

Näringsdepartementet
Enheten för regional utveckling och turism
103 33 Stockholm

Lokaliseringsutredningens rapport "Omlokalisering av statlig verksamhet"

Arbetsgivarverket har inbjudits att lämna remissvar avseende Lokaliseringsutredningens (N 2004:15) delrapport "Omlokalisering av statlig verksamhet".

Det långsiktiga värdet av att omlokalisera myndigheter på det sätt som utredningen föreslår kan ifrågasättas ur flera aspekter. Arbetsgivarverket har valt att kommentera de frågor som har betydelse ur ett statligt arbetsgivarperspektiv samt komplettera utredningen i syfte att bidra till ett mer nyanserat och rättvisande beslutsunderlag.

Personalpolitiska aspekter

Utredningen anser att myndigheterna i normalfallet bör kunna påbörja verksamheten på den nya orten från och med den 1 januari 2006. Man konstaterar samtidigt att den exakta tidsplanen för genomförandet måste anpassas till de särskilda förutsättningar som råder för varje enskild verksamhet. Arbetsgivarverket kan bara instämma i det senare och vill särskilt framhålla följande.

Lokala parter, arbetsgivare och arbetstagarorganisationer, behöver rimlig tid för att hantera arbetsrättsliga frågor och för att hitta smidiga lösningar i övrigt som gynnar myndighetens omställning. Tid för samverkan och erfarenhetsutbyte mellan berörda myndigheter har stor betydelse för att finna handlingsvägar som minskar negativa effekter för den statliga arbetsgivarpolitiken i stort. Tidigare erfarenheter av omlokalisering visar att övergångslösningar visserligen har positiv inverkan på kompetensförsörjningen men är kostsamma.

Trygghetsavtalet förutsätter att de anställda som väljer att inte följa med utan säger upp sig själva alternativt sägs upp på grund av arbetsbrist, får rimlig omställnings-

tid till dess att anställningen upphör. Som längst kan detta handla om ett år efter det att beslut om omlokalisering har fattats.

Rapporten behandlar endast summariskt sådana konsekvenser som har betydelse för kompetensförsörjningen i staten i ett längre perspektiv. Statlig verksamhet konkurrerar på en arbetsmarknad där behovet av nyrekrytering allmänt ökar och behovet av att framstå som en attraktiv arbetsgivare är av stor vikt för den långsiktiga möjligheten att bedriva en effektiv verksamhet. Konsekvenser för anställdas arbetsmiljö och hälsa är inte berörda i rapporten.

Tidigare erfarenheter visar att merparten av personalen väljer att inte följa med vid en omlokalisering som förutsätter byte av bostadsort. Enligt Arbetsgivarverkets bedömning utifrån tidigare erfarenheter av statlig omlokalisering är en rimlig uppskattning att maximalt ca 25 % av de anställda följer med till den nya orten. I de flesta fall är andelen lägre. Det skulle innebära att maximalt ca 600 personer flyttar medan 1 900 stannar kvar på nuvarande ort. Arbetsgivarverkets ekonomiska beräkningar nedan utgår från dessa förutsättningar. Utredningens beräkningsmodell som bygger på att såväl 30, 50 som 70 % av de anställda kan tänkas följa med vid omlokalisering utgår från en högre medflyttningsgrad än vad som är troligt. Därmed underskattas särskilt de kortsiktiga negativa effekterna på verksamhetens produktivitet.

Ekonomiska konsekvenser

En övergripande synpunkt kring de beräkningar som gjorts är att man inte så schablonmässigt kan generalisera runt de myndigheter som är inblandade. Det minskar trovärdigheten och tillförlitligheten hos de antaganden som görs. Beräkningarna underskattar genomgående kostnaderna och vilar på ofullständiga grunder. Arbetsgivarverket vill särskilt lyfta fram följande.

Antagna värden för personalkostnader – ”driftspåverkan”

Ett av de argument som leder till att utredningens förslag är gynnsamma ur ett ekonomiskt perspektiv är att utredaren har räknat med en bestående hög skillnad i årslön mellan de statligt anställda i Stockholm och på utlokaliseringsorterna (se sid. 123, volym 1). Utredaren har jämfört den genomsnittliga lönen för en statsanställd på respektive ort utan att ta hänsyn till att de statsanställda på respektive orter inte arbetar inom samma arbetsområde eller är anställda på arbeten med samma svårighetsnivå. Jämförs i stället anställningar med samma arbetsinnehåll och svårighetsgrad blir bilden en annan. Arbetsgivarverkets beräkningar visar att årsinkomstskillnaden inklusive sociala avgifter för utlokaliseringsorterna bara blir hälften så stor som de årsinkomstskillnader som utredaren redovisat.

En beräkning med utredningens genomsnittliga löneuppgifter och antaganden visar att lönekostnaderna minskar med 110 miljoner kronor det kommande året om medflyttningsgraden är 30 procent. Enligt Arbetsgivarverkets lägre framräknade årslöneskillnader beräknas lönekostnaden i stället minska med 46 miljoner kronor och blir därmed 64 miljoner kronor högre än då utredningens löneuppgifter an-

vänds. Den diskonterade nuvärdessumman för de kommande 20 åren blir hela 802 miljoner kronor högre än då utredningens genomsnittliga löneuppgifter används.

Arbetsgivarverket menar för övrigt att utredningens antaganden att medflyttande anställda behåller sitt löneläge, medan nyrekrytering sker till den lägre lokala lönenivån, är föga sannolika. Utredningens antaganden skulle innebära att de utlokaliserade myndigheterna under lång tid skulle tvingas leva med en olycklig lönesplittring. Det sannolika är att löneläget kommer att anpassa sig till den nivå som ursprungligen gällde på myndigheten med möjligt undantag för mindre kvalificerad arbetskraft. Därmed blir vinsten av att exploatera de löneskillnader som utredningen förutsätter av liten betydelse.

Antagna värden för personalkostnader - engångskostnader

Pensionskostnader m.m.

Särskilt stora brister visar utredningen när det gäller beräkning av de förmåner som hänger samman med Trygghetsavtalets förmåner. Omfattningen av antalet anställda som kan komma att erhålla förmåner enligt Trygghetsavtalet och beräkningar av kostnaderna per årsarbetare är underskattade och felaktiga. Trygghetsavtalet är ett statligt kollektivavtal vars förmåner faller ut enligt givna regler i avtalet. Dessa finansieras dels genom årliga avgifter till Trygghetsstiftelsen från alla myndigheter vars personal omfattas av avtalet, dels genom direktfinansiering av respektive arbetsgivare i samband med en arbetsbristsituation. Utredningens formuleringar på sid. 98 (volym 1) är olyckliga och kan uppfattas som om statens trygghetssystem finansieras med särskilda anslag fristående från respektive myndighets ekonomi. Istället är det så att kostnader för personal som inte följer med till den nya orten belastar anställningsmyndigheten samtidigt som avgiften till Trygghetsstiftelsen troligen måste höjas på grund av den stora tillströmningen av friställda. Det senare påverkar samtliga myndigheter, inte bara dem som berörs av omlokaliseringen.

Avgiften till Trygghetsstiftelsen är i dag 0,3% av lönesumman. Nuvarande avgift är beräknad utifrån ett genomsnittligt inflöde till Trygghetsstiftelsen på ca 2000 nya ärenden per år. Föreslagna omlokaliseringar samt beslutade neddragningar vid Försvarsmakten kan vid en grov uppskattning innebära en fördubbling av inflödet till Trygghetsstiftelsen och därmed även en fördubblad avgift under ett antal år vilket ökar kostnaden för samtliga statliga myndigheter.

Av de förmåner som direktfinansieras av arbetsgivaren är *pensionsersättning* och *särskild pensionsersättning* de tyngsta posterna. Här har utredningen dels utelämnat kostnaderna helt för särskild pensionsersättning, dels gjort för låga antaganden vad gäller antalet år under vilka pensionsersättning kan väntas utges. Ålderssammansättningen på berörda myndigheter och det faktum att betydligt färre följer med till den nya orten än vad utredningen utgått ifrån, ger upphov till betydande merkostnader.

Pensionsersättning kan begäras av den som fyllt 60 år vid tidpunkten för entledigandet. Den betalas fram till 65-årsdagen genom månatliga betalningar av arbetsgivaren. *Särskild pensionsersättning* är en pensionsförmån som kan beviljas i ett senare skede till den som inte fått nytt fotfäste på arbetsmarknaden. Denna finan-

sieras av arbetsgivaren genom en riskpremie som betalas för alla som sägs upp/avgår i samband med omlokalisering och som vid entledigandetidpunkten har fyllt 54 år men inte 60. Riskpremien är relaterad till individens lönenivå och antal anställningsår i staten. Störst påverkan på kostnaden har den anställdes ålder, vilket visas i nedanstående tabell. Beräkningarna har utgått från en genomsnittslön (avrundad till 25 500 kronor) i staten september 2004. I realiteten är lönerna något högre för den äldre personal som här berörs.

Ålder vid entledigandet	Årslönesumma	PU = åldersfaktor	Tjänstetidsfaktor (skattat värde)	x 1,2426 (särskild löneskatt) = Totalkostnad/person
54 år 1 månad	306 000	0,09	20 år = 0,67	22 928
56 år 1 månad	306 000	1,68	25 år = 0,83	530 200
58 år 1 månad	306 000	2,62	30 år = 1	996 217
59 år 11 månader	306 000	3,25	30 år = 1	1 235 766

För att göra en realistisk skattning av pensionskostnaderna måste man se till åldersstrukturen på de myndigheter som är berörda. Arbetsgivarverket har analyserat den verkliga situationen på berörda myndigheter och konstaterar följande.

Andel av personalen aktuell för särskild pensionsersättning

25 % av personalen har fyllt 54 år men inte 60 (procentandelen varierar från 8 till 26 %).

Andel av personalen aktuell för pensionsersättning

12 % av personalen har fyllt 60 år (procentandelen varierar från 0 till 24 %).

Merparten av den personal som ligger i intervallet för *särskild pensionsersättning* är äldre än 55 år. Det innebär att riskpremien i de flesta fall överstiger 500 000 kronor/person.

Personalen som ligger i intervallet för *pensionsersättning* är något mer utspridda med en viss övervikt kring gruppen 60-62 år. Det innebär att det genomsnittliga antalet pensionsår snarare är tre än de två år som utredningen utgår ifrån.

Arbetsgivarverket har gjort en beräkning som utgår från att 1 900 personer inte flyttar med och att åldersfördelningen i genomsnitt förhåller sig enligt ovan. Om man lågt räknat utgår från en genomsnittskostnad för dem med *särskild pensionsersättning* på 500 000 kronor per person, innebär det en total kostnad på minst 240 miljoner kronor (för 475 personer). Därutöver tillkommer kostnaden för *pensionsersättning* under tre år, ca 700 000 kronor per person vilket innebär en total kostnad på ca 160 miljoner kronor (för 228 personer). De beräknade totala pensionskostnaderna uppgår således sammantaget till ca 400 miljoner kronor.

Mot bakgrund av ovanstående siffror bör utredningens pensionskostnader justeras upp betydligt. Kostnaden på 240 miljoner kronor för *särskild pensionsersättning* ska läggas till samtidigt som kostnaderna för *pensionsersättning* ska ökas med 50 % eftersom antagandet om två pensionsår i stället bör vara tre år.

Personalkostnader i övrigt

De som väljer att följa med vid utlokaliseringen omfattas av vissa förmåner enligt det statliga kollektivavtalet Allmänt löne- och förmånsavtal (ALFA). Detta har summariskt beaktats av utredningen. Enligt ALFA har den som omlokaliseras rätt till flyttersättning, inkluderande förlust vid försäljning av bostadsrätt, besöksresor samt ersättning för dubbelhyra. I det enskilda fallet kan dessa uppgå till icke försumbara nivåer.

Kostnader för dubbelbemanning har inte beaktats i utredningen. Ny personal kan behöva anställas innan den gamla avvecklas för att möjliggöra kompetensöverföring. Om detta innebär att nuvarande personal tillfälligt måste stationeras på den nya orten innebär dubbelbemanningen utöver dubbla lönekostnader även merkostnader för traktamenten och logi på den nya orten. Erfarenhetsmässigt är lösningar med t.ex. distansarbete ett möjligt sätt att påverka andelen som väljer att stanna i organisationen. Kostnader för en distansarbetsplats samt kontinuerliga pendlingsresor kan röra sig om 100 000 till 200 000 kronor per årsarbetare.

Kostnader för rekrytering och inskolning kan med stor sannolikhet bedömas överstiga antagna värden. Tvärtemot vad rapporten antar om personalomsättning, visar erfarenheter att nyanställd personal har betydligt högre benägenhet att byta arbete, vilket ökar kostnader för rekrytering. Lyckas inte verksamheterna rekrytera i tid kan inhyring av personal bli aktuell, vilket ökar kostnaderna ytterligare.

Slutsatser

Sammantaget vill Arbetsgivarverket framhålla att de enda långsiktiga besparingar man sannolikt uppnår i samband med omlokaliseringar är lägre lokalkostnader. Kostnader i övrigt som utredningen presenterar är underskattade och vilar på ofullständiga grunder vilket gör att de inte kan läggas till grund för påståendet att de aktuella utlokaliseringarna är statsfinansiellt "lönsamma". Antagandet att utflytningen sker den 1 januari 2006 och att det höga löneläget i Stockholm skulle leda till att anslagspåverkan är positiv år 2007 är därför inte realistiskt. Arbetsgivarverkets bedömning är att aktuell omlokalisering leder till väsentligt högre personalkostnader än vad utredningen antagit. Enligt Arbetsgivarverket går den ekonomiska kalkylen inte ihop över en 20-årsperiod, sannolikt inte heller i ett längre perspektiv.

Arbetsgivarverket vill slutligen också peka på allvarliga negativa effekter på den statliga personalpolitiken vid abrupta omlokaliseringar. Omställning pga omlokalisering kan ge störningar i verksamheten under lång tid. Den kompetensförlust som uppkommer i samband med utlokalisering kommer berörda myndigheter att få leva med under en lång övergångsperiod. För vissa yrkeskategorier kommer problemet med kompetensförsörjning att kvarstå permanent.

Till detta kommer att en i allmänhetens ögon otrygg statlig anställning påverkar statens möjligheter att framstå som en attraktiv arbetsgivare. Detta är konsekvenser som gör det svårare att bedriva en effektiv statlig förvaltning såväl kortsiktigt som långsiktigt, inte bara för berörda myndigheter utan för hela statsförvaltningen. Den

bild som ges är att en statlig anställning med kort varsel och utan begriplig logik kan omlokaliseras till orter som väljs av helt andra hänsyn än verksamhetens bästa. Ingen kan i dag förutsäga vilka myndigheter som drabbas nästa gång.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Birgitta Isaksson Pérez. I den slutliga handläggningen deltog enhetschef Kent Johansson, förhandlingschef Nils Henrik Schager, ekonom Roger Vilhelmsson samt föredragande förhandlingsdirektör Cajsa Linder.

Birgitta Isaksson Pérez

Cajsa Linder