

---

Sven-Hugo Ryman

# Förhandlings- och strejkrätt inom den offentliga sektorn

## – en historisk återblick

Före år 1966 hade offentliganställda med ämbetsansvar vare sig förhandlings- eller strejkrätt. Statliga och kommunala tjänstemän med myndighetsutövande uppgifter hade således en särställning på arbetsmarknaden. Deras skyldighet att i tjänsten visa lojalitet mot statsmakterna ansågs inte tillåta att de strejkade. 1966 infördes emellertid rätten att strejka också för dessa grupper som påtryckningsmedel för lönekrav, om än med vissa inskränkningar. Sven-Hugo Ryman – känd arbetsrättsjurist och medlare – ingick i den grupp som utformade reformen. Han ger här utifrån egna erfarenheter sin syn på de konstitutionella och arbetsmarknadspolitiska problem som följt på de offentliganställdas ökade rättigheter. Utgångspunkten tar han i den storkonflikt mellan arbetsgivarna och de offentliganställda som ägde rum 1986, då han var ordförande i medlingskommissionen. Framställningen avslutas med en diskussion om betydelsen av 1992 års ramanslagsreform för löneutvecklingen inom den offentliga sektorn.

År 1986 inträffade en omfattande konflikt inom den offentliga sektorn. Den utspelades inom ramen för den förhandlings- och strejkrätt som de i offentlig tjänst anställda fått tjugu år tidigare. Avtalsuppgörelsen fick allvarliga samhällsekonomiska konsekvenser som starkt bidrog till ramanslagsreformen 1992. Konflikten får därför utgöra utgångspunkt för återblicken.

Konflikten inleddes våren 1986 inom vårdområdet med strejker av läkare och

andra tjänstemän inom SACO. Man krävde löneökningar på mellan 15 och 20 procent. Strejkerna blev tillsammans med stora krav på löneförhöjningar också från det till TCO anslutna Sjuksköterskeförbundet de främsta orsakerna till att regeringen den 26 maj tillsatte en förlikningskommission för att medla inom hela den offentliga sektorn.

Parterna på arbetstagar sidan var inom LO Kommunal och Statsanställdas Förbund (SF), på tjänstemannasidan kartellerna av offentliganställda inom SACO och TCO. Medlingen omfattade drygt en miljon medlemmar av dessa organisationer. Arbetsgiversidan företrädades av Landstingsförbundet, Kommunförbundet och Statens arbetsgivarverk.

Sven-Hugo Ryman är jur dr och fd ledamot av arbetsdomstolen.

Medlingen som pågick inemot ett halvår, under upptrappning av inledda stridsåtgärder, försvarades av det stora antalet parter och motsättningarna inom arbetstagsarsidan. Där var man ense om löneförhöjningar som skulle motsvara vad parterna uppnått på den privata sektorn samt en förtjänstutvecklingsgaranti i anslutning till den väntade utvecklingen på industriområdet. Däremot var man oense om fördelningen av tillgängligt löneutrymme mellan olika arbetstagargrupper. Arbetsgivarsidan ansåg de begärda löneökningarna som för höga och motsatte sig en bestämmelse om förtjänstutveckling.

Kommissionen lämnade i september ett bud till parterna som innebar lönehöjningar, som bedömdes svara mot tidigare träffade avtal på den privata sektorn, plus en bestämmelse om följsamhet till utvecklingen på industriområdet. Innan alla parter hade hunnit svara på budet anordnade finansminister Kjell Olof Feldt, tillsammans med ordförandena i de båda kommunförbunden och chefen för Statens arbetsgivarverk, en presskonferens. Han framhöll där att staten aldrig skulle komma att godta ett avtal med så stora löneförhöjningar, eftersom i så fall antingen skatter, taxor och avgifter måste höjas eller personalen inom den offentliga sektorn påtagligt minskas.

Avtalsuppörelse träffades i slutet av november. Den innebar att arbetsgivarsidan ansåg sig tvingad att godta de av kommissionen föreslagna löneökningarna, men att arbetstagsarsidan fick avstå från en bindande följsamhetsbestämmelse till löneutvecklingen inom industrin.

## 1966 års förhandlingsrättsreform

### *Bakgrund*

Innan förhandlingsrättsreformen på den offentliga sektorn trädde i kraft den 1 januari

1966 hade Sigurd Lindholm, som var civilminister sedan en tid tillbaka, överlagt med statstjänstemännens huvudorganisationer om innehållet i Statens allmänna avlöningsreglemente. Reglementet var en av regeringen utfärdad förordning. Meningen med överläggningarna var att söka samförstånd om hur man skulle anpassa löneutvecklingen för statstjänstemännen till lönebildningen på den privata sektorn. Nåddes samförstånd blev civilministern moraliskt förpliktad att se till att reglementet blev utformat i överensstämmelse med detta. Förbehåll gjordes för riksdagens godkännande i samband med anslagstildelningen. Statstjänstemän med ämbetsansvar – de dominerade inom förvaltningen – hade inte rätt att sluta kollektivavtal och inte heller rätt att strejka. De påtryckningsmedel som stod dem till buds var nyanställningsblockad och massuppsägning. Skedde massuppsägning och uppsägnings-tiderna löpt ut ledde den – om statens ansåg sig behöva ge vika – till att de tjänstemän som sagt upp sig återanställdes i sina befattningar. Motsvarande ordning gällde inom de kommunala förvaltningarna. Det tedde sig helt naturligt att Lindholm ville få lagligt stöd för sina överläggningar i civildepartementet med de statliga huvudorganisationerna på arbetstagsarsidan. En förhandlingsrättsreform på det offentliga området var i hög grad berättigad och säkert nödvändig.

### *Förhandlingsrättsreformens innehåll och tidigare utveckling*

Under förarbetena till 1966 års stats- och kommunaltjänstemannalagar var man på politiskt håll klar över att statsmakterna inte fick tappa kontrollen över lönebildningen på den offentliga sektorn. Flera åtgärder vidtogs i detta syfte. Huvudavtalet, eller det sk Slottsbacksavtalet, mellan det nyinrättade arbetsgivarverket som företrädare för staten

och de statliga tjänstemännens huvudorganisationer föreskrev; att förhandlingar om kollektivavtal på arbetstagar sidan skulle föras av huvudorganisationerna, att beslut om stridsåtgärder på denna sida bara kunde fattas av sådan organisation samt att frågan om en varslad eller verkställd stridsåtgärd – oavsett från vilken sida – var samhällsfarlig skulle prövas av en särskild nämnd, Statstjänstemännens. Liknande bestämmelser infördes i huvudavtalet på de kommunala områdena. Statstjänstemännens motsvarighet där var den Särskilda eller numera Centrala nämnden. Att tjänstemannasidan godtog huvudavtalen med angivet innehåll ställdes som villkor för reformens genomförande.

Inrättandet av Riksdagens löne delegation och sammansättningen av arbetsgivarverkets styrelse var andra viktiga inslag i sammanhanget. I verkets styrelse skulle det finnas ledamöter som stod nära regeringen. Avsikten var att löne ministern skulle kunna hålla riksdagen informerad om löne förhandlingarna genom de informationer som han i sin tur fick från Arbetsgivarverket. Därmed skulle riksdagen i sak kunna ta ställning till en avtalsupp görelse. Löne delegationen hade befogenhet att med bindande verkan för riksdagen godkänna en sådan, men sa den nej till en upp görelse krävdes omröstning i hela riksdagen. Delegationens uppgifter kom sedan att övertas av finansutskottet eftersom den bedömdes ha spelat en oklar roll och varit långt från politikens centrum. Finansutskottets ansvar för de statliga kollektivavtalen upphörde i samband med ramanslagsreformen 1992 som kommer att beskrivas senare.

Jag tror att Lindholm efter reformens genomförande, tänkte sig att förhandlingarna om löner för tjänstemännen inom den offentliga sektorn i huvudsak skulle bli en fråga om att följa löneutvecklingen för jäm-

förbara arbetstagar grupper på industriområdet. Stats- och kommunaltjänstemän skulle få behålla sitt löne försprång i förhållande till de offentligt anställda arbetarna. Förebilden var den sk korken i avtalen mellan Sveriges Arbetsledare förbund och de olika industriarbetsgivar förbunden. Korken betydde att löneskillnaderna mellan arbetsledarna och deras underställda arbetare skulle bestå vid höjning av arbetarnas löner.

Reformen utsattes för sin första allvarliga påfrestning 1971. Riksdagen gav då regeringen befogenhet att förordna om förnyad giltighet av vissa kollektivavtal. Anledningen var den konflikt som brutit ut på det offentliga tjänstemannaområdet genom strejker anordnade av SACO. Här ingrep alltså statsmakterna genom tvångslagstiftning i den fria förhandlingsrätt som införts genom 1966 års förhandlingsrättsreform inom den offentliga sektorn.

En kanske mer allvarlig påfrestning inträffade från mitten av 1980-talet genom att avtalsrörelserna inom den offentliga sektorn då bidrog till en från samhällsekonomisk synpunkt olycklig löneutveckling.

Löneökningarna blev tidvis avsevärt större än produktivitetsförbättringarna med flera allvarliga följder, såsom inflation, devalveringar och en internationell misstro mot den svenska kronan. Denna ekonomiska kris skildras närmare i Kjell Olof Feldts memoarer ”Alla dessa dagar” från hans tid som finansminister 1982–90.

Med vissa begränsningar av rätten till stridsåtgärder på den offentliga sektorn – framför allt på myndighetsutövningens område – fick alla stats- och kommunaltjänstemän genom 1966 års reform rätt att tillgripa strejk som påtryckning för sina lönekrav. Inte ens domare, poliser och militärer undantogs. Trots att denna vidsträckt strejkrätt framstod som säregen i ett internationellt

perspektiv, torde det dock inte ha varit strejkrätten för dessa och likartade grupper som gjorde att förhandlingsrättsreformen på 1980-talet kom att bli ett allt överskuggande problem för regeringen. Mot stridsåtgärder från sådana grupper fanns – som visas av regeringens ingripande i SACO-konflikten 1971 – motmedel inom ramen för gällande regler om samhällsfarliga konflikter. Dessa regler hade statsmakterna emellertid av politiska skäl svårt att återropa när striden på 1980-talet kom att omfatta de verkligt stora arbetstagargrupperna. Under detta decennium fick arbetstagens sida övertaget i avtalsrörelserna, inte minst på grund av sin förmåga att engagera massmedierna för sin sak.

Det brukar sägas att efter ett krig planerar generalerna för nästa krig med det föregående kriget som bas utan att ha fantasi nog att tänka sig nya scenarier. Denna tes råkade vi alla ut för som var inblandade i tillkomsten av 1966 års reform. Vi var aningslösa om att den offentliga sektorn skulle bli så mycket större. Tyngdpunkten i avtalsrörelserna skulle komma att förskjutas från den privata till den offentliga sektorn. Rätten till punktstrejker, dvs strejker av ett begränsat antal arbetstagare i nyckelställningar, kom på tjänstemannansida att bli ett starkare vapen än arbetsgivarnas lockouträtt.

## Utvecklingen av arbetsgivarvidans beslutsfunktioner efter reformen

### *Kommunerna*

På den kommunala sidan vilade 1966 års lagstiftning på en bestämmelse i regeringsformen om den kommunala självstyrelsen. I nuvarande regeringsform från 1975 finns bestämmelsen i 1 kap 7 §. Där sägs:

”I riket finns primärkommuner och landstingskommuner. Beslutanderätten

i kommunerna utövas av valda församlingar. Kommunerna får taga ut skatt för skötseln av sina uppgifter.”

Bestämmelsen säger inget om fördelningen av befogenheter mellan staten och kommunerna. Man brukar skilja mellan ett kommunernas eget fria område och ett annat, där staten har det avgörande inflytandet. En vanlig tvistefråga har varit om riksdagen enligt grundlagen är förhindrad att sätta ett tak för de kommunala skatterna såsom skedde under åren 1991–93. Grunderna för den kommunala beskattningen bestäms enligt 8 kap 5 § regeringsformen i lag.

Kommunerna är under alla förhållanden en av landets största arbetsgivare. Antalet anställda arbetstagare har skiftat under årens lopp. Det har ökat allteftersom kommunerna fått överta arbetsuppgifter från staten – exempelvis inom mentalsjukvården och gymnasieskolan – och då de tog över den statliga regleringen av lönevillkoren för lärare. Det har minskat då staten tog hand om polisväsendet men också på grund av de allmänna nedskärningarna inom den offentliga sektorn. 1980 fanns hos primärkommunerna cirka 500 000 arbetstagare och hos landstingen knappt 370 000. 1997 omfattade Kommunförbundet omkring 750 000 anställda och Landstingsförbundet cirka 250 000.

### *Svenska Kommunförbundet*

Svenska Kommunförbundet bildades 1968 genom en sammanslagning av tidigare Landskommunernas Förbund och Svenska Stadsförbundet. Kommunförbundet är en politiskt styrd organisation med kongressen och förbundsstyrelsen som högsta beslutande organ.

Före förbundssammanslagningen hade de båda förbunden självständiga förhandlingsdelegationer med uppgift att förhandla med de fackliga organisationerna om löne-

och anställningsvillkor för arbetstagare hos medlemskommunerna. Stadsförbundets förhandlingsdelegation utsågs direkt av kongressen och var alltså fristående från förbundsstyrelsen. I landsortskommunerna fanns som ett led mellan kongress och styrelse ett särskilt organ, förbundsfullmäktige, som utsåg både styrelse och förhandlingsdelegation. Undan för undan övertogs förhandlingsverksamheten av förbundsstyrelsen. Enligt nu gällande stadgar från 1997 företräder styrelsen – biträdd av en av den utsedd förhandlingsdelegation – förbundet och dess medlemmar i förhållande till arbetstagarnas organisationer, när det gäller förhandlingar om anställnings- och lönevillkor för kommunernas personal. Styrelsen har befogenhet att träffa avtal och fatta beslut som är förpliktande för förbundets medlemmar. Sådan befogenhet kan överlåtas till förhandlingsdelegationen.

Förbundet träffar normalt inte kollektivavtal med de centrala arbetstagarorganisationerna direkt för kommunernas räkning. De centrala överenskommelserna är rekommendationsavtal. För att bli gällande i kommunerna måste de antingen regelrätt upprättas som lokala kollektivavtal eller i förenklad form antas av kommunerna genom särskilt beslut. Den kommunala delegationslagen (SF 1954:130) som gör det möjligt för kommun att uppdra beslutanderätten i vissa frågor till en gemensam kommunal arbetsgivarorganisation har använts i begränsad omfattning. Lagen tillämpas huvudsakligen om uppsägning och förlängning av gällande centrala kollektivavtal.

Styrelsen beslutar om bl a huvudöverenskommelse med Kommunal om lön och andra anställningsvillkor (HÖK) och överenskommelse med SKTF, Ledarna och olika SACO-förbund om lön och allmänna anställningsvillkor (ÖLA). Sedan 1986 bestäms

lönerna huvudsakligen individuellt i samband med lokala förhandlingar.

### *Landstingsförbundet*

När det gäller Landstingsförbundet, som bildades 1920, var det från början den av kongressen valda förhandlingsdelegationen som hade att företräda förbundet och de enskilda landstingen i kollektivavtalsförhandlingar med arbetstagarnas organisationer. Delegationen träffade för förbundet bindande avtal som samtidigt var till landstingen riktade rekommendationsavtal. För att de enskilda landstingen skulle bli rättsligt förpliktade att följa avtalen måste de skriftligen bekräfta dessa. Det var de skyldiga att göra genom sin anslutning till förbundet. Delegationen, som hade rätt att besluta om stridsåtgärder, bestod av sju ledamöter, däribland en av kongressen utsedd ordförande och vice ordförande. Som rådgivande organ till förhandlingsdelegationen fanns landstingens representantskap i lönefrågor med en ledamot från varje landsting jämte delegationens ordförande och två vice ordförande.

Också på landstingsområdet kom förbundsstyrelsen att överta ansvaret för avtalsförhandlingarna. I de nuvarande stadgarna från 1992 – reviderade 1995 och 1996 – får styrelsen tillsätta antingen fasta beredningar för bestämd mandatperiod eller programgrupper för en bestämd uppgift under en begränsad period. Om en fast beredning tillsätts för kollektivavtalsförhandlingar skall samtliga ledamöter tillhöra styrelsen. Denna får emellertid överlåta alla sina befogenheter till den fasta beredningen, även beslut om verkställighet av stridsåtgärder.

Enligt gällande stadgar finns en fast förhandlings- och personalberedning med sju ledamöter. De är hämtade från styrelsens ordinarie ledamöter och suppleanter. Styrelsen beslutar om samma kollektivavtal som

styrelsen för Kommunförbundet, avtal som alltså är gemensamma för de båda förbunden. Förhandlingsverksamheten bedrivs av beredningen som fattar beslut i övrigt på området.

Avtalsrörelsen 1986 innebar en viktig förändring av Landstingsförbundets lönepolitik. Genom de då träffade kollektivavtalen fick landstingen och deras lokala motparter ett större inflytande över lönebildningen. Möjligheten att individuellt komma överens om löner infördes allmänt.

### *Staten*

SAV, som numera heter Arbetsgivarverket, fungerar sedan 1994 som en uppdragsmyndighet med sin verksamhet finansierad av avgifter. Verket är uppbyggt som en intresseorganisation, styrd av anslutna myndigheter som medlemmar. Syftet med omorganisationen har varit att skapa en från regeringen mer fristående arbetsgivarpart. Arbetsgivarverket skall samverka med andra arbetsgivarorganisationer och ta ansvar för en lönebildning som främjar samhällsekonomisk balans och ökad konkurrenskraft.

Arbetsgivarverket leds av ett kollegium vars 120 ledamöter förordnas av regeringen. De skall i första hand vara myndighetschefer eller personer med ansvar för myndighetens lönekostnader. Kollegiet utser en styrelse med högst femton ledamöter och bestämmer årligen vilka som skall vara ordförande och vice ordförande. Generaldirektören, som är självskriven ledamot av styrelsen, anställs av denna.

Medlemmarna är indelade i sektorer, i dag nio. Bland sektorerna må i fallande storlek framhållas universitet, högskolor och forskning, rättsmyndigheter, affärsverk, försvarsmakten, arbetsliv, omsorg och utbildning samt ekonomi. Antalet statligt anställda var 1997 omkring 250 000. Varje sektor har en av styrelsen utsedd delegation som rådgivare

till styrelsen och generaldirektören med uppdrag att medverka till utformningen av den statliga arbetsgivarpolitiken och att förankra ställningstaganden i centrala avtalsförhandlingar.

Ombildningen av Arbetsgivarverket hänger samman med flera förändringar om förhållandet mellan riksdagen, regeringen och förvaltningsmyndigheterna. Vid dessa förändringar har de av riksdagen beslutade principerna för att fastställa ramar för myndighetens förvaltningskostnader varit viktiga.

Ramanslagsreformen 1992 innebär att riksdagen och regeringen i förväg skall kunna ta en mera bestämd ställning till behoven av anslag för förvaltningsändamål genom att myndigheterna själva bär det fulla ansvaret för kostnadsutvecklingen. Tilldelat belopp inom ett ramanslag består av resurser för att täcka löner, lokalhyror och övriga förvaltningskostnader. Kostnader som blir en följd av kollektivavtal måste finansieras av myndigheterna inom ramen för tilldelade anslag. Avtalade löneökningar skall därmed inte längre automatiskt öka utgifterna inom statsbudgeten. Riksdagens befattning med själva kollektivavtalen begränsas till prövning inom budgetprocessen av behovet av medel till myndigheterna.

Enligt 1998 års stadgar för Arbetsgivarverket beslutar styrelsen i förhandlingsfrågor av principiell natur och av större ekonomisk betydelse. Till sådana frågor hör framför allt förhandlingar om de båda övergripande avtalen, huvudavtalet och ramavtalet RALS. Löneavtalet omfattar alla sektorer och ingår i RALS som träffas med varje huvudorganisation för sig på arbetstagsidan. Där är man ense om att lönebildningen i stor utsträckning måste utvecklas lokalt och att de lokala parterna får bestämma om fördelningen mellan individer av det centralt överenskomna löneutrymmet. Avtalet med

allmänna anställningsvillkor (ALFA) ger också stort utrymme för de lokala parterna att träffa avtal som passar deras förhållanden. Det är styrelsen som beslutar om lock-out eller annan stridsåtgärd.

### Den nuvarande lönebildningen

De offentliganställdas löner bestäms i dag vid lokala förhandlingar enligt de centrala överenskommelser som träffas om lägsta löneutrymme. I de för flertalet anställda 1998 slutna centrala treårsavtalen utgör det lägsta löneutrymme en höjning med cirka 2,4 procent av den samlade lönesumman den 30 mars under vart och ett av de tre avtalsåren. Bestämningen av detta löneutrymme vilar på bedömningen att kostnaderna för arbetskraften enligt statistiska beräkningar kommer att ha stigit med omkring nio procent vid avtalsperiodens slut.

De fackliga organisationerna disponerar, med vissa begränsningar, i förhandlingarna med de lokala arbetsgivarna, som förs under fredsplikt, över så stor del av löneutrymme som svarar mot antalet medlemmar. Arbetsgivaren förfogar över det löneutrymme som hänför sig till oorganiserade arbetstagare.

Begränsningarna i de fackliga organisationernas rätt att fritt med arbetsgivarna förhandla om löneutrymme består på hela den offentliga sektorn av en garanti för höjning av de individuella lönerna för tillsvidareanställda med ett visst belopp. På den kommunala sektorn tillkommer ett sk verksamhetsutrymme, som arbetsgivaren bestämmer över för att kunna behålla och nyanställa kvalificerad arbetskraft. Någon garanti finns inte för någon facklig organisation att låta detta utrymme komma dess egna medlemmar till del.

I de centrala avtalen har parterna gemensamt uttalat att lönebildningen skall grundas

på en samsyn om löneökningens utrymme och dess fördelning på individer. När det gäller möjligheten för myndigheterna att överskrida det centralt bestämda lägsta löneutrymme finns uttalanden om att myndigheternas ekonomiska ställning utgör en begränsning av kostnadsökningar. I alla avtal betonas vikten av individuell lönesättning för engagemang och utveckling.

Inom den statliga sektorn kom frågan om tillgängligt löneutrymme att bli ett problem för riksskatteverket vid de lokala förhandlingarna 1998 om löneutvecklingen för skattehandläggare under den förestående treåriga avtalsperioden. Efter hot om strejk från de omkring 5 000 handläggarna träffades ett lokalt avtal om löneförbättringar. Vid avtalsperiodens slut skulle dessa uppskattningsvis bli 13,5 procent av gruppens löneunderlag. Parterna förklarade i avtalet att de var ense om att det överenskomna löneutrymme skulle komma att överskrida den enligt ramanslaget tillgängliga anslagstilldelningen som var känd för åren 1998 och 1999. De konstaterade att avtalet måste finansieras på andra sätt inom ramen för anslaget och att de därför hade ett gemensamt ansvar för att tillvarata alla möjligheter till rationalisering och effektivisering av verksamheten.

### Erfarenheterna av 1966 års förhandlingsrättsreform

#### *Tiden före ramanslagsreformen*

Statsmakternas ansvar för samhällsekonomin innebär och har inneburit att regeringen noga följer avtalsrörelserna på arbetsmarknaden för att inte förlora kontrollen över den ekonomiska utvecklingen. Ytterst står riksdagens lagstiftningsmakt till buds för ingrepp i regelsystemet, som vilar på den i vårt land hävdvunna ordningen att lönebildningen är en angelägenhet för arbetsmarknadens parter

och inte för de politiska organen. Exempel på detta är riksdagens fullmaktslag i 1971 års akademikerkonflikt som gav regeringen befogenhet att förordna om förnyad giltighet av tidigare kollektivavtal.

Det har i praktiken visat sig svårt att upprätthålla den bestämda rollfördelningen mellan regeringen och de avtalsförhandlande institutionerna på arbetsgivarsidan som bestämts för avtalsrörelserna inom den offentliga sektorn. Det har här förekommit politiska utspel innan förhandlingarna slutförts eller konflikterna nått samhällsfarlighetens gränser. Detta har skapat problem inte bara för de förhandlande parterna utan också under medling för medlarna. Framför allt politiskt ansvariga statsråd men även företrädare för kommunförbunden har haft svårigheter att hålla isär sina båda roller som politiker och arbetsgivare.

Inte bara i 1986 års storkonflikt på den offentliga sektorn utan också i konflikten 1985 mellan staten och TCO-S<sup>1</sup> förekom sådana utspel under medling. När Olof Palme 1985, utan sin finansminister Kjell Olof Feldts kännedom, träffade förhandlarna för TCO-S och utfäste sig att medverka till en uppgörelse som Feldt och SAV bestämt motsatt sig, inträffade en komplicerad situation. Palme behövde förankra sitt beslut framför allt hos SF och detta ledde till att SAV under några dagar utan att känna till det förlorat sitt förhandlingsuppdrag. Skälet var att SF liksom SACO/SR-S träffat ett kollektivavtal som TCO-S inte godtog och att avtalet måste rivas upp. Medlingskommissionen blev visserligen underrättad om samtalet redan dagen därpå, men också den försattes i ett svårt läge när detta blev röjt i pressen och Palme i TV inte ovilligt övertog rollen som räddare av avtalsrörelsen. I 1986 års konflikt sattes såväl de avtalsslutande parterna som kommissionen åt sidan ge-

nom Feldts utspel att lyfta in avtalsrörelsen i det offentliga politiska fältet med den enorma uppmärksamhet som detta väckte i pressen och övriga massmedier.

Inträffar för många undantag från spelreglerna i en upprättad ordning finns det anledning att sätta denna i fråga och undersöka om det i själva verket föreligger ett systemfel. Undantagen får inte vara fler än att de i systemet agerande personerna upplever sig utföra ett meningsfullt arbete i överensstämmelse med de befogenheter de tilldelats.

När parterna i avtalsförhandlingar inte förhandlar själva, gäller som grundläggande regel att deras företrädare har rätt att i slutändan träffa för dem bindande beslut. I kollektivavtalsförhandlingar fungerar detta när beslutsansvariga och förhandlare tillhör eller gemensamt agerar i förhandlingsdelegationer med beslutsrätt. Det är i sådana fall fråga om ett samspel av förhandlingar och beslut som på den privata sidan i allmänhet inte föranlett några problem.

Inom den offentliga sektorn finns regeringen närmare i bakgrunden. Den formella rollfördelningen mellan regeringen på ena sidan samt SAV och kommunförbunden på den andra har inte alltid stämt överens med det verkliga skeendet. Inrättandet av SAV som "självständigt ämbetsverk", i vår konstitution med förbud mot ministerstyre, kom att skapa oklarheter i rollfördelningen på det statliga området. Oklarheten har också kommit att gälla kommunerna, inte minst på grund av osäkerheten om gränserna för den kommunala självstyrelsen.

---

1. TCO-S konflikten finns närmare skildrad av författaren i en uppsats om medlingen i denna konflikt, utgiven under titeln "Staten som arbetsgivare, ett problem med dubbla roller på högsta nivå" i *Lag & Avtals skriftserie* 1995.



Att enskilda statsråd har tagit kontakt med företrädare för arbetsgivar sidan för att hålla sig informerade om förhandlingsläget och i samband med sådana kontakter gett råd eller direktiv till dess förhandlingsdelegationer är känt för alla inblandade och inget märkvärdigt. Ett sådant samspel utgjorde till och med en uttalad förutsättning för 1966 års reform i samband med inrättandet av riksdagens löne delegation. De som stod bakom reformen räknade med att regeringen förhandlingsvägen skulle få det inflytande över avtalsrörelserna som behövdes för att kunna bevaka den samhällsekonomiska utvecklingen.

Reformen blev på denna centrala punkt dock inte problemfri. De tidigare beskrivna politiska utspelen fick oklarheten i rollfördelningen att träda i dagen. De bidrog till att förhandlarna på den statliga arbetsgivar sidan blev särskilt angelägna att utåt betona sin självständighet. ”SAV är en myndighet som suveränt fattar sina beslut utan ordergivning” som saken långt ifrån sanningsenligt uttrycktes av ordföranden i SAVs styrelse under ett förhör med denne i konstitutionsutskottet.

Det är tydligt att dessa händelser hade kunnat undvikas om regeringen inte under löneförhandlingarna lämnat ifrån sig rollen som arbetsgivare för statens tjänstemän utan låtit det närmast ansvariga statsrådet fungera som ordförande i arbetsgivar sidans förhandlingsdelegation. Frågan berördes vid förhören i konstitutionsutskottet. Föga överraskande föreslog utskottet inte några principiella förändringar i rådande förhållanden.

1966 års förhandlingsrättsreform på den offentliga sektorn var framsynt. Att utesluta stora grupper där arbetande tjänstemän från rätten att sluta kollektivavtal och strida för sina intressen kunde inte längre komma i fråga. Nödvändigheten att skapa ett förhandlingsverk på den statliga arbetsgivar

sidan framstod som naturlig, då den väntade och omfattande verksamheten inte lämpligen kunde bedrivas i kanslihuset med de små ministerier som är följderna av vår konstitutionella ordning med fristående och självständiga ämbetsverk.

På så sätt uppkom problemet hur man skulle lösa frågan om förhållandet mellan regeringen och SAV på grund av det principiella förbudet i vår konstitution mot ministerstyre. Löneförhandlingarnas karaktär med behov av snabba och svårförutsebara ställningstaganden i kritiska lägen gav sällan tillfälle för formliga regeringssammanträden. Det närmast ansvariga statsrådet fick under förhandlingarnas gång företräda regeringen i sina kontakter med såväl SAV som riksdagens för ändamålet utsedda organ. Ministerstyre godtogs utan att man ansåg grundlagsändring erforderlig.

Det var på det statliga området som de konstitutionella problemen uppkom. Kommunförbundens förhandlingsdelegationer kom undan för undan att bestå av parlamentariker hämtade från förbundsstyrelserna, och där fanns alltså behövlig överensstämmelse mellan förhandlings- och beslutsansvar. Kommunförbundens beslutsprocesser i löneförhandlingarna försvarades emellertid av statens agerande som arbetsgivare, något som begränsade deras möjligheter att bara se till de egna ekonomiska förhållandena.

#### *Tiden efter 1992 års ramanslagsreform*

Allteftersom personalpolitiken både på den privata och på den offentliga sektorn kommit att öka förståelsen av sambandet mellan löner, personalutveckling och rationalisering har lönebildningen kommit att förskjutas från central nivå till enskilda företag och myndigheter. Denna process har skapat mindre problem för landsting och primärkommuner än för staten. Inom kommu-

nerna har det inte rått samma spänningsförhållande mellan politik och administration som inom staten, med det där enligt grundlag gällande förbudet mot ministerstyre. Kommunerna har en mer sammanhållen förvaltning än staten med begränsade och i huvudsak lika förvaltningsuppgifter. Såväl landstingens och primärkommunernas styrelser som de senares nämnder är politiskt beslutande organ med ett gemensamt ansvar för den av landstings- och kommunfullmäktige fastställda budgeten. De opolitiska tjänstemännen står närmare i kontakt med de politiska beslutsfattarna. Ansvaret för resultatet av löneförhandlingarna vilar på de på politiska grunder utsedda styrelserna eller de bland styrelsens medlemmar utsedda förhandlingsdelegationerna. Statens budget fastställs av riksdagen och anslagen fördelas på många myndigheter med vitt skiftande arbetsuppgifter. Före ramanslagsreformen 1992 tog regeringen och riksdagen direkt ställning till löneutrymmet i de statliga kollektivavtalen. Dessa blev gällande bara om de godkändes av statsmakterna. Förvaltningsmyndigheterna fick överskrida anvisade anslag för avtalskostnader som tillkommit efter avlämnandet till riksdagen av budgetpropositionen. Rätten att för detta ändamål överskrida anslagen reglerades genom den sk trolleriförordningen.

I början av 1990-talet ställdes staten inför valet om regering och riksdag skulle behålla det direkta inflytandet över kostnaderna för de statliga kollektivavtalen, alternativt att ansvaret för lönebildningen skulle överlämnas till myndigheterna, och att statsmakterna skulle begränsa sitt inflytande över denna inom ramen för anslagstilldelningen.

Erfarenheterna av konflikterna med de offentliganställda under 1980-talet – inte minst striden om de inflationsdrivande förtjänstutvecklingsklausulerna i anslutning till

löneutvecklingen inom industrin – ledde tillsammans med decentraliseringen av avtalsrörelserna på den privata arbetsmarknaden till att staten valde det senare alternativet. I stället för att som skett inom kommunerna stärka det direkta politiska inflytandet över avtalsrörelserna gick staten den motsatta vägen och lämnade arenan för lönebildningen och gav myndigheterna fria händer att hantera denna inom ramen för en skärpt anslagstilldelning.

Resultatet blev ramanslagsreformen som innebär att myndigheterna fritt disponerar över tilldelade anslag med eget ansvar för fördelningen av medel på olika områden utan rätt att längre räkna med anslagsöverskridanden för kostnadsökningar. Ökade lönekostnader måste avvägas mot möjligheten till rationaliseringar eller andra kostnadsminskningar, exempelvis i fråga om lokalhyror. Fastställandet av statens budget sker, när det gäller behovet av löne-medel, med hänsyn till en på statistiska prognoser beräknad löneutveckling inom den konkurrensutsatta industrin. Skyddade sektorer i ekonomin skall inte längre kunna agera på ett sätt som tvingar näringslivet till kostnadsökningar som undergräver Sveriges internationella konkurrenskraft.

Ramanslagsreformen och den förändrade organisationen av arbetsgivarverket måste betraktas som ett framsteg på så sätt att de ger förhoppningar om möjligheten att skilja politiska beslut av samhällsekonomisk betydelse från beslut om lönebildningen på den offentliga sektorn.

Hittills har regeringen inte behövt ingripa i avtalsrörelserna på den statliga sektorn sedan reformens tillkomst 1992, utan myndigheterna har genom arbetsgivarverkets medverkan kunnat hantera dessa inom ramen för tilldelade anslag. Detta hindrar emellertid inte att reformen kan komma att utsättas

för påfrestningar från resultatet av avtalsrörelserna, framför allt då detta inte är känt vid anslagstilldelningen.

Ett belysande exempel är 1998 års lokala uppgörelse mellan Riksskatteverket och de tre fackliga organisationerna på arbetstagar sidan om löneutvecklingen för skattehandläggare. Uppgörelsen skall ge skattehandläggarna en löneutveckling som, vid den treåriga avtalsperiodens slut, beräknas bli inemot 4,5 procentenheter mer än det i RALS överenskomna lägsta löneutrymmet, utan att varken något överskridande av 1998 års anslag kommit i fråga eller 1999 års anslag blivit uppjusterat. Det finns ingen anledning att anta att anslaget för år 2000, som sammanfaller med det sista avtalsåret, kommer att räknas upp med hänsyn till den överenskomna löneutvecklingen för skattehandläggarna. Riksskatteverket måste därför täcka de ökade lönekostnaderna för gruppen på annat sätt. Verket har också informerat sin personal om att man anser sig tvingat att se över alla möjligheter till besparingar, något som kan innebära uppsägning av anställda.

Reformen hindrar inte att statsmakterna kan komma att behöva överväga att, inför

ett förestående ramanslag, ta särskild hänsyn till krav på löneförhöjningar från stora, missnöjda arbetstagargrupper eller att, till följd av ett senare träffat löneavtal, bevilja en myndighet anslagsöverskridande för ökade lönekostnader. Sjuksköterskorna och lärarna är i dagens debatt exempel på sådana grupper.

En fördel med ramanslagsreformen är onekligen att finansministern, utan konstitutionellt berättigade invändningar, offentligt kan säga att regeringen inte avser att medverka till att hänsyn tas i anslagstilldelningen för lönekrav som är större än vad samhällsekonomin tillåter. Han behöver då inte längre i ett ömtåligt läge av avtalsförhandlingarna uttala sig om den mellan parterna diskuterade lönenivån.

Viktigare är dock om ramanslagsreformen förmår att övertyga parterna om att löneförhandlingarna på den offentliga sektorn är underkastade den allmänna ekonomiska utvecklingen, och att undantag härifrån på denna sektor till förmån för särskilt utsatta arbetstagargrupper, måste vara och förbli undantag som inte får bli så många att reformen undermineras.