behöva döljas att två traditionellt starka avtalsslutande parter för arbetstagarna på den statliga sidan — LO:s Statsanställdas förbund (SF) och TCO:s Statstjänstemannaförbund (ST) — sett det möjligt att även sedan bolagisering skett behålla arbetstagare inom sina respektive organisationer genom att gå med på ett enligt ovan refererat arrangemang. Kommittén har noterat att ett samarbetsavtal

slutits mellan Industritjänstemannaförbundet SIF och Statstjänstemannaförbundet, ST. Organisationsöversyner inom LO kan också underlätta för nya organisationsbilder inom arbetsgivarsidan.

Staten har som tidigare nämnts den inriktningen att det är verksamheter som arbetar efter kommersiella grunder och som är konkurrensutsatta som skall privatiseras. Detta leder naturligen tanken till att de kommande företag, som nu är affärsdrivande verk och har SAV som arbetsgivarorganisation, borde ha större nytta av att tillhöra en organisation som har just de kommersiella grunderna som en av utgångspunkterna för verksamheten och där en branschanpassning kan ske.

Redan nu finns det ett antal statliga bolag, avknoppade från affärsverk, i de berörda organisationerna. Liknande verksamheter är således idag organiserade i de fyra organisationerna SAF, SAV, alliansen och Arbetsgivarföreningen BOA.

Arbetsgivarkommittén har under sitt arbete eftersträvat att påverka de berörda arbetsgivarorganisationerna till ökad samverkan. Genom kommitténs ledamöter har kunskap fortlöpande kunnat inhämtas om hur denna process utvecklas. Det har därvid känts tillfredsställande för kommittén att den föreslagna huvudstrukturen uppfattats såsom ändamålsenlig av de berörda organisationerna och att såväl Arbetsgivaralliansen som Arbetsgivarföreningen BOA tillsammans med SAF eftersträvar nära samverkan.

Alldeles under slutskedet av kommitténs arbete offentliggörs Arbetsgivaralliansens styrelsebeslut att dess näringslivsdel skall söka inträde i SAF. Man har från de båda organisationernas sida funnit behov av en stärkt arbetsgivarsamverkan inför den kommande avtalsperioden. Överläggningar mellan de båda organisationerna har därför inletts i syfte att närmare undersöka hur de berörda företagens övergång till SAF skall kunna ske.

Styrelserna i de båda orgnisationerna har funnit att den bästa effekten står att finna om en mer djupgående organisatorisk samordning genomförs. Därför har, enligt vad Arbetsgivarkommittén fått kännedom om, alliansens styrelse bestämt att man avser utarbeta ett fullständigt förslag om hur anslutningsprocessen skall kunna genomföras så att alliansens beslutande organ skall kunna ta ställning i frågan. Enligt en preliminär plan bör erforderliga stämmobeslut kunna tas under slutet av 1992 och i mars månad 1993 dvs. inför 1993 års lönerörelse.

Även mellan Arbetsgivarföreningen BOA och SAF pågår således kontakter. För att minska splittringen inom arbetsgivarsidan är det enligt

kommittén angeläget att dessa kontakter leder till samverkan i någon form.

Samordningen av de strategiska och taktiska förhandlingsfrågorna kan dock inledas tidigare inom ramen för den struktur som kommittén skisserat i kapitel 3. Enligt kommitténs mening är denna samordning väl så viktig genom att den bereder plats för samverkan jämväl med Arbetsgivarföreningen BOA.

Inför Arbetsgivarkommitténs slutjustering av detta betänkande meddelas från Statsrådsberedningen enligt ett "protokoll över uppgörelse mellan Regeringen och Socialdemokratiska arbetarepartiet", 1992-09-22, att — som det bl.a. heter i protokollet — moratorium införs i princip för försäljning av statliga företag och fastigheter. Detta hindrar inte omstruktureringar i de fall där sådana är lämpliga och nödvändiga. En marknadsmässig bedömning görs av de fortsatta möjligheterna till spridning av ägandet.

Arbetsgivarkommittén konstaterar att den ovan refererade överenskommelsen kan påverka takten i genomförandet av privatiseringsprogrammet. ENligt kommitténs mening påverkar detta förhållande inte föreslagen omnen ökad samverkan på arbetsgivarsidan.

Kommitténs förslag innebär att de riktlinjer om att statsägda företag inte bör tillhöra SAF som riksdagen uttalade i samband med rekonstruktionen av statsföretagsgruppen i början av 1980-talet inte längre bör gälla.

4.5 Arbetsgivarfunktionen för myndigheterna

Både under arbetet med frågan om ledning av den statliga förvaltningen (SOU 1985:40 och 41) och ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli (SOU 1991:40 och 41) har den statliga arbetsgivarfunktionen övervägts. Redovisningar om detta återfinns på annat ställe i betänkandet. Huvudfrågorna har mestadels kretsat kring problemet med knytningen till den politiska makten samt hur ett förbättrat inflytande från myndighetscheferna gentemot SAV skall säkerställas.

Kommittén har funnit att följande riktlinjer bör gälla.

Den arbetsgivarpolitiska inriktning som prioriterar marknadsanpassning av statstjänstemännens allmänna anställningsvillkor och en verksamhetsanpassning av lönepolitiken bör fullföljas. Häri innefattas det övergripande "första linjens arbetsgivaransvar" för en lönebildning i

harmoni med samhällsekonomisk balans och internationell konkurrenskraft för näringslivet vilket kommittén anfört i det föregående.

Kommittén förordar en utveckling i riktning mot en organisation som självständigt arbetar på myndigheternas uppdrag. En förutsättning för detta är dock att tydliga ekonomiska ramar fastställs för myndigheternas förvaltningskostnader i linje med vad som föreslås av utredningen om ett nytt system för budgetering av myndigheternas ramanslag m.m.

Bakgrunden till reformarbetet beträffande förvaltningsmyndigheternas budgetering och finansiering är bl.a. de problem som förevarit i samband med avtalsrörelserna på det statliga området. Myndigheterna har inte haft något uttalat ekonomiskt ansvar för effekterna av träffade centrala löneavtal.

Om sålunda enskilda arbetsgivarpolitiska avgöranden kan fattas fristående från regeringen och därmed också riksdagen skulle regeringen kunna ha samma relation till statens arbetsgivarorganisation som till övriga arbetsgivarorganisationer.

Om statsmakterna antar den särskilde utredarens förslag kan avtalsrörelsernas ekonomiska konsekvenser hanteras inom i förväg angivna ramar. Därmed torde inte enskilda avtal behöva underställas statsmakternas prövning.

Ett nytt ekonomiskt ansvarssystem leder i sin tur fram till en möjlig omorientering av hur uppdraget skall formuleras samt vilka som närmast skall påverka denna formulering. Enligt kommitténs mening bör en ordning eftersträvas där myndigheterna finansierar och bestämmer ledningen för arbetsgivarorganisationen.

Den statliga arbetsgivarorganisationen bör också företräda de affärsdrivande verken.

Det är här huvudsakligen fråga om verksamhet av offentlig karaktär, ofta reglerade genom respektive affärsverks instruktion och med samhällets avsikt att en bred debatt skall kunna hållas vid liv om uppgifterna bl.a. genom att offentlighetsprincipen skall vara tillämplig. Verksamheterna styrs genom en från samhällets sida avsiktlig kombination av marknadspåverkan och politisk styrning.

För närvarande pågår en förändring som syftar till att särskilja affärsverkens myndighetsuppgifter och att bolagisera affärsverksamheten efter att den utsatts för konkurrens. I enlighet med kommitténs överväganden i övrigt är det naturligt om dessa kommande företag väljer samma arbetsgivartillhörighet som privata företag inom samma bransch.

4.6 Arbetsgivarfunktionen för statliga stiftelser m.fl

Viss statlig verksamhet bedrivs i stiftelseform. Denna verksamhetsform väljs ofta för att den möjliggör en anpassning av formerna för verksamheten till särskilda förhållanden i det enskilda fallet. Kommittén finner det därför naturligt att frågan om anställningsvillkor och arbetsgivartillhörighet bestäms från fall till fall. Den statliga arbetsgivarorganisationen bör kunna bistå med förhandlingsmedverkan för statliga stiftelser m.fl. som önskar tillämpa de statliga villkoren. Möjligheten bör också finnas att vid behov via Ställföreträdarlagen låta den statliga arbetsgivarorganisationen företräda arbetsgivaren.

4.7 Avgifter till arbetsgivarorganisationer m.m.

De avgifter som arbetsgivarorganisationerna tar ut av medlemsföretagen går huvudsakligen till bestridande av den förhandlingsservice m.m. som man tillhandahåller samt till uppbyggnad av konfliktfonder. Beroende på organisationens uppbyggnad skall avgifterna täcka såväl centralorganisationens verksamhet som det direkt berörda förbundet. De procentsatser som anges nedan är de som gäller för år 1992 (för SAF dock 1993).

Till SAF betalar medlemmarna 0,22 % av lönesumman till centralorganisationen. Till de olika förbunden inom SAF betalar man mellan 0,15 - 0,40 % av lönesumman i årsavgift inklusive serviceavgift. Medel för konfliktfonden reserveras ur avgiften till SAF. En del förbund har också egna konfliktfonder.

Arbetsgivaralliansen debiterar medlemmarna 0,40 % av lönesumman. Det täcker såväl serviceavgift som avsättning till konfliktfond. För 1993 har alliansen sänkt avgiften till 0,35 %.

Arbetsgivarföreningen BOA har enbart en serviceavgift om 0,18 % som medlemmarna betalar. Avgiften är nyligen sänkt från 0,35 %.

Gemensamt för de tre organisationerna är att medlemmarna är bundna av en garantiförbindelse som ger vardera organsiation ökade resurser om så erfordras i samband med konflikt.

SAV är som tidigare angetts anslagsfinansierad. En del av detta anslag har beräknats utifrån en modell som innebär att de affärsdrivande verken har bidragit till SAV:s förvaltningskostnader i proportion till verkets

lönesumma. Överslagsmässigt har ersättningarna från affärsverken under senare år uppgått till 0,1 % av deras lönesumma. SAV räknar med att höja denna avgift till 0,2 % nästa år.

Frågor om medlemsskap i och eventuellt utträde ur en arbetsgivarorganisation behandlas i respektive organisations stadgar. Det är brukligt att fullt medlemsskap med alla tillhörande rättigheter kan nås efter relativt kort tid, ca tre månader. Ett önskemål om uttaräde brukar i regel kunna effektueras inom en tidsrymd mellan sex månader till ett år.

Ett speciellt problem inträffar nu för SAV i samband med att affärsverk bolagiseras och därmed lämnar organisationen. SAV har i årets anslagsframställning uppmärksammat regeringen på detta spörsmål.

Men menar från SAV:s sida att avgifterna inte är relaterade till den service som den lokala arbetsgivaren utnyttjar och att därmed mängden arbete för SAV inte minskar proportionellt mot inkomstminskningen när större organisationer försvinner. Erfarenheterna av Vattenfalls och Domänverkets bolagiseringar visar, hävdar SAV, att relativt stora arbetsinsatser har krävts av SAV i övergångsskedet. Då SAV inte har några särskilda bestämmelser om karenstid och kvardröjande betalningsansvar i samband med arbetsgivarorganisationsbyte anser verket att regeringen måste beakta den finansieringssvacka som uppstår och låta verket behålla en anslagsnivå som motsvarar den som var fallet innan bolagiseringarna inträffade, i vart fall minst t.o.m. 1994-06-30.

Enligt Arbetsgivarkommitténs mening föreligger klara skäl för regeringen att beakta det problem som SAV anmält. En jämförelse kan därvid göras med de relativt långa uppsägningstider som reglerar företagens utträde ur t.ex. SAF eller Arbetsgivaralliansen.

5 Den statliga arbetsgivarorganisationen

5.1 Allmänt

I detta avsnitt behandlar kommittén frågan om den statliga arbetsgivarorganisationens framtida uppbyggnad och inriktning. En redovisning lämnas av hur en arbetsgivarorganisation som på ett tydligt sätt verkar på myndigheternas uppdrag skulle kunna byggas upp. Kommittén anser att utvecklingen av den statliga arbetsgivarorganisationen bör gå i denna riktning. Enligt kommitténs mening är dock inte förutsättningarna för att genomföra en sådan förändring i dagsläget helt uppfyllda. Förslag lämnas mot denna bakgrund om de förändringar som nu bör genomföras.

5.2 Relationen till statsmakterna och myndigheterna

Utvecklingen mot en resultatorienterad styrning av statsförvaltningen innebär att ansvaret för arbetsgivarfrågorna liksom för övriga förvaltningsfrågor i allt större utsträckning faller på de enskilda statsmyndigheterna. Utvecklingen går mot att regeringen skall bestämma mål för och resultatkrav på verksamheterna medan det skall ankomma på de direkt verksamhetsansvariga myndigheterna att med tillgängliga resurser på bästa möjliga sätt fullgöra sina uppgifter.
Personalpolitiken är ett viktigt instrument för myndigheternas möjligheter att uppnå goda resultat. Personalkostnaderna utgör också en stor del av myndigheternas förvaltningskostnader. I normalfallet brukar man räkna med att de motsvarar ca 2/3 av förvaltningskostnaderna.

För att personalpolitiken skall kunna utgöra ett instrument för myndigheternas utveckling bör verksamhetsintresset var styrande för statens roll som arbetsgivare. De enskilda myndigheterna måste tillförsäkras ett sådant inflytande över lönebildningen m.m. att personalpolitiken anpassas till deras förutsättningar och behov.

Det är samtidigt angeläget att alla myndigheter blir delaktiga och medansvariga i gemensamma arbetsgivarpolitiska strävanden, inte minst

det "första linjens arbetsgivaransvar" som kommittén i det föregående pläderat för, och som innebär att lönekostnadsökningarna sker i samhällsekonomisk balans och med bibehållen eller ökad internationell konkurrenskraft för näringslivet. Strävan efter en produktitivitetsskapande lönebildning kommer här också in i bilden. Staten möter sina fackliga motparter på såväl central som lokal nivå och förutsättningen för att arbetsgivarnas intressen skall få genomslag är i många frågor ett samfällt agerande.

Det är mot denna bakgrund naturligt att eftersträva en så långtgående delegering som möjligt av arbetsgivarbefogenheterna från statsmakterna till myndigheterna. Myndigheterna har emellertid därefter intresse av att i sin tur överlåta vissa frågor åt en arbetsgivarorganisation.

Det gäller frågor av sådan natur att arbetsgivarnas intressen bäst tillgodoses i kollektiva former, samtidigt som anställningsmyndigheterna kan ges största möjliga delaktighet och ansvar. Frågorna gäller den totala lönekostnadsutvecklingen, lönefördelningsprinciper, grundläggande regler om arbetstider m.m. samt arbetsfreden. Det är givetvis av stor betydelse för en långsiktig och framgångsrik arbetsgivarpolitik att ett nära samband upprätthålls mellan den centrala arbetsgivarfunktionen i staten och de verksamhetsansvariga myndigheterna.

Behovet av en nära koppling mellan myndigheterna och arbetsgivarorganisationen innebär för regeringen att den bör undvika direkt delaktighet i den löpande verksamheten hos arbetsgivarorganisationen. Regeringens uppgift bör vara att ange samhällsekonomiska och i övrigt allmänna förutsättningar av grundläggande natur. I princip skall regeringen därvidlag inte ha någon annan attityd till eller behandling av SAV än vad som gäller regeringens förhållande till de andra arbetsgivarorganationerna i den av kommittén redovisade strukturen. Naturligtvis måste regeringen följa upp att den statliga arbetsmarknaden utvecklas på ett godtagbart sätt.

Utan en tydlig gränsdragning mellan regeringen och den statliga arbetsgivarorganisationen finns det risk för att det uppstår oklarhet om ansvars— och befogenhetsförhållandena som försvagar arbetsgivarfunktionen i dess relation både till myndigheterna och till motparterna.

Motiven för denna tydliga åtskillnad mellan regeringen och arbetsgivarfunktionen förstärks av de svårigheter som finns när det gäller att förena ett brett politiskt ansvarstagande med uppgiften att uppträda långsiktigt och konsekvent som arbetsgivarföreträdre.

För den ekonomiska styrningen av statsförvaltningen pågår en utveckling mot ekonomiska ramar, utan detaljregleringar, för myndigheternas förvaltningsutgifter. I de ramanslag som nu successivt införs för de statliga myndigheterna anvisas medlen utan uppdelning på olika resursslag. På lönekostnadssidan fungerar dock inte anslagen som helt förutbestämda nominella ramar eftersom myndigheter under löpande budgetår medges extra resurser för att täcka lönemerutgifter till följd av statliga löneavtal som inte kunnat beaktas vid beräkningen av myndigheternas anslag. Parallellt med denna utredning har dock regeringen, som tidigare nämnts, tillkallat en särskild utredare (dir. 1992:28) med uppgift att föreslå ett nytt system för budgetering av myndigheternas ramanslag där lönekostnadskomponenten som används vid fastställandet av ramarna följer utvecklingen inom övrig arbetsmarknad istället för den statliga och där någon särskild medelstilldelning inte lämnas under löpande budgetår. Genom en sådan förändring undanröjs ett hinder för att ge myndigheterna ett ökad inflytande på den statliga arbetsgivarfunktionen.

Arbetsgivarkommittén ser mycket positivt på de ideer som förs fram i den refererade utredningen. De är i själva verket en förutsättning för kommitténs egna ställningstaganden.

Enligt regeringsformen (RF 9:11) överlägger finansutskottet i förhandlingsfrågor rörande anställningsvillkor, som skall gälla för statens arbetstagare eller i övrigt tillhör riksdagens prövning, med det statsråd som regeringen bestämmer. Utskottet får på riksdagens vägnar godkänna avtal i frågor rörande anställningsvillkor, som skall gälla när statens arbetstagare eller i övrigt tillhör riksdagens prövning. Dessa bestämmelser gäller dock inte om riksdagen för visst fall beslutat annat. Regeringen har fått bemyndigande att utan att höra finansutskottet godkänna sådana avtal utom när de avser en generell reglering av tjänstemännens anställningsvillkor i samband med de allmänna avtalsrörelserna eller annars är av mer avsevärd, självständig statsfinansiell betydelse.

Denna ordning utgör en del i riksdagens utövande av finansmakten. Eftersom de statliga löneavtalen omedelbart genererar utgifter under löpande budgetår och sedan läggs till grund för medelsberäkningarna i budgetarbetet har detta varit ett led i regleringen av utgifterna på statsbudgeten.

Kritik har dock riktats mot att finansutskottet saknat inflytande på de statliga avtalsrörelserna och i praktiken tvingats att i efterhand godkänna de statliga löneavtalen.

Genom ett nytt system för beräkning av myndigheternas ramanslag skulle riksdagen kunna överblicka och ta ställning till utgifterna för lönekostnader utan att behöva ta ställning till enskilda statliga löneavtal. Det innebär också att riksdagens roll när det gäller eventuella ingripanden för att t.ex. trygga arbetsfreden eller samhällsviktiga funktioner på ett tydligare sätt kan ske utfrån samma relation till det statliga området som till övriga delar av arbetsmarknaden.

Med givna ekonomiska ramar för myndigheternas förvaltningskostnader bör det inte heller för regeringen finnas anledning av ta ställning till enskilda löneavtal. Arbetsgivarpolitiken blir därmed främst en fråga för de verksamhetsansvariga myndigheterna.

Den löpande förvaltningen av den centrala statliga arbetsgivarfunktionen bör således bestämmas i relation till myndigheterna. Det innebär bl.a. att organisationen självständigt förhandlar och träffar avtal med de statsanställdas fackliga organisationer. Regeringen bör i enlighet härmed behandla den statliga arbetsgivarorganisationen likvärdigt med andra arbetsgivarorganisationer på vilka regeringen inte kan utöva ett direkt inflytande.

Arbetsgivarorganisationens uppgift bör således vara att företräda myndigheternas intressen som arbetsgivare när det gäller personalförsörjning, arbetsfred, löne- och arbetsförhållanden samt service inom det arbetsgivarpolitiska området. Löneförhandlingarna bör ske inom ramen för att det internationellt konkurrensutsatta näringslivet skall vara löneledande på arbetsmarknaden, dvs. bestämma utrymmet för lönekostnadsökningar.

I några avseenden finns det dock skäl att göra avsteg från organisationens självständighet. Parternas självständighet på det statliga området bör vila på förutsättningen att de agerar på ett ansvarsfullt sätt när det gäller bl.a. förhandlingsordningar, skydd mot samhällsfarliga konflikter och skydd för den politiska demokratin. Det är därför rimligt att regeringen även i fortsättningen prövar ändringar i de s.k. huvudavtalen, som utgör hörnstenar i förhandlingsrätten för de statsanställda. Ett inflytande från regering och riksdag på detta område behövs för att så långt möjligt undvika andra ingrepp i de statligt anställdas förhandlings— och konflikträtt. För medbestämmandet vid beredningen av regeringsärenden gäller ett särskilt kollektivavatal, MBA-R. Även ändringar i detta avtal bör prövas av regeringen.

Kommittén har övervägt om det finns några andra typer av avtal mellan parterna som bör underställas regeringens prövning.

Avtal om s.k. allmänna villkor avseende arbetstider, pensioner m.m. är oftast av långsiktig karaktär. De kan också ha betydelse för arbetskraftsutbudet och rörligheten mellan sektorer på arbetsmarknaden. Av dessa skäl kan det ifrågasättas om sådana villkor inte borde underställas regeringens prövning. De allmänna villkoren kan dock vara svåra att särskilja från andra avtalade förmåner eftersom de normalt utgör integerade delar av en förhandlingsuppgörelse. Det är dessutom viktigt att myndigheterna och arbetsgivarorganisationen känner ett odelat ansvar inte bara för löner utan också för avtalskomponenter med kostnadskonsekvenser. Om regeringen slutligt skulle godkänna sådana avtal kräver förhandlingslogiken att möjlighet borde öppnas för regeringen att tillkännage sina synpunkter redan innan avtal slutligt träffades. Detta strider helt mot den självständighetstanke beträffande SAV som arbetsgivarkommittén i det tidigare anförda enträget pläderar för. Slutligen kan anföras att det torde ligga i myndigheternas intresse att fortsätta den anpassning till övrig arbetsmarknad som redan skett av dessa villkor. Mot denna bakgrund anser kommittén att även avtal om s.k. allmänna anställningsvillkor normalt bör kunna slutas utan förbehåll om regeringens godkännande. En förutsättning för detta bör dock vara att avtalens kostnadseffekter omfattas en reglering med s.k. utgiftsramar för myndigheternas förvaltningskostnader.

Vissa avtalsbestämmelser medför inte några direkta kostnader. Det kan gälla t.ex. medbestämmande och jämställdhet mellan könen. Utgiftsramar för myndigheternas förvaltningskostnader utgör därmed ingen direkt restriktion för innehållet i sådana avtal. Frågan kan också resas om det finns risk för att överenskommelser på dessa områden kan utgöra en inskränkning av den politiska demokratin genom att begränsa statsmakternas handlingsutrymme. Kollektivavtalsrätten omfattar inte lagreglerade områden som t.ex. grundlagsreglerna om statsmakternas befogenheter eller lagregleringarna om grunderna för tjänstetillsättningar i staten. Om vissa yrkade avtalsbestämmelser trots detta av en förhandlande part skulle anses direkt eller indirekt kränka den politiska demokratin kan frågan hänskjutas till en särskild nämnd i enlighet med det särskilda huvudavtalet på den offentliga sektorn. Nämnden är sammansatt av riksdagsmän och företrädare för parterna. Såvitt kommittén funnit har dock inget ärende hänskjutits till nämnden. Kommittén anser mot denna bakgrund mot denna bakgrund att även avtal på områden utan direkta kostnadseffekter normalt bör kunna träffas utan förbehåll om regeringens godkännande. Det kan inte heller förväntas ligga i myndigheternas

intressen att medverka till avtal på dessa områden som skulle hindra möjligheterna att bedriva en effektiv verksamhet i enlighet med statsmakternas intentioner. Motivet om SAV:s självständighet kan anföras även här.

Slutligen kan det övervägas om avtal som förutsätter ställningstaganden från statsmakterna bör underställas regeringens prövning. Det kan gälla att föra upp anslag på statsbudgeten för olika ändamål eller att vidta förändringar på statsbudgeten för att möjliggöra t.ex. ett nytt pensionssystem. Något behov av ett särskilt godkännande av sådana avtal torde dock inte föreligga eftersom regeringen indirekt får denna möjlighet när avtalen förutsätter statsmaktsbeslut.

Enligt kommitténs mening bör således alla typer av kollektivavtal, utom den typ som motsvaras av dagens huvudavtal och MBA-R, normalt kunna träffas utan krav på att de underställs regeringens prövning. Kommittén utesluter dock inte att det i undantagsfall kan aktualiseras avtalsförhandlingar i frågor av en sådan långsiktig eller principiell betydelse för statsförvaltningen eller staten som juridisk person att regeringen finner anledning att pröva frågan utifrån ett bredare politiskt perspektiv. Om regeringen bedömer att så skulle vara fallet är det enligt kommitténs mening angeläget att detta kommer till uttryck på ett så tidigt stadium som möjligt innan förhandlingarna genomförs.

5.3 En arbetsgivarorganisation på myndigheternas uppdrag

I detta avsnitt redovisas hur en arbetsgivarorganisation som på ett uttalat sätt arbetar på anställningsmyndigheternas uppdrag på sikt skulle kunna utformas.

5.3.1 Ledningsformer, verksamhetsform och finansiering

För en statlig arbetsgivarorganisationen som arbetar på myndigheternas uppdrag kan som verksamhetform i första hand ideell förening eller s.k. uppdragsmyndighet övervägas.

Arbetsgivarorganisationerna inom den privata sektorn är normalt utformade som ideella föreningar. En sådan verksamhetsform skulle ge organisationen en uttalad självständighet. På det statliga området bör

dock regeringen kunna utöva sitt övergripande ansvar för statsförvaltningen bl.a. genom att ange vissa grundläggande förutsättningar när det gäller uppgifter och styrformer för den centrala arbetsgivarfunktionen.

Mot denna bakgrund är istället den s.k. uppdragsmyndighetsmodellen att föredra. Denna måste dock anpassas så att organisationen ges en självständig ställning när det gäller närmare inriktning och organisation av verksamheten samt när det gäller att på anställningsmyndigheternas uppdrag träffa avtal med de fackliga motparterna.

Eftersom arbetsgivarorganisationen skall verka på myndigheternas uppdrag bör de också ha ett direkt inflytande på tillsättningen av ledningen för organisationen. Det skulle kunna ske inom ramen för särskilt anordnade årsmöten. En styrelse som utses på detta sätt bör inom sig välja en ledamot att vara styrelsens ordförande och en ledamot att vara styrelsens vice ordförande. Styrelsen bör vidare ha mandat att bestämma organisationens närmare utformning.

Ytterligare en fråga som uppkommer i detta sammanhang är inrättandet och tillsättning av vissa chefstjänster. Idag tillsätts myndigheternas chefer av regeringen. Styrelsernas roll varierar dock. Affärsverken leds av en styrelse medan övriga förvaltningsmyndigheter leds av en chef. Vid de senare finns normalt en styrelse med rådgivande funktion och beslutsbefogenheter i vissa avgränsade frågor. Verksledningskommittén (SOU 1985:40) föreslog att affärsverkens styrelser skulle tillsätta verkschefen vilket dock regeringen alltså inte föreslog i sin proposition till riksdagen.

För en arbetsgivarorganisationen som leds av en styrelse med ansvar inför myndigheterna är det enligt kommitténs mening naturligt att styrelsen tillsätter organisationens chef. Om chefen förlorar styrelsens förtroende bör han också av styrelsen kunna skiljas från sin anställning.

Enligt den nuvarande ordningen inom statsförvaltningen förordnas myndigheterna chefer för en bestämd tid. I enlighet med lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA) får chefen för ett affärsverk skiljas från sin tjänst före utgången av denna tid, om det är nödvändigt av hänsyn till verkets bästa. Chefen för annan förvaltningsmyndighet får enligt LOA förflyttas till en annan statlig tjänst som tillsätts på samma sätt, om det är påkallat av organisataoriska skäl eller annars är nödvändigt av hänsyn till myndighetens bästa.

Vid sidan om organisationens chef är det naturligt att det i arbetsgivarorganisationen finns en förhandlingschef. Även denna tjänst

är av en sådan vikt att den bör tillsättas av styrelsen. En tjänst som förhandlingschef i organisationen skulle därför kunna inrättas och tillsättas på samma sätt som organisationens chef.

LOA-utredningen har i sitt betänkande (SOU 1992:60) om enklare regler för statsanställda föreslagit att anställningsskyddet för arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning i fortsättningen bör regleras på samma sätt som på de övriga delarna av arbetsmarknaden. De skulle således inte omfattas av LAS. En sådan ordning skulle enligt kommitténs mening vara lämplig för arbetsgivarorganisationen, förutsatt att tillsättningsansvaret delegeras från regeringen till organisationens styrelse. Även om LOA-utredningens förslag inte skulle förverkligas bör en ordning tillskapas som möjliggör för styrelsen att tillsätta och avsätta chefen för organisationen. Utifrån dagens förhållanden borde därvid den ordning som tillämpas för chefer för affärsverk, genom en ändring av LOA, utsträckas till att också omfatta chefen för arbetsgivarorganisationen, i kombination med att regeringen till organisationens styrelse delegerar sin rätt att tillsätta chefen och att skilja chefen från sin tjänst.

De myndigheter som skulle företrädas av arbetsgivarorganisationen borde ges ett bestämmande inflytande också över den närmare inriktningen och omfattningen av verksamheten. Organisationen borde därför finansieras med avgifter som myndigheterna erlägger. En årlig avgift skulle kunna bestämmas av årsmötet som en andel av lönesumman året före avgiftsåret. Därutöver bör arbetsgivarorganisationen mot avgift kunna utföra särskilda tjänster som inte omfattas av den obligatoriska avgiften.

Rätten att delta i årsmötets beslut och skyldigheten att erlägga årsavgift borde gälla för de myndigheter som ålagts ett uttalat ekonomiskt ansvar för sin verksamhet. Kommittén anser att detta skulle kunna definieras som myndigheter vars verksamhet finansieras över särskilt anslag eller särskild anslagspost på statsbudgeten. Vid sidan om detta kan det finnas vissa små myndigheter och nämnder eller dylikt.

Varje röstberättigad myndighet skulle kunna tilldelas ett röstetal i proportion till antalet anställda vid myndigheten vid utgången av året före årsmötet. För att undvika att mycket stora myndigheter får en alltför dominerande ställning borde en reducering av röstvärdet ske vid antal anställda över en viss nivå. Det skulle kunna ske genom att röstvärdet halverades för det antal anställda som överstiger 200.

5.3.2 Uppgifter

Kollektivavtal på statens vägnar bör tecknas av den statliga arbetsgivarorganisationen. Det innebär avtal om lön och andra anställningsvillkor liksom andra avtal om t.ex. medbestämmande, arbetsmiljö etc. Arbetsgivarorganisationen bör dock som idag kunna delegera rätten att i vissa fall teckna kollektivavtal. Det bör dock ske inom ramen för den centrala arbetsgivarorganisationens övergripande ansvar.

Som grund för detta bör arbetsgivarorganisationen utveckla den statliga arbetsgivarpolitikens inriktning och målsättningar. En viktig uppgift i detta sammanhang är att stödja myndigheterna i deras roll som arbetsgivare.

Avtal bör träffas dels utifrån verksamhetsintresset hos de statliga verksamheterna dels utifrån kraven på en balanserad utveckling av samhällsekonomin.

Arbetsgivarorganisationen bör sträva efter att så långt möjligt upprätthålla en fredlig utveckling på den statliga arbetsmarknaden.

Den statliga arbetsgivarorganisationen bör bistå myndigheterna med den rådgivning och det stöd som de efterfrågar som arbetsgivare.

Kommittén anser att även den nya arbetsgivarorganisationen på det statliga området bör lämna regeringen det tekniska underlag om träffade avtal som den anser sig behöva.

5.3.3 Anslutning till organisationen

Den statliga arbetsgivarorganisationen bör förutom de statliga myndigheterna under regeringen, dvs. domstolar, affärsverk och andra förvaltningsmyndigheter företräda de organ som kommer att omfattas av ställföreträdarlagen. Organ som omfattas av ställföreträdarlagen bör få delta i årsmötets beslut på samma grunder som myndigheterna.

SAV har, ibland på särskilda regeringsuppdrag, biträtt eller på annat sätt medverkat i avtal om t.ex. avlöningsförmåner för vissa icke-statliga tjänstemannagrupper. Avtalen har i dessa fall ingåtts av arbetsgivaren själv, inte av SAV på hans vägnar. Ett sådant bistånd från den nya statliga arbetsgivarorganisationen bör även i fortsättningen kunna lämnas. Det kan t.ex. gälla för de arbetsgivare som inte längre kommer att omfattas av ställföreträdarlagen eller andra arbetsgivare där SAV tidigare har medverkat. Tjänsterna bör lämnas som särskild uppdragsverksamhet. Sådana organisationer bör inte få delta tillsammans med myndigheterna

i besluten inom ramen för en arbetsgivarorganisation eftersom detta enligt kommitténs mening inte skulle vara förenligt med organisationens formella ställning som myndighet.

I *bilaga 6* redovisas hur en instruktion för en arbetsgivarorganisation som arbetar på myndigheternas uppdrag skulle kunna utformas.

5.4 Kommitténs förslag till statlig arbetsgivarorganisation

Enligt kommitténs mening bör den statliga arbetsgivarorganisationen utvecklas i linje med vad som redovisats i föregående avsnitt. Ett fullständigt genomförande av en sådan ordning bör dock vila på vissa förutsättningar.

För det första krävs ett fungerande system med tydliga ekonomiska ramar för myndigheternas förvaltingskostnader. Det kan därför vara rimligt att avvakta att sådana utgiftsramar införs innan steget med en långtgående uppdragsstyrning av arbetsgivarorganisationen genomförs.

Regeringen har den 6 februari 1992 tillkallat en kommitté (dir. 1992:10) med uppdrag att se över förvaltningsmyndigheternas ledningsformer m.m. Utredningsuppdraget omfattar bl.a. frågor om verksstyrelsernas roll och befogenheter samt ansvarsfördelningen mellan styrelse och verkschef. Enligt arbetsgivarkommitténs mening kan det finnas anledning att också avvakta resultatet av utredningen om förvaltningsmyndigheternas ledningsformer innan slutlig ställning tas till ledningsformerna för arbetsgivaraorganisationen.

Mot denna bakgrund anser kommittén att den allmänna inriktning för arbetsgivarfunktionen som angivits i detta betänkande bör gälla men att det kan vara för tidigt att idag föreslå vissa inslag i modellen för en arbetsgivarorganisation som verkar helt på myndigheternas uppdrag. Det innebär vidare att regeringen även tills vidare bör svara för tillsättningen av styrelse och ledning för SAV. Kommittén förutsätter dock att myndighetsföreträdare även i fortsättningen skall dominera styrelsen.

Kommittén vill också understryka betydelsen av att SAV även i fortsättningen söker utveckla sin förankring hos myndigheterna. SAV:s nya organisation med delegationer för olika statliga verksamhetsfält kan vara en form för detta. Som ett led i en ökad förankring hos myndigheterna bör SAV:s verksamhet avgiftsfinanserias i linje med vad kommittén tidigare har redovisat. Den årliga avgiften bör därvid fastställas av

regeringen men efter förslag i SAV:s anslagsframställning, som beslutas av dess styrelse dominerad av myndighetsföreträdare.

Även med denna arbetsgivarorganisation är det enligt kommitténs mening angeläget att öka självständigheten i enskilda arbetsgivarpolitiska avgöranden. Avtal bör därför normalt kunna träffas utan förbehåll om regeringens godkännande i linje med vad som tidigare redovisats. Även i övrigt bör den självständighetslinje följas som kommittén skisserat i det föregående.

5.5 Ny ställföreträdarlag

I en utredningsrapport från civildepartementet (Ds 1991:2) lämnas förslag om en förenklad ställföreträdarlag.

I förslaget räknas uttryckligen upp de arbetsgivare med offentlig ställning som skall företrädas av SAV, nämligen:

- Stiftelsen Svenska institutet,
- SIPRI, utom arvodes- och kontaktsanställda forskare,
- Stiftelsen WHO Collaborating Centre on International Drug Monitoring,
- de allmänna försäkringskassorna
- Stiftelsen Nordiska museet,
- Stiftelsen Tekniska museet,
- Stiftelsen Riksutställningar,
- Svenska språknämnden,
- Skogs- och lantbruksakademien,
- Svenska kyrkans församlingar och kyrkliga samfälligheter, såvitt avser prästanställningar.

Frågan om behovet av en lagstiftning berörs inte närmare i rapporten.

De förslag som lagts fram i rapporten tillstyrks helt eller i huvudsak eller lämnas utan erinran av det övervägande flertalet remissinstanser som yttrat sig över förslagen. Förslaget att ge SAV det totala förhandlingsansvaret med rätt för SAV att helt eller delvis lämna över ansvaret till arbetsgivaren kritiseras från några håll.

Skogs- och lantbruksakademien anser att akademien inte skall omfattas av ställföreträdarlagen. Svenska kyrkans församlings- och pastorats-

förbund önskar att det utreds vilken ordning som bör gälla efter ett upphävande av ställföreträdarlagen på kyrkans område.

Försäkringskasseförbundet avvisar bestämt varje tanke på att SAV i fortsättningen skall ha det totala förhandlingsansvaret för området, medan Riksförsäkringsverket i princip inte har något att invända mot förslaget.

Innan regeringen tar ställning till lagförslaget har man valt att avvakta arbetsgivarkommitténs förslag.

Av rapporten framgår att statens ställföreträdarskap har ansetts böra gälla som villkor för statsbidrag eller att verksamhetsområdet är så viktigt att ställföreträdarskapet är nödvändigt (t.ex. kyrkan).

Ställföreträdarskapet som villkor för statsbidrag kan ifrågasättas eftersom statsbidragen kan göras oberoende av löneökningarna inom det aktuella området, vilket också skett i många fall. Inom det ekonomiskt kanske viktigaste området, nämligen skolan, har också ställföreträdarskapet upphört samtidigt som statsbidragssystemet förändrats i sin tekniska uppbyggnad.

Kyrkan har under senare tid fått ett självbestämmande i sådan utsträckning att ställföreträdarskapet kan ifrågasättas. Ställföreträdarlagen omfattar dessutom endast prästanställningar. Verksamheten är inte heller finansierad med statsbidrag.

I prästanställningslagen (1988:184, omtryckt 1991:320) sägs att avlöningsförmåner i prästernas anställningar fastställs under medverkan av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Regeringen beslöt i våras att tillkalla en beredning (dir. 1992:45) med upgift att se över den statliga regleringen av Svenska kyrkans ekonomi. Av direktiven framgår bl.a. att det bör finnas förutsättningar att genomföra ytterligare förenklingar och att ge Svenska kyrkan ökad frihet i fråga om regleringen av den prästerliga tjänsteorganisationen. Med hänsyn till det pågående utredningsarbetet föreslår kommittén att prästanställningarna tills vidare omfattas av SAV:s ställföreträdarskap.

Försäkringskassorna behandlas väsentligen som myndigheter när det gäller finansering och övrig styrning. Det kan därför vara rimligt att likställa dem med statliga myndigheter när det gäller den centrala arbetsgivarfunktionen. Det bör kunna ske inom ramen för de samförhandlingar som hittills skett mellan SAV och Försäkringskasseförbundet.

Arbetsgivarorganisationen bör således endast utöva ställföreträdarskap inom försäkringskasseområdet och när det gäller prästanställningar. Regleringen av detta bör kunna ske genom en ny ställföreträdarlag. Ett förslag till sådan lag lämnas i *bilaga 7*.

Arbetsgivare som inte företräds av SAV bör mot ersättning kunna lämnas bistånd av SAV vid förhandlingar om kollektivavtal m.m.

Av årets budgetproposition (1991/92:100 bil. 9) framgår att regeringen överväger att överföra något eller några universitet och högskolor till stiftelseform. Det förefaller kommittén viktigt att universitet och högskolor i fristående stiftelser inte blir uppsplittrade som arbetsgivare utan att de kommer att utgöra ett enhetligt avtalsområde. Om regering och riksdag önskar bibehålla ett gemensamt avtalsområde för universitet och högskolor kan ställföreträdarlagen göras tillämplig på sådana stiftelser.

Bilaga 1

Arbetsgivarkommitténs sammansättning

Ledamöter

Direktör Lars-Gunnar Albåge, ordf.,	fr.o.m. 1992-03-19
Planeringschef Göran Ekström,	-"-
Verkställande direktör Åke Hallman,	-"-
Generaltulldirektör Ulf Larsson,	-"-
Verkställande direktör Carl—Erik Nyquist,	-"-

Sakkunniga

Departementsråd Ingemar Wahlberg,	fr.o.m. 1992-03-19
Departementsråd Bo Riddarström,	-"- 1992-04-10

Sekreterare

Departementsråd Lars Eriksson,	fr.o.m. 1992-04-01
Förhandlingschef David Andersson,	-"-

Bilaga 2

Kommittédirektiv
Statens arbetsgivarfunktion
Dir. 1992:31

Chefen för finansdepartementet, statsrådet Wibble, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en kommitté tillkallas för att lämna förslag till framtida utformning av statens centrala arbetsgivarfunktion.

Kommittén skall pröva om det bör finnas en eller om det behövs flera centrala arbetsgivarorganisationer för verksamhet som staten bedriver i olika former, i förvaltningsmyndigheter, affärsverk, bolag och stiftelser.

Kommittén skall även beakta behovet av sektors- och branschanpassningar av statliga verksamheter samt möjligheterna till smidiga förändringar av verksamhetsformer och huvudmannaskap.

Uppdragets bakgrund

Statens arbetsgivarverk

I samband med den s.k. förhandlingsrättsreformen år 1965 bildades ett centralt ämbetsverk — Statens avtalsverk — för att handha bl.a. förhandlingar om löner m.m. för statsanställda.

I proposition (1977/78:157) om organisation av statsförvaltningens centrala arbetsgivarfunktion föreslogs inrättande av ett nytt centralt ämbetsverk — Statens arbetsgivarverk — som central myndighet för arbetsgivarpolitiken på verksnivå.

Enligt den utredning som låg till grund för propositionen borde arbetsuppgifter som ankommer på staten som arbetsgivare hållas organisatoriskt skilda från de uppgifter som sammanhänger med statens allmänna samhällsfunktioner. Uppgifterna som statlig arbetsgivarpart på central nivå skulle samlas till en myndighet — arbetsgivarverket. Verket skulle svara för samordningen av den statliga arbetsgivarpolitiken i den mån detta inte ankom på regeringen.

I samordningsansvaret för den statliga arbetsgivarpolitiken borde ingå uppgiften att verka för en samordning mellan centrala organ inom verksamhet som är av betydelse för den statliga arbetsgivarpolitiken. Vidare innefattades uppgiften att främja ett enhetligt arbetsgivaragerande hos myndigheterna i den utsträckning detta ansågs nödvändigt och lämpligt.

Riksdagen följde i huvudsak regeringens förslag (AU39, rskr. 350).

Sedan arbetsgivarverket bildades har en omfattande utveckling ägt rum inom det personalpolitiska området i staten.

Arbetsgivarverket är för närvarande central arbetsgivarorganisation för civila statsförvaltningen och försvaret samt för affärsverken Televerket, Postverket, Statens järnvägar, Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Domänverket, Svenska Kraftnät och Trollhätte kanalverk. Verket träffar ramavtal med de statliga huvudorganisationerna om löner och anställningsvillkor. Dessutom svarar arbetsgivarverket för övriga centrala avtal om t.ex. pensioner, medbestämmande, trygghet och arbetsmiljö. Vidare bedriver verket utrednings-, utvecklings-, informations- och utbildningsinsatser inom olika områden inom arbetsgivarpolitiken. Sådana områden är för närvarande arbetsmiljö, chefsförsörjning, jämställdhets- och medinflytandefrågor samt olika kompetensförsörjningsfrågor.

Med stöd av lagen (1965:576) om ställföreträdare för kommun vid vissa avtalsförhandlingar m.m. (ändrad senast 1982:101) — ställföreträdarlagen — medverkar arbetsgivarverket vidare vid förhandlingar för en del arbetstagare hos icke-statliga arbetsgivare. Som exempel på sådana arbetsgivare med offentlig ställning kan nämnas försäkringskassorna, Svenska kyrkan, Nordiska museet och Tekniska museet. Ett förslag till en ny förenklad ställföreträdarlag (Ds 1991:2) har utarbetats inom regeringskansliet.

Sammanlagt omfattar arbetsgivarverkets avtalsområde 350 000 anställda.

Arbetsgivaralliansen

Arbetsgivaralliansen tidigare Arbetsgivareföreningen SFO bildades år 1970 som en självständig ideell förening finansierad av medlemmarna genom avgifter. Arbetsgivaralliansen är en av arbetsmarknadens huvudorganisationer och har mer än 1 300 arbetsgivare anslutna. I medlemskretsen ingår bl.a. av staten ägda bolag samt stiftelser och föreningar.

Arbetsgivaralliansen är således central arbetsgivarorganisation för betydande delar av den statliga företagssektorn som är av stor omfattning och representerar en mångfald olika verksamhetsinriktningar, alltifrån små bolag med speciell verksamhet till stora industriföretag med kommersiell inriktning. Totalt omfattar den statliga företagssektorn — exkl. affärsverkens bolag — ett femtiotal aktiebolag som i flertalet fall är moderbolag i koncerner samt sex finansieringsbolag där staten äger minst 50 % av aktiekapitalet. Totalt sysselsatte den statliga företagssektorn år 1990 ca 300 000 personer, varav 90 000 är anställda i företag som är anslutna till Arbetsgivaralliansen.

Arbetsgivaralliansen är vidare central arbetsgivarorganisation för ett antal små och medelstora företag inom den privata sektorn samt för stora delar av den ideella sektorn.

Arbetsgivaralliansen träffar rekommendationsavtal på huvudorganisationsnivå med LO resp. PTK om löner, försäkringar, pensioner, miljöfrågor och medbestämmande. Förhandlingar om övergripande avtal liksom merparten av förekommande tjänstemanna- och arbetaravtal, som i vissa fall skall godkännas av styrelsen, sker under medverkan av den av styrelsen utsedda förhandlingsdelegationen. Med utgångspunkt i rekommendationsavtalen sluts kollektivavtal mellan Arbetsgivaralliansens branschkommittéer och fackförbunden.

Arbetsgivareföreningen BOA

Arbetsgivareföreningen BOA bildades år 1990 som en ideell förening. Föreningen finansieras av medlemmarna genom avgifter. Till föreningen anslöt sig då sex bolag, som tillhörde affärsverk. För närvarande finns det ca 25 medlemsföretag med sammanlagt ca 12 000 anställda. Medlemsföretagen kommer från vattenfallskoncernen, televerkskoncernen och vägverket. Vattenfall AB med vissa dotterbolag representerar ca 9 000 anställda.

Medlemskap i föreningen kan erhållas av statligt ägda och andra företag. Föreningens styrande organ — stämman, styrelsen och förhandlingsdelegationen — utgörs av företrädare för medlemmarna.

Arbetsgivareföreningen BOA tecknar avtal med SACO, Statsanställdas Förbund och TCO-OF/A, vilka tillsammans har ett gemensamt avtalsområde med ett avtal, Bolagsavtalet (BOA). Detta är ett så kallat medarbetaravtal och det innehåller avtal inom de flesta områden, t.ex. löner, allmänna anställningsvillkor och pensioner.

Aktuell utveckling

Utvecklingen på arbetsmarknaden kännetecknas av en ökad decentralisering av lönebildning och personalpolitik. Inom den privata arbetsmarknaden har under 1980-talet löneförhandlingar i ökad utsträckning förts på bransch- och företagsnivå. Inom det kommunala området har de enskilda primärkommunernas och landstingskommunernas inflytande över lönebildningen ökat.

Verksamhetsintresset har tydligare än under 1970-talet varit styrande för statens position som arbetsgivare i löneförhandlingarna. En decentralisering av personalpolitiken och en strävan att bättre anpassa personalpolitiken i olika statliga verksamheter till de skilda miljöer i vilka de verkar har åstadkommits.

Mot bl.a. denna bakgrund har de avtalsreglerade villkoren i statlig anställning under senare delen av 1980-talet närmat sig vad som gäller på arbetsmarknaden i övrigt. Det statliga lönesystemet har förändrats från ett detaljreglerat system mot ett system med individuellt differentierad lönesättning. Genom bl.a. ökade inslag av individuell lönebildning och centrala avtal med lägstlöner har de lokala statliga arbetsgivarna fått större möjligheter att anpassa anställningsvillkor till övriga arbetsmarknadssektorer.

Under 1980-talet har således stora förändringar skett inom det avtalsreglerade området i statsförvaltningen. Utvecklingen mot en resultatstyrning bör möjliggöra en fortsatt decentralisering och marknadsanpassning av löne- och anställningsvillkoren i staten. Samtidigt sker emellertid en rad förändringar av den statliga verksamheten som påverkar den centrala arbetsgivarfunktionen.

I propositionen (1991/92:69) om privatisering av statligt ägda företag, m.m. redovisas förslag till successiv försäljning av i första hand de företagsenheter eller företagsgrupper inom den statliga sektorn som idag

arbetar under kommersiella betingelser på konkurrensutsatta marknader. I ett längre perspektiv kan delar av verksamheter inom bl.a. affärsverken bli aktuella för försäljning sedan de utsatts för konkurrens. Regeringen begärde bemyndigande att helt eller delvis försälja statens aktier eller delar av verksamheten i sammanlagt 35 företag. Regeringen begärde vidare ett bemyndigande att helt eller delvis sälja Domänverket och Statens vattenfallsverk efter genomförd bolagsbildning. Som andra exempel där en försäljning kan bli aktuell på längre sikt nämns delar av Televerket, Postverket, Statens järnvägar och Luftfartsverket. Om samtliga 35 företag säljs ut berörs ca 120 000 anställda av huvudmannaskapsförändringarna. I vissa särskilda fall anser regeringen dock att det kan vara motiverat att staten behåller ett minoritetsintresse för att i någon mån kunna påverka företagens verksamhet.

Verksamheten vid Statens vattenfallsverk överfördes med vissa undantag till ett av staten helägt aktiebolag — Vattenfall AB — vid årsskiftet 1991-92. Samtidigt bildades affärsverket Svenska Kraftnät som förvaltar och driver storkraftnätet för el och affärsverket Trollhätte kanalverk.

I budgetpropositionen 1992 (prop. 1991/92:100 bil. 7) redovisas regeringens syn på affärsverksamheten inom kommunikationsområdet. När de statliga enheterna inom kommunikationssektorn kommer att möta en ökad konkurrens kan det bli nödvändigt att i ett första steg bolagisera hela eller delar av de affärsverk som i framtiden kommer att verka på konkurrensutsatta marknader. I ett andra steg kan det också bli aktuellt med privatisering, dvs. att staten säljer ut hela eller delar av de statliga bolag som verkar inom kommunikationsområdet.

Luftfartsverkets framtida struktur kommer att ses över med inriktning att tydligare skilja infrastruktur och myndighetsuppgifter från kommersiell verksamhet. Statens järnvägar bolagiseras, men först efter det att nuvarande rekonstruktionsperiod är avslutad. Vidare är inriktningen att Televerket skall bolagiseras den 1 januari 1993. Förutsättningarna för ett framtida privat ägande i detta bolag kommer att övervägas. Beträffande Postverket är inriktningen en bolagisering den 1 januari 1993.

Dessa förändringar kommer — om de genomförs — att innebära att merparten av de anställda i affärsverk i framtiden kan komma att vara anställda i aktiebolag med svenska staten som huvudaktieägare i stället för i statliga myndigheter.

Riksdagen har nyligen beslutat att huvuddelen av den verksamhet som Byggnadsstyrelsen för närvarande bedriver skall föras över i aktiebolagsform.

I budgetpropositionen 1992 (prop. 1991/92:100 bil. 11) anmäldes att regeringen har för avsikt att lägga fram förslag till riksdagen om bolagisering av AMU-gruppens verksamhet.

I propositionen (1991/92:91) om ombildning av Samhall till aktiebolag m.m. föreslås att den verksamhet som stiftelserna inom Samhallgruppen bedriver i fortsättningen skall bedrivas i bolagsform i ett av staten helägt aktiebolag.

Utgångspunkter

Jag har tidigare redovisat att det inom myndighetsområdet pågår en övergång till en mer resultatorienterad styrning än tidigare. Formerna för statsmakternas beslut om myndigheternas förvaltningskostnader kommer att övervägas inom kort (dir. 1992:28). En utgångspunkt är att en förändrad styrning av myndigheterna genom minskad detaljreglering förutsätter att statsmakterna klart anger ekonomiska ramar för myndigheternas verksamhet. Med detta följer en fortsatt decentralisering av arbetsgivaransvaret till myndigheterna. För att myndigheterna skall kunna bedriva verksamheten effektivt bör en fortsatt verksamhetsanpassning av avtalsvillkor m.m. kunna ske. Det innebär bl.a. en mer decentraliserad förhandlingsordning, större flexibilitet i lönesystem samt fortsatta anpassningar av avtalsvillkoren till relevanta delar av andra arbetsmarknadssektorer. Därmed blir det också möjligt att ge myndigheterna ett ökat inflytande på lönebildningen.

Jag har tidigare redovisat regeringens principiella syn på statligt ägande av företag. Ett långsiktigt mål är att sådan verksamhet som är konkurrensutsatt skall avvecklas ur statlig ägo. För sådan verksamhet föreligger knappast något behov av en särskild statlig arbetsgivarorganisation. För vissa statliga företagsverksamheter som inte är konkurrensutsatta kommer dock även i framtiden bolagsformen att vara den mest lämpade.

Omfattande verksamheter i statens regi som för närvarande bedrivs i myndighetsform eller inom affärsverk överförs till aktiebolagsform, där staten — åtminstone inledningsvis — är huvudman (huvudaktieägare). För vissa statliga verksamheter övervägs även stiftelseformen. Jag anser att arbetsgivarpolitiken är ett viktigt instrument att stärka bolagens och stiftelsernas konkurrenskraft bl.a. för att förverkliga de mål som ligger

bakom valet av ny associationsform. Arbetskonflikter inom dessa områden kan emellertid - oavsett associationsform - skapa stora samhälleliga störningar och betydande konsekvenser för tredje man. Mot denna bakgrund är det angeläget att statens position som arbetsgivare är stark. För viss verksamhet kräver det, åtminstone under ett övergångsskede att arbetsgivarpolitiken är väl koordinerad med arbetsgivarpolitiken inom det rent statliga området.

Detta innebär att det både inom stiftelse- och myndighetsverksamhet, liksom för viss del av företagsverksamheten finns behov av samordning mellan enskilda arbetsgivare och centrala avtal i vissa grundläggande avseenden. Detta hindrar givetvis inte ett fortsatt decentraliserat arbetsgivaransvar, en decentraliserad lönebildning samt sektors- och branschanpassningar inom dessa ramar.

För närvarande finns det tre arbetsgivarorganisationer som tecknar avtal för verksamheter där staten antingen är huvudman för myndigheter eller ägare av bolag eller stiftelser. En splittrad arbetsgivarorganisation kan inverka försvårande på strukturanpassningar, byte av associationsform samt ändrat huvudmannaskap.

Staten bör enligt min mening ha som mål för sin arbetsgivarpolitik att skapa anställningsvillkor så att organisations- och verksamhetsförändringar samt ändrade finansieringsformer underlättas. Detta kräver en effektiv samverkan mellan olika arbetsgivarföreträdare där staten är huvudman. Jag anser det nu motiverat, mot den bakgrund som jag har tecknat i det föregående att se över såväl behovet av, som avgränsningen mellan de arbetsgivarorganisationer som finns där staten är huvudman för verksamheterna.

Behov av centrala arbetsgivarfunktioner föreligger av bl.a. följande skäl. Centrala arbetsgivarfunktioner underlättar en samordning av anställningsvillkor. Det kan vara angeläget att upprätthålla enhetliga s.k. allmänna anställningsvillkor om arbetstider, semestrar, trygghetssystem, pensioner och företagshälsovård m.m. Sådana åtaganden är långsiktiga och kan vara svåra att anpassa annat än över långa tidsperioder.

Centrala arbetsgivarfunktioner medger också effektivare regleringar av övergripande förhandlingsordningar, konflikträtt m.m. för att upprätthålla en stabilitet på arbetsmarknaden och minska riskerna för produktionsstörande arbetskonflikter. Genom en sådan samverkan mellan arbetsgivarorganisationer kan det vara lättare att få genomslag för gemensamma arbetsgivarpolitiska ståndpunkter.

Ett viktigt motiv för en central arbetsgivarfunktion för företag är också att kollektivt fördela de ekonomiska riskerna vid arbetskonflikter. Med stöd av gemensamma resurser kan arbetsgivarna möta kollektivt riktade konflikthot från arbetstagarsidan.

Inom myndighetsområdet förutsatte förhandlingsrättsreformen år 1965 att konflikträtten hölls samman på central nivå. Reformen vilade på det huvudavtal som träffats mellan de centrala parterna. Enligt detta avtal får inte i något fall stridsåtgärd vidtagas på arbetstagarsidan utan att åtgärden blivit beslutad eller medgiven av vederbörande huvudorganisation. På arbetsgivarsidan ligger konflikträtten hos arbetsgivarverket. Den ovan redovisade ordningen skall enligt min mening vara utgångspunkt för kommitténs arbete.

Uppdraget

Kommittén skall belysa eventuella behov av en samordning av den centrala arbetsgivarfunktionen för alla områden där staten är huvudman. Erfarenheterna visar att olika avtalsområden och arbetsgivartillhörighet för olika statliga verksamheter kan leda till organisationstvister och konflikter bl.a. i samband med förändringar av verksamhetsform. Tjänstepensioneringen, med dess krav på stabilitet och långsiktighet, är ett område där särskilda problem kan uppkomma vid byte av verksamhetsform. Övergången från ett pensionsavtalsområde till ett annat måste vara väl genomtänkt. Ansvaret för pensionsåtaganden och pensionsskulder måste fördelas på ett skäligt och tydligt sätt. Det rör sig ofta om avsevärda belopp. Det är angeläget att staten förfogar över en arbetsgivarfunktion som kan bidra till att sådana frågor blir lösta på ett tillfredsställande sätt.

Mot bakgrund av vad jag nu har anfört skall kommittén överväga och lämna förslag till hur arbetsgivarfunktionen bör utformas för statliga myndigheter och affärsverk, för företag där staten inom överskådlig tid bedöms ha för avsikt att även fortsättningsvis inneha aktiemajoriteten samt för verksamheter som bedrivs i stiftelseform. Kommittén skall även ge förslag till verksamhetsform för den statliga arbetsgivarfunktionen samt överväga hur ledningsfunktioner, finansieringsformer m.m. bör utformas.

I regeringsformens 9 kap. 11 § slås det fast att riksdagens finansutskott skall medverka i arbetsgivarpolitiken. En översyn av den praktiska tillämpningen av arbetsgivaransvaret mellan riksdagen, rege-

ringen och myndigheterna bör göras av kommittén mot bakgrund av den utveckling som jag tidigare har redovisat. Den nuvarande lydelsen av RF 9 kap. 11 § skall vara utgångspunkt för övervägandena. Kommittén skall särskilt belysa hur relationerna i arbetsgivarpolitiska frågor mellan riksdag, regering och myndigheterna kan komma att påverkas av kommitténs förslag.

Kommittén skall lämna förslag till hur regeringens behov av kompetens och stöd inom arbetsgivarområdet bör utformas.

Kommittén bör vidare överväga om det i fortsättningen behövs någon ställföreträdarlag och — om kommittén finner stöd för att behålla en sådan lagreglering — hur den i så fall bör vara utformad. Därvid skall beaktas vad som sägs i det framlagda förslaget (Ds 1991:2) till förenklad ställföreträdarlag och remissyttrandena över det.

Kommittén skall redovisa sitt förslag senast under september månad 1992.

Uppdragets genomförande

För kommittén gäller direktiven till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagens inriktning (dir. 1984:5) och om beaktande av EG-aspekter (dir. 1988:43).

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för finansdepartementet att tillkalla en kommitté — omfattad av kommittéförordningen (1976:119) — med högst fem ledamöter med uppdrag att lämna förslag till hur den centrala statliga arbetsgivarfunktionen bör utformas,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta sjunde huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Finansdepartementet)

Bilaga 3

Myndighetsförteckning

Affärsverk och infrastrukturmyndigheter

(9 verk; c:a 140 000 anställda)

Banverket
Luftfartsverket
Posten
Sjöfartsverket
Statens järnvägar
Svenska kraftnät
Televerket
Trollhätte kanalverk
Vägverket

Arbetsliv, omsorg och utbildning

(27 myndighetsområden; c:a 19 000 anställda)

Arbetsmarknadsstyrelsen
Barnmiljörådet
Birgittaskolan
Ekeskolan
Folkhälsoinstitutet
Försvarets sjukvårdsstyrelse
Handelsflottans pensionsanstalt
Hällsboskolan
Kristinaskolan
Läkemedelsverket
Manillaskolan
Nämnden för vårdartjänst
Presstödsnämnden

Riksförsäkringsverket
Sameskolstyrelsen
Skolverket
Socialstyrelsen
Statens beredning för utvärdering av medicinsk metodik
Statens förlikningsmannaexpedition
Statens handikappråd
Statens institut för handikappfrågor i skolan
Statens institut för psykosocial miljömedicin
Statens invandrarverk
Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor
Statens skolor för vuxna Härnösand
Statens skolor för vuxna Norrköping
Statens ungdomsråd
Stiftelsen WHO Collaborating Centre
Styrelsen för u-landsutbildning i Sandö
Tomtebodaskolans resurscenter TRC
Verket för högskoleservice
Vänerskolan
Åsbackaskolan
Östervångskolan
Överklagandenämnden för högskolan

Ekonomi

(15 myndighetsområden; c:a 21 000 anställda)

Beredningen för internationellt tekniskt-ekonomiskt samarbete
Centrala studiestödsnämnden
Exportkreditnämnden
Finansinspektionen
Generaltullstyrelsen
Kammarkollegiet
Konjunkturinstitutet
Konkurrensverket
Konsumentverket
Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden
Riksgäldskontoret
Riksskatteverket

Statens bostadskreditnämnd
Styrelsen för Sverigebilden
SWEDECORP

Kultur m.m.

(32 myndighetsområden; c:a 4 000 anställda)

Arkitekturmuseet
Arkivet för ljud och bild
DOVA
Folkens museum — etnografiska
Handelsflottans kultur- och fritidsråd
Kabelnämnden/närradionämnden
Konstnärsnämnden
Krigsarkivet
Kungl. biblioteket
Livrustkammaren
Naturhistoriska riksmuseet
Nordiska museet
Nämnden för utställningar av nutida svensk konst i utlandet
Radionämnden
Riksantikvarieämbetet
Riksarkivet
Riksutställningar
Statens biografbyrå
Statens försvarshistoriska museer
Statens konstmuseer
Statens konstråd
Statens kulturråd
Statens musiksamlingar
Statens psykologisk-pedagogiska bibliotek
Statens sjöhistoriska museum
Svenska institutet
Svenska språknämnden
Svenskt biografiskt lexikon
Sveriges författarfond
Talboks- och punktskriftsbiblioteket
Tekniska museet
Zornsamlingarna

Försäkringskassor och kyrkor

Stiftsstyrelsen i Göteborg
Stiftsstyrelsen i Härnösand
Stiftsstyrelsen i Karlstad
Stiftsstyrelsen i Linköping
Stiftsstyrelsen i Luleå
Stiftsstyrelsen i Lund
Stiftsstyrelsen i Skara
Stiftsstyrelsen i Stockholm
Stiftsstyrelsen i Strängnäs
Stiftsstyrelsen i Uppsala
Stiftsstyrelsen i Visby
Stiftsstyrelsen i Växjö
Västerås stiftssamfällighet

Militära försvaret

(12 myndighetsområden; c:a 36 000 anställda)

Arméstaben
Chefen för armén
Chefen för flygvapnet
Chefen för marinen
Flygstaben
Försvarets förvaltningshögskola
Försvarshögskolan
Försvarsstaben
Marinstaben
Militärhögskolan
Värnpliktsverket
Överbefälhavaren

Miljö, teknik och jordbruk

(28 myndighetsområden; c:a 8 000 anställda)

Arbetarskyddsstyrelsen
Arbetsmiljöfonden
Avfallsforskningsrådet

Boverket
Centrala försöksdjursnämnden
Centralnämnden för fastighetsdata
Delegationen för industriell utveckling inom informationsteknologiområdet
Fiskeriverket
Fonden för fukt- och mögelskador
Försvarets radioanstalt
Kemikalieinspektionen
Koncessionsnämnden för miljöskydd
Kustbevakningen Centrala ledningen
NUTEK
Nämnden för statens gruvegendom
Rymdstyrelsen
Sjösäkerhetsrådet
Statens haverikommission
Statens jordbruksverk
Statens kärnkraftinspektion
Statens livsmedelsverk
Statens naturvårdsverk
Statens räddningsverk
Statens strålskyddsinstitut
Statens växtsortnämnd
Sveriges geologiska undersökning
Trafiksäkerhetsverket
Transportforskningsberedningen

Regeringskansliet, stabsmyndigheter och länsstyrelser

(45 myndighetsområden; c:a 13 000 anställda)

Civilbefälhavaren i Mellersta civilområdet
Civilbefälhavaren i Nedre Norrlands civilområde
Civilbefälhavaren i Södra civilområdet
Civilbefälhavaren i Västra civilområdet
Civilbefälhavaren i Övre Norrlands civilområde
Försvarets personalnämnd
Glesbygdsmyndigheten
Kommerskollegium

Länsstyrelsen i Blekinge län
Länsstyrelsen i Gotlands län
Länsstyrelsen i Gävleborgs län
Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län
Länsstyrelsen i Hallands län
Länsstyrelsen i Jämtlands län
Länsstyrelsen i Jönköpings län
Länsstyrelsen i Kalmar län
Länsstyrelsen i Kopparbergs län
Länsstyrelsen i Kristianstads län
Länsstyrelsen i Kronobergs län
Länsstyrelsen i Malmöhus län
Länsstyrelsen i Norrbottens län
Länsstyrelsen i Skaraborgs län
Länsstyrelsen i Stockholms län
Länsstyrelsen i Södermanlands län
Länsstyrelsen i Uppsala län
Länsstyrelsen i Värmlands län
Länsstyrelsen i Västerbottens län
Länsstyrelsen i Västernorrlands län
Länsstyrelsen i Västmanlands län
Länsstyrelsen i Älvsborgs län
Länsstyrelsen i Örebro län
Länsstyrelsen i Östergötlands län
Nordiska afrikainstitutet
Länsstyrelsernas organisationsnämnd
Nämnden för statliga förnyelsefonder
Regeringskansliets förvaltningskontor
Riksrevisionsverket
SAREC
SIDA
SIPRI
Statens arbetsmiljönämnd
Statskontoret
Styrelsen för psykologiskt försvar
Totalförsvarets chefsnämnd
Vapenfristyrelsen
Överstyrelsen för civil beredskap

Rättsområdet

(20 myndighetsområden: c:a 45 000 anställda)

Allmänna Reklamationsnämnden
Arbetsdomstolen
Brottsförebyggande rådet
Brottsskadenämnden
Datainspektionen
Domstolsverket
Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd
Justitiekanslern
Jämställdhetsombudsmannen
Kriminalvårdsstyrelsen
Lotterinämnden
Marknadsdomstolen
Ombudsmannen mot etnisk diskriminering
Patentbesvärsrätten
Rikspolisstyrelsen
Riksåklagaren
Rättsmedicinalverket
Statens Va-nämnd
Totalförsvarets tjänstepliktsnämnd
Utlänningsnämnden

Universitet, högskolor och forskning

(54 myndighetsområden; c:a 47 000 anställda)

Arbetslivscentrum
Arbetsmiljöinstitutet
Chalmers tekniska högskola
Danshögskolan
Dramatiska institutet
Forskningsrådsnämnden
Försvarets forskningsanstalt
Grafiska institutet
Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet
Högskolan för lärarutbildning
Högskolan i Borås

Högskolan i Eskilstuna/Västerås
Högskolan i Falun/Borlänge
Högskolan i Gävle/Sandviken
Högskolan i Halmstad
Högskolan i Jönköping
Högskolan i Kalmar
Högskolan i Karlskrona/Ronneby
Högskolan i Karlstad
Högskolan i Kristianstad
Högskolan i Luleå
Högskolan i Skövde
Högskolan i Sundsvall/Härnösand
Högskolan i Växjö
Högskolan i Örebro
Högskolan i Östersund
Idrottshögskolan
Institutet för rymdfysik
Karolinska institutet
Konstfackskolan
Konsthögskolan
Manne Siegbahninstitutet
Medicinska forskningsrådet
Musikhögskolan i Stockholm
Naturvetenskapliga forskningsrådet
Operahögskolan i Stockholm
Polarforskningssekretariatet
Skogs- och jordbrukets forskningsråd
Skogs- och lantbruksakademien
Socialvetenskapliga forskningsrådet
Statens institut för byggnadsforskning
Statens råd för byggnadsforskning
Sveriges lantbruksuniversitet
Teaterhögskolan i Stockholm
Teknikvetenskapliga forskningsrådet
Tekniska högskolan
Universitetet i Göteborg
Universitetet i Linköping
Universitetet i Lund
Universitetet i Stockholm

Universitetet i Umeå
Universitetet i Uppsala

Uppdragsbaserad verksamhet

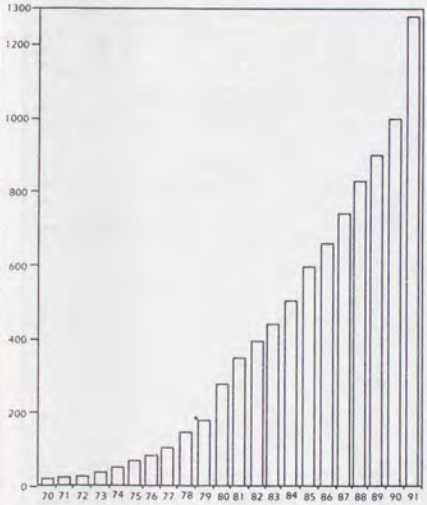
(26 myndighetsområden; c:a 27 000 anställda)

AMU-Gruppen
Arbetslivsfonden
Byggnadsstyrelsen
Flygtekniska försöksanstalten
Fortifikationsförvaltningen
Försvarets civilförvaltning
Försvarets datacenter
Försvarets materielverk
Försvarets mediecenter
Lantmäteriverket
Patent- och registreringsverket
Skogsstyrelsen
SMHI
Sprängämnesinspektionen
Statens bakteriologiska laboratorium
Statens geotekniska institut
Statens hundskola/Sveriges hundcenter AB
Statens löne- och pensionsverk
Statens maskinprovningar
Statens provningsanstalt
Statens utsädeskontroll
Statens veterinärmedicinska anstalt
Statens väg- och trafikinstitut
Statistiska centralbyrån
Styrelsen för teknisk ackreditering
Telestyrelsen

Anslutna arbetsgivare och branschkommittéer

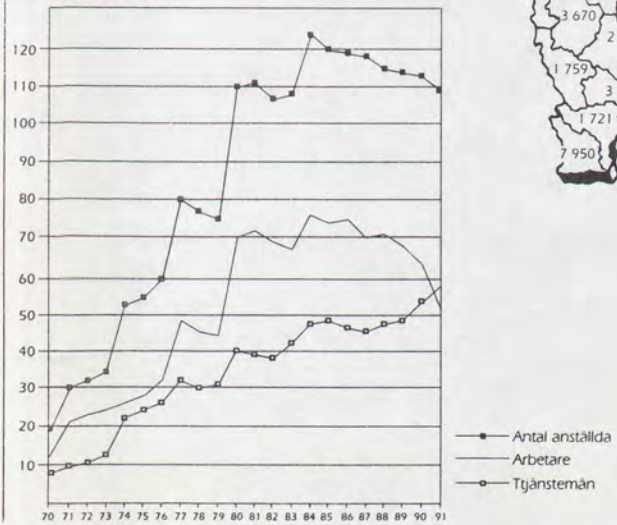
Antal anslutna arbetsgivare

Antalet anslutna arbetsgivare uppgick den 31 december till 1 278.



Antal anställda hos arbetsgivarna

Antalet anställda hos de SFO-anslutna arbetsgivarna uppgick till ca 110 000, varav ca 58 000 tjänstemän och ca 52 000 arbetare.



Antal anställda inom olika län

Branschkommittéer 1991-12-31

(Inom parentes jämförbara siffror 1990)

Kommitté	Antal arbetsgivare		Antal anställda	
AFFÄRSVERKSBOLAG	15	(3)	7 932	(4 618)
APOTEK	2	(2)	11 314	(11 495)
BEVAKNING OCH ALARMERING	3	(5)	2 154	(3 096)
EL	12	(13)	778	(789)
FABRIKSINDUSTRI	29	(28)	1 543	(1 688)
FOLKHÖGSKOLA	80	(1)	2 991	(5)
GRAFISK INDUSTRI	6	(9)	722	(942)
HANDEL	12	(15)	873	(920)
HOTELL OCH RESTAURANG	28	(36)	6 441	(7 885)
IDEELLA OCH IDÉBURNA ORGANISATIONER	124	(94)	1 520	(874)
IDROTT	608	(447)	2 345	(2 258)
KONSULT	46	(40)	2 289	(1 595)
LIVSMEDELSINDUSTRI	13	(14)	2 816	(3 019)
LÄKEMEDEL	5	(5)	2 139	(2 139)
MINERAL	11	(12)	3 795	(4 130)
PROVNING OCH UTVECKLING	28	(27)	4 718	(4 878)
SAMHALL	32	(31)	33 407	(35 081)
SKOGS- OCH TRAINDUSTRI	32	(28)	5 444	(5 470)
SPEL	3	(3)	600	(672)
STÅLINDUSTRI	-	(8)	-	(6 308)
TJÄNSTER	107	(105)	3 657	(3 939)
TRAFIK	10	(9)	1 245	(447)
VERKSTADSINDUSTRI	69	(82)	9 253	(10 969)
VÄRDEPAPPER	1	(1)	594	(647)

Antal arbetsplatser och anställda inom olika förbundsområden

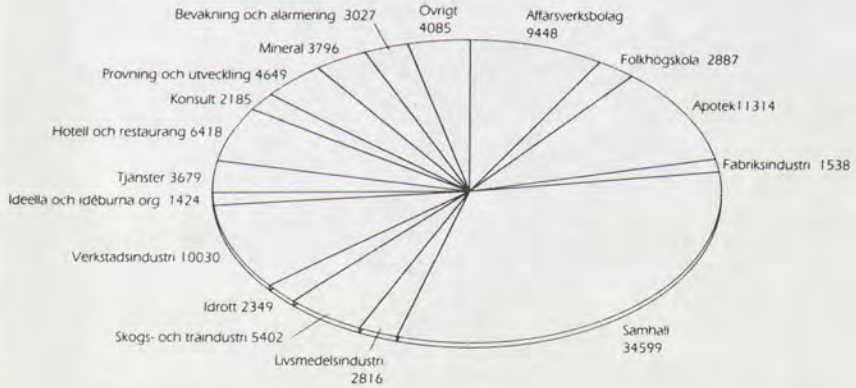
LO-området		
Beklädnadsarbetarnas Förbund	38	2012
Fastighetsanställdas Förbund	161	282
Grafiska Fackförbundet	66	3872
Handelsanställdas Förbund	82	607
Hotell- och Restauranganställdas Förbund	88	5242
Statsanställdas Förbund – exkl bk Affärs	45	1464
Sv Byggnadsarbetareförbundet	7	19
Sv Elektrikerförbundet	7	90
Sv Fabriksarbetareförbundet	53	2170
Sv Gruvindustriarbetareförbundet	13	2629
Sv Kommunalarbetareförbundet	71	914
Sv Lantarbetareförbundet	15	209
Sv Livsmedelsarbetareförbundet	14	1733
Sv Metallindustriarbetareförbundet	460	21774
Sv Musikerförbundet	3	562
Sv Pappersindustriarbetareförbundet	8	2456
Sv Skogsarbetareförbundet	22	361
Sv Transportarbetareförbundet	48	2297
Sv Träindustriarbetareförbundet	122	6639
Statsanställdas Förbund inom Branschkommitté AFFÄRSVERKSBOLAG	122	6639
Arbetare – ej erhållen förbundsfördelning	152	1312
Apoteksanställdas förbund - AAF	44	820
Sveriges Arbetares Centralorganisation	8	29

PTK-området		
Agriack	2	25
Apotekstjänstemannaförbundet	55	5804
Arkitektförbundet	3	39
Civilekonomernas Riksförbund	11	20
DIK-förbundet	6	13
Handelstjänstemannaförbundet	823	6354
JUSEK, Förbundet för jurister, samhällsvetare och ekonomer	24	88
Lararnas Riksforbund	14	21
Sv Industritjänstemannaförbundet	966	13 838
Sv Journalistförbundet	6	8
Sveriges Arbetsledareforbund	662	3174
Sveriges Civilingenjorsforbund	186	1736
Sveriges Farmaceutförbund	45	4196
Sveriges Halso- och sjukvårdstjänstemannaförbund	55	122
Sveriges Jägmästares och Forstmästares Riksförbund	2	13
Sveriges Naturvetares Förbund	8	94
Sveriges Psykologforbund	2	2
Sveriges Socionomers, personal- & förvaltningstjänstemans riksforbund - SSR	14	31
Sveriges Vetrinärforbund	12	22
Tjänstemän – ej erhållen förbundsfördelning	584	10516
Sveriges Fartygsbefälsförening	1	1
Svenska Folkhogskolans Lararforbund	4	15
Sveriges Kommunaltjänstemannaförbund	33	234
Sveriges Lakarforbund	3	4
Sveriges Lararforbund	11	35
Sveriges Universitetslararforbund	1	1
Tekniska Laroverkens ingenjorsforbund	4	7

Antal anslutna arbetsgivare inom olika storleksklasser

Storleksklass	Arbetsgivare antal	Arbetsgivare procent	Anställda antal	Anställda procent
- 25	910	74,2	4815	4,4
26 - 50	126	10,3	4514	4,1
51 - 100	72	5,9	5001	4,6
101 - 200	47	3,8	6744	6,2
201 - 500	17	1,4	5115	4,7
501 - 1000	27	2,2	20246	18,5
1001-2000	17	1,4	23398	21,3
2001-5000	10	0,8	28513	26,0
>5000	1	0,1	11300	10,3

Antal anställda fördelat på branschkommittéer



Bilaga 5

Förteckning över arbetsgivarorganisationer

1. Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF)

44 000 medlemsföretag är delägare i SAF och anslutna till något av SAF:s 35 arbetsgivareförbund, t.ex. ALMEGA, VI, FAO m.fl., 1 312 000 anställda

2. Tidningarnas arbetsgivareförening (TA)

188 medlemsföretag, 46 000 anställda.

3. Kooperationens Förhandlingsorganisation (KFO)

1 000 medlemsföretag, 100 000 anställda.

4. Statens arbetsgivarverk (SAV)

Statens myndigheter m.m. ca 380 000 anställda

5. Arbetsgivaralliansen (AA)

Statliga och andra bolag m.m. 1 300 medlemsföretag. ca 110 000 anställda

6. Arbetsgivarföreningen BOA

Statliga bolag 29 medlemsföretag, ca 12 000 anställda.

7. Svenska Kommunförbundet

284 kommuner, ca 700 000 anställda.

8. Landstingsförbundet

23 + 3 landsting, ca 450 000 anställda

9. Bankinstitutens Arbetsgivarorganisation (BAO)

196 delägare, ca 51 000 anställda.

10. Sveriges Frisörföretagare

6 500 medlemsföretag

11. Arbetarrörelsens förhandlingsorganisation (AFO)

12. Fastighetsarbetsgivarnas förbund

13. Folkbildningsförbundets Förhandlingsorganisation (FFO)

14. Arbetsgivarorganisationen KAB

15. Musiketablissementens Förening

16. Storstockholms Lokaltrafik AB (SL)

17. Sveriges skorstensfejarmästares Riksförbund

18. Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund

19. Försäkringskasseförbundet

20. Teatrarnas Riksförbund

21. Sveriges Radio – Koncernens Arbetsgivareorganisation

22. Riksdagens förvaltningskontaor

23. Kommunala företagens samorganisation

24. Föreningen Sveriges Spisbrödsfabrikanter

25. Föreningen Sveriges Tunnbrödsfabrikanter

Bilaga 6

Exempel på förordning med instruktion för Statens arbetsgivarorganisation;

utfärdad den.....

Regeringens föreskriver följande.

Uppgifter

1 § Statens arbetsgivarorganisation företräder de statliga myndigheterna

dels i förhandlingar om kollektivavtal som reglerar löner och övriga anställningsvillkor

dels vid samordning och utveckling av den statliga arbetsgivarpolitiken.

Om organisationens närmare uppgifter som företrädare för staten och för vissa icke statliga arbetsgivare med finns det särskilda föreskrifter.

2 § Organisationen skall särskilt

1. samordna formerna för de statliga myndigheternas verksamhet i frågor om förhandlingar och information enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet,

2. svara för myndigheternas gemensamma arbetsgivarpolitiska frågor inom statsförvaltningen,

3. inom sitt verksamhetsområde svara för sådan information, rådgivning och utbildning som myndigheterna önskar i sin egenskap av arbetsgivare,

4. i arbetstvister företräda staten som arbetsgivare i enlighet med vad som föreskrivs särskilt,

7. följa och analysera förhållandena på den statliga arbetsmarknaden och arbetsmarknaden i övrigt samt vid behov samarbeta i lämpliga former med motsvarande kommunala och enskilda organ.

Organisationen skall lämna de uppgifter om avtalens kostnader som regeringen begär.

3 § Organisationen skall meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av kollektivavtal som verket har slutit och som rör arbetstagare hos staten.

Organisationen skall på begäran av statliga myndigheter yttra sig om tillämpningen av kollektivavtal som någon annan statlig myndighet än organisationen har slutit.

Första och andra styckena tillämpas också, när organisationen eller en annan myndighet på något annat sätt än genom kollektivavtal enhetligt reglerar anställnings- och arbetsvillkor för arbetstagare hos staten.

Verksförordningens tillämpning

4 § Verksförordningen (1987:1100) skall tillämpas på arbetsgivarorganisationen med undantag av 3, 4, 12, 18, och 22 §§.

Styrelsen

5 § Styrelsen ansvarar för organisationens verksamhet.

6 § Organisationens styrelse består av högst 19 ledamöter. En av ledamöterna är ordförande och en är vice ordförande.

Styrelsen kan inom sig utse ett arbetsutskott med de uppgifter som styrelsen bestämmer.

Styrelsen är beslutför när ordföranden och minst sju av de andra ledamöterna är närvarande.

Myndighetschefens ansvar och uppgifter

7 § Organisationens chef ansvarar för den löpande förvaltningen enligt de riktlinjer och direktiv som styrelsen beslutar.

8 § Det ingår i chefens uppgifter

1. att förse styrelsen med underlag för beslut och att verkställa styrelsens beslut,

2. att själv avgöra ärenden som inte skall avgöras av styrelsen eller personalansvarsnämnden.

Personalansvarsnämnd

9 § Organisationens personalansvarsnämnd består — förutom av organisationens chef — två tjänstemän vid organisationen och två företrädare för organisationens personalförening.

Nämnden är beslutsför när ordföranden och minst tre andra ledamöter är närvarande.

Styrelsens ansvar och uppgifter

10 § Utöver vad som anges i 13 § verksförordningen (1987:1100) skall styrelsen särskilt

1. besluta i övergripande frågor om omfattning, inriktning och organisation av verksamheten,

2. besluta om förordnande av myndighetens chef och förhandlingschef,

4. besluta i förhandlingsfrågor och andra arbetsgivarpolitiska frågor av principiell natur eller av större ekonomisk betydelse,

5. besluta i frågor om avbrytande av förhandling om slutande av kollektivavtal,

6. besluta i frågor om lockout eller annan stridsåtgärd,

Styrelsen får överlåta till organisationens chef att besluta föreskrifter. Detta gäller dock inte föreskrifter som är av principiellt slag eller annars av större vikt.

11 § Om ett styrelseärende är så brådskande att styrelsen inte hinner sammanträda för att behandla det, får ärendet avgöras genom meddelanden mellan ordföranden eller vice ordföranden och organisationens chef samt minst så många ledamöter som behövs för beslutförhet.

Om detta förfarande inte är lämpligt, får chefen ensam avgöra ärendet. Ett sådant beslut skall anmälas vid nästa sammanträde.

Årsmöte

12 § Årsmöte skall hållas för de myndigheter som i kollektivavtalsförhandlingar företräds av arbetsgivarorganisationen.

Årsmötet skall särskilt besluta om,

1. tillsättning av valberedning,
2. tillsättning av styrelsens ledamöter,
3. årlig avgift till organisationen.

Myndigheter under regeringen som finanseras över särskilt anslag eller anslagspost på statsbudgeten har rätt att delta i årsmötets beslut. Varje myndighet tilldelas därvid ett röstetal i proportion till antalet anställda den 31 december året för det år då årsmötet hålls. Röstetalet beräknas till hälften av det antal anställda som överstiger 200 vid myndigheten.

Första och andra styckena skall också tillämpas på sådana icke statliga arbetsgivare som omfattas av ställföreträdarlagen (1993:000).

Tjänstetillsättning m.m.

13 § Organisationen får tillsätta tjänster utan att de kungjorts lediga till ansökan.

14 § Förordnande att vara ställföreträdare för organisationens chef meddelas av styrelsen för en bestämd tid, dock längst sex år.

15 § Styrelseledamöterna utses av årsmötet.

Förslag till styrelseledamöter lämnas av en valberedning med högst nio ledamöter.

Styrelsen utser inom sig en ledamot av vara styrelsens ordförande och en ledamot av vara styrelsens vice ordförande.

Finansiering

16 § Arbetsgivarorganisationen finansieras med årliga avgifter från de myndigheter som avses i 12 §. Årsavgiften beräknas med ett lika procenttal på respektive myndighets lönesumma året före avgiftsåret.

Organisationen får också ta ut ersättning för biträde åt icke statliga arbetsgivare.

Överklagande

17 § Myndighetens beslut i frågor som enligt avtal skall avgöras av arbetsgivaren får inte överklagas.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 1993, då förordningen (1989:517) med instruktion för statens arbetsgivarverk skall upphöra att gälla.

2. Under arbetsgivarorganisationens första verksamhetsår får styrelsens ledamöter förordnas av regeringen.

3. När chefen för organisationen och förhandlingschefen skall förordnas första gången, får regeringen förordna den nuvarande generaldirektören och förhandlingschefen vid arbetsgivarverket, dock längst t.o.m. den....resp. t.o.m. ... (= nuvarande förordnandeperioder).

4. Den årliga avgiften får för det första verksamhetsåret fastställas av regeringen.

Bilaga 7

Förslag till Ställföreträdarlag

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens tillämpningsområde

1 § Denna lag gäller följande arbetsgivare, nämligen

- de allmänna försäkringskassorna,
- Svenska kyrkans församlingar och kyrkliga samfälligheter, såvitt avser sådana anställnings- eller arbetsvillkor för präster som får bestämmas genom avtal.

Kollektivavtal

2 § När det gäller att förhandla om, ingå eller säga upp kollektivavtal, företräds arbetsgivaren av Statens arbetsgivarorganisation. Detsamma gäller om frågan skall regleras genom föreskrifter i stället för genom kollektivavtal.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att en myndighet under regeringen eller arbetsgivaren skall handlägga dessa frågor i sin helhet eller inom vissa områden eller medverka vid handläggningen av dem.

Arbetskonflikter

3 § Frågor om lockout eller andra stridsåtgärder avgörs av Statens arbetsgivarorganisation.

I de fall där arbetsgivaren eller en myndighet själv fullgör de uppgifter som avses i 2 §, skall arbetsgivarorganisationen samråda med arbetsgivaren eller myndigheten, innan organisationen beslutar om en stridsåtgärd.

Tvister

4 § I tvister om kollektivavtal företräds arbetsgivaren av Statens arbetsgivarorganisation. Detsamma gäller i tvister om påföljder för otillåtna stridsåtgärder.

När arbetsgivarorganisationen företräder arbetsgivaren skall arbetsgivaren ersätta organisationen dess kostnader.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

2. Genom lagen uppphävs lagen (1965:576) om ställföreträdare för kommun vid vissa avtalsförhandlingar m.m.

3. Den upphävda lagen skall dock fortfarande tillämpas på sådana kollektivavtal som har slutits med stöd av den lagen och som gäller vid den nya lagens ikraftträdande. Detsamma gäller också i fråga om sådana anställnings- eller arbetsvillkor som har reglerats enhetligt på något annat sätt än genom kollektivavtal.

Statens offentliga utredningar 1992

Kronologisk förteckning

1. Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan. U.
2. Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föroreningar inne än ute. M.
3. Psykiskt stördas situation i kommunerna –en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. S.
4. Psykiatrin i Norden –ett jämförande perspektiv. S.
5. Koncession för försäkringssammanslutningar. Fi.
6. Ny mervärdesskattelag.
   – Motiv. Del 1.
   – Författningstext och bilagor. Del 2. Fi.
7. Kompetensutveckling - en nationell strategi. A.
8. Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. Fi.
9. Ekonomi och rätt i kyrkan. C.
10. Ett nytt bolag för rundradiosändningar. Ku.
11. Fastighetsskatt. Fi.
12. Konstnärlig högskoleutbildning. U.
13. Bundna aktier. Ju.
14. Mindre kadmium i handelsgödsel. Jo.
15. Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv och möjligheter. U.
16. Kroppen efter döden. S.
17. Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. S.
18. Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. S.
19. Långtidsutredningen 1992. Fi.
20. Statens hundskola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. S.
21. Bostadsstöd till pensionärer. S.
22. EES-anpassning av kreditupplysningslagen. Ju.
23. Kontrollfrågor i tulldatoriseringen m.m. Fi.
24. Avreglerad bostadsmarknad. Fi.
25. Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. U.
26. Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden. S.
27. Årsarbetstid. A.
28. Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. Fi.
29. Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges nationella smittskyddsfunktioner. S.
30. Kreditförsäkring – Några aktuella problem. Fi.
31. Lagstiftning om satellitsändningar av TV-program.Ku.
32. Nya Inlandsbanan. K.
33. Kasinospelsverksamhet i folkrörelsernas tjänst? C.
34. Fastighetsdatasystemets datorstruktur. M.
35. Kart- och mätningsutbildningar i nya skolformer. M.
36. Radio och TV i ett. Ku.
37. Psykiatrin och dess patienter – levnadsförhållanden, vårdens innehåll och utveckling. S.
38. Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter. U.
39. Begreppet arbetsskada. S.
40. Risk- och skadehantering i statlig verksamhet. Fi.
41. Angående vattenskotrar. M.
42. Kretslopp – Basen för hållbar stadsutveckling. M.
43. Ecocycles – The Basis of Sustainable Urban Development. M.
44. Resurser för högskolans grundutbildning. U.
45. Miljöfarligt avfall – ansvar och riktlinjer. M.
46. Livskvalitet för psykiskt långtidssjuka – forskning kring service, stöd och vård. S.
47. Avreglerad bostadsmarknad, Del II. Fi.
48. Effektivare statistikstyrning – Den statliga statistikens finansiering och samordning. Fi.
49. EES-anpassning av marknadsföringslagstiftningen. C.
50. Avgifter och högkostnadsskydd inom äldre- och handikappomsorgen. S
51. Översyn av sjöpolisen. Ju.
52. Ett samhälle för alla. S.
53. Skatt på dieselolja. Fi.
54. Mer för mindre – nya styrformer för barn- och ungdomspolitiken. C.
55. Råd för forskning om transporter och kommunikation. K.
    Råd för forskning om transporter och kommunikation. Bilagor. K.
56. Färjor och farleder. K.
57. Beskattning av vissa naturaförmåner m.m. Fi.
58. Miljöskulden. En rapport om hur miljöskulden utvecklas om vi ingenting gör. M.
59. Läraruppdraget. U.
60. Enklare regler för statsanställda. Fi.
61. Ett reformerat åklagarväsende. Del. A och B. Ju.
62. Forskning och utveckling för totalförsvaret – förslag till åtgärder. Fö.
63. Regionala roller – en perspektivstudie. C.
64. Utsikt mot framtidens regioner – sju debattinlägg. C.
65. Kartboken. C.
66. Västsverige – region i utveckling. C.
67. Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 1. Fi.
68. Långsiktig miljöforskning. M.
69. Meningsfull vistelse på asylförläggning. Ku.
70. Telelag. K.
71. Bostadsförmedling i nya former. Fi.
72. Det kommunala medlemskapet. C.

Statens offentliga utredningar 1992

Kronologisk förteckning

73. Välfärd och valfrihet – service, stöd och vård för psykiskt störda. S.
74. Prova privat – Provning och mätteknik inom SP och SMP i europaperspektiv. N.
75. Ekonomisk politik under kriser och i krig. Fi.
76. Skogspolitiken inför 2000-talet. Huvudbetänkande. Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor I. Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor II. Jo.
77. Psykiskt störda i socialförsäkringen – ett kunskapsunderlag. S.
78. Utredningen om vissa internationella insolvensfrågor. Ju.
79. Statens fastigheter och lokaler – ny organisation. Fi.
80. Kriminologisk och kriminalpolitisk forskning. Ju.
81. Trafikpolisen mer än dubbelt bättre. Ju.
82. Genteknik – en utmaning. Ju.
83. Aktiebolagslagen och EG. Ju.
84. Ersättning för kränkning genom brott. Ju.
85. Förvaltning av försvarsfastigheter. Fö.
86. Ett nytt betygssystem. U.
87. Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG – förslag om vegetabiliesektorn, livsmedelsexporten och den ekologiska produktionen. Jo.
88. Veterinär verksamhet – behov, organisation och finansiering. Jo.
89. Bostadsbidrag – enklare – rättvisare – billigare. S.
90. Biobränslen för framtiden. Jo.
91. Biobränslen för framtiden. Bilagedel. Jo.
92. Pliktleverans. U.
93. Svensk skola i världen. U.
94. Skola för bildning. U.
95. Den svenska marknaden för projektkapital – statens nuvarande och framtida roll. N.
96. Förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Ku.
97. Sparar vi för lite? Hushållssparandet i samhällsekonomin. Fi.
98. Kommunernas socialbidrag – en kartläggning av normer, kostnader m.m. S.
99. Rådgivningen inom jordbruket och trädgårdsnäringen. Jo.
100. Staten och arbetsgivarorganisationerna. Fi.

Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Bundna aktier. [13]
EES-anpassning av kreditupplysningslagen. [22]
Översyn av sjöpolisen. [51]
Ett reformerat åklagarväsende. Del A och B. [61]
Utredningen om vissa internationella insolvensfrågor. [78]
Kriminologisk och kriminalpolitisk forskning. [80]
Trafikpolisen mer än dubbelt bättre. [81]
Genteknik – en utmaning. [82]
Aktiebolagslagen och EG. [83]
Ersättning för kränkning genom brott. [84]

Försvarsdepartementet

Forskning och utveckling för totalförsvaret – förslag till åtgärder. [62]
Förvaltning av försvarsfastigheter. [85]

Socialdepartementet

Psykiskt stördas situation i kommunerna
–en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. [3]
Psykiatrin i Norden – ett jämförande perspektiv. [4]
Kroppen efter döden. [16]
Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. [17]
Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. [18]
Statens hundskola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. [20]
Bostadsstöd till pensionärer. [21]
Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden. [26]
Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges nationella smittskyddsfunktioner. [29]
Psykiatrin och dess patienter – levnadsförhållanden, vårdens innehåll och utveckling. [37]
Begreppet arbetsskada. [39]
Livskvalitet för psykiskt långtidssjuka
– forskning kring service, stöd och vård. [46]
Avgifter och högkostnadsskydd inom äldre- och handikappomsorgen. [50]
Ett samhälle för alla. [52]
Välfärd och valfrihet – service, stöd och vård för psykiskt störda. [73]
Psykiskt störda i socialförsäkringen – ett kunskapsunderlag. [77]
Bostadsbidrag – enklare – rättvisare – billigare. [89]
Kommunernas socialbidrag – en kartläggning av normer, kostnader m.m. [98]

Kommunikationsdepartementet

Nya Inlandsbanan. [32]
Råd för forskning om transporter och kommunikation.
Råd för forskning om transporter och kommunikation. Bilagor. [55]
Färjor och farleder. [56]
Telelag. [70]

Finansdepartementet

Koncession för försäkringssammanslutningar. [5]
Ny mervärdesskattelag.
– Motiv. Del 1.
– Författningstext och bilagor. Del 2. [6]
Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. [8]
Fastighetsskatt. [11]
Långtidsutredningen 1992. [19]
Kontrollfrågor i tulldatoriseringen m.m. [23]
Avreglerad bostadsmarknad. [24]
Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. [28]
Kreditförsäkring – Några aktuella problem. [30]
Risk- och skadehantering i statlig verksamhet. [40]
Avreglerad bostadsmarknad, Del II. [47]
Effektivare statistikstyrning – Den statliga statistikens finansiering och samordning. [48]
Skatt på dieselolja. [53]
Beskattning av vissa naturaförmåner m.m. [57]
Enklare regler för statsanställda. [60]
Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 1. [67]
Bostadsförmedling i nya former. [71]
Ekonomisk politik under kriser och i krig. [75]
Statens fastigheter och lokaler – ny organisation. [79]
Sparar vi för lite? Hushållssparandet i samhällsekonomin. [97]
Staten och arbetsgivarorganisationerna. [100]

Utbildningsdepartementet

Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan. [1]
Konstnärlig högskoleutbildning. [12]
Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv och möjligheter. [15]
Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. [25]
Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter. [38]
Resurser för högskolans grundutbildning. [44]
Läraruppdraget. [59]

Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

Ett nytt betygssystem. [86]
Pliktleverans. [92]
Svensk skola i världen. [93]
Skola för bildning. [94]

Jordbruksdepartementet

Mindre kadmium i handelsgödsel. [14]
Skogspolitiken inför 2000-talet. Huvudbetänkande. [76]
Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor I. [76]
Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor II. [76]
Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG – förslag om vegetabiliesektorn, livsmedelsexporten och den ekologiska produktionen. [87]
Veterinär verksamhet – behov, organisation och finansiering. [88]
Biobränslen för framtiden. [90]
Biobränslen för framtiden. Bilagedel. [91]
Rådgivningen inom jordbruket och trädgårdsnäringen. [99]

Arbetsmarknadsdepartementet

Kompetensutveckling - en nationell strategi. [7]
Årsarbetstid. [27]

Kulturdepartementet

Ett nytt bolag för rundradiosändningar. [10]
Lagstiftning om satellitsändningar av TV-program. [31]
Radio och TV i ett. [36]
Meningsfull vistelse på asylförläggning. [69]
Förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet. [96]

Näringsdepartementet

Prova privat – Provning och mätteknik inom SP och SMP i europaperspektiv. [74]
Den svenska marknaden för projektkapital – statens nuvarande och framtida roll. [95]

Civildepartementet

Ekonomi och rätt i kyrkan. [9]
Kasinospelsverksamhet i folkrörelsernas tjänst? [33]
EES-anpassning av marknadsföringslagstiftningen.[49]
Mer för mindre – nya styrformer för barn- och ungdomspolitiken. [54]
Regionala roller – en perspektivstudie. [63]
Utsikt mot framtidens regioner – sju debattinlägg. [64]
Kartboken. [65]
Västsverige – region i utveckling. [66]
Det kommunala medlemskapet. [72]

Miljö- och naturresursdepartemen

Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillå mer föroreningar inne än ute. [2]
Fastighetsdatasystemets datorstruktur. [34]
Kart- och mätningsutbildningar i nya skolformer. [
Angående vattenskotrar. [41]
Kretslopp – Basen för hållbar stadsutveckling. [42]
Ecocycles – The Basis of Sustainable Urban Devel ment. [43]
Miljöfarligt avfall – ansvar och riktlinjer. [45]
Miljöskulden. En rapport om hur miljöskulden utv las om vi ingenting gör. [58]
Långsiktig miljöforskning. [68]