

Från plan till marknad. Statlig lönebildning 1989–2003

Den statliga lönebildningen har sedan 1980-talet genomgått stora, politiskt initierade förändringar: från ett hierarkiskt och centralstyrt löneplanssystem till en långtgående decentralisering och individualisering. Decentraliseringsprocessen fick fullt genomslag i mitten av 1990-talet, samtidigt som ramanslags-systemet skapade mycket snäva ekonomiska ramar för dess vidare utveckling i riktning mot marknadsanpassning och individualisering av lönebildningen på den lokala nivån. Ett viktigt steg i denna riktning togs emellertid i det centrala avtalet mellan Arbetsgivarverket och SACO 2001: det centralt fastställda löneutrymmet avskaffades och den så kallade lönesamtalsmodellen infördes. Hur har dessa innovationer fungerat i praktiken på det lokala planet? Detta är huvudfrågeställningen i den följande redovisningen av tre fallstudier av myndigheter i Uppsala: Länsstyrelsen, Uppsala universitet och Läkemedelsverket.

NILS ELVANDER

är professor emeritus i statskunskap och arbetsmarknadsrelationer vid Uppsala universitet. I sin forskning har han under många år ingående studerat svensk lönebildning och dess aktörer.

I sin banbrytande studie "Svensk statsförvaltning i arbete", skriven i början av 1950-talet, karakteriserade Gunnar Heckscher på ett träffande sätt den dåvarande statliga lönepolitiken: det var tjänster som lönesattes, inte individer; den som utsetts till en viss tjänst fick (med få undantag) samma lön oberoende av om han var "användbar, bra eller utomordentlig", och hans löneförhöjningar kom med "osviktig precision efter bestämda mellantider" (Heckscher 1952, s 370). Idag lever statsförvaltningen och dess anställda i en helt annan värld. 1994 ändrades lagen om offentlig anställning, så att tjänstebegreppet avskaffades och principen om individuell lönesättning stadfästes. Åtta år senare fastslog en statlig utredning om den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten att "Lönebildningen och lönesättningen av individer är bland myndigheternas viktigaste redskap för att klara personalförsörjningen och lägga en grund för en effektiv verksamhet" (SOU 2002:32, s 99).

Denna kulturrevolution har steg för steg sedan slutet av 1980-talet förvandlat den statliga sektorn i Sverige från ett hierarkiskt och centralstyrt löneplanssystem till en internationellt sett unik form av delvis marknadsstyrd individuell och lokal offentlig lönebildning. Sverige torde numera ha världens mest decentraliserade system för statlig lönesättning, och individualiseringen har formellt sett gått längre än på någon annan del av den svenska arbetsmarknaden. Hur har denna omvälvning gått till och vilka var dess drivkrafter? Denna fråga skall diskuteras i denna artikel, som inleds med en kort översikt över den historiska utvecklingen från förhandlingsrättsreformen 1965 till de avgörande institutionella förändringarna under 1990-talet och deras implementering i de centrala avtalen 1989–2001.¹

Medan denna historiska utveckling är tämligen väl belagd i forskning och utredningar är nuläget beträffande den lokala lönebildningens faktiska tillämpning och effekter helt outforskat. Detta är en stor och viktig forskningsuppgift. Av resursskäl begränsar jag mig emellertid till tre explorativa fallstudier: Länsstyrelsen i Uppsala län som exempel på en mera traditionell typ av förvaltningsmyndigheter, Läkemedelsverket – en expertbetonad kontrollmyndighet som konkurrerar om personal med bland annat sitt kontrollobjekt läkemedelsindustrin – och Uppsala universitet, en värdig representant för högskole- och kultursektorerna, där enligt utredningen om den arbetsgivarpolitiska delegeringen ”identifieringen med den egna sektorn är särskilt stark” och känslan av samhörighet med statsverksamheten som helhet följaktligen är svag (SOU 2002:32, s 212). Framställningen bygger här på intervjuer med myndighetsföreträdare och fackliga representanter (2003) samt skriftligt material med anknytning till förhandlingarna.

1. De centrala löneplanernas tid 1966–1989

När de offentliganställda fick full förhandlingsrätt 1965 innebar detta på den statliga sidan att civildepartementets förhandlingsavdelning ombildades till Statens Avtalsverk (SAV) och att det anrika och ytterst detaljerade Statens allmänna avlöningsreglemente (Saar) punkt för punkt överfördes till kollektivavtalsform. Det nya förhandlingsystemet blev om möjligt ännu mera centraliserat än det gamla systemet med informella överläggningar: alla löneavtal skulle träffas av SAV och de centrala fackliga organisationerna Statsanställdas förbund (SF, numera SEKO) i LO, TCO-S och SACO samt dåvarande Statstjänstemännens riksförbund, SR (sedermera sammanslaget med SACO). SAV var formellt fristående men reellt styrt av regeringen, och avtalen skulle godkännas av Riksdagens lönedelelegation. Men ända från början fanns en spänning inbyggd i förhandlingsrättsreformen mellan plan och marknad, mellan hierarkisk regelstyrning och marknadsanpassning. Denna spänning utlöste en långvarig maktkamp mellan olika intressegrupper på olika nivåer, som under 1990-talet slutade i en seger för marknadsanpassningsprincip.

De statliga avtalsförhandlingarna 1966–1978 drevs enligt en långtgående låglöne- och utjämningslinje i enlighet med starka krav från SF och TCO-S och med full anslutning av regeringen och lönedelelegationen. SACO och SR försökte, med stöd av affärsverken och till en början även SAV, motarbeta den centralstyrda utjämningslinjen och verka för en mera flexibel och marknadsrelaterad lönebildning. I slutet av 70-talet började dessa strävanden ge vissa resultat i form av små lönepotter för lokal fördelning ute på myndigheterna, ett chefslöneavtal och en begränsad reformering av avtalsverket, som 1978 omdöptes till Statens arbetsgivarverk. Men de stora

¹ Översikten bygger främst på Gustafsson (1988), Sjölund (1989), Elvander (2002) och SOU 2002:32.

förändringarna kom sedan socialdemokraterna återtagit regeringsmakten 1982. Civilminister Bo Holmberg framlade 1985 en personalpolitisk proposition som satte statsförvaltningens verksamhetsintresse i centrum genom att starkt förorda en fortsatt utveckling av lönesystem med inriktning på ökad flexibilitet, decentralisering och delegering. Härigenom skulle den statliga verksamhetens effektivitet förbättras och personalförsörjningen underlättas, särskilt vad gäller chefstjänster. Detta närmande till den privata sektorns lönesystem vidarefördes i de följande centrala förhandlingarna. 1986 års avtal innebar ett första litet genombrott för decentraliseringen: sektorsavtal för civila statsförvaltningen, försvaret, affärsverken och skolan ersatte det allomfattande centrala avtalet, och utrymmet för lokala förhandlingar vidgades. Det verkliga genombrottet kom tre år senare då löneplanssystemet med sina lönegrader och löneklasser – för automatisk uppflyttning inom tjänstens lönegrad – slopades och ersattes av krontalslöner och individuell lönesättning.

2. Ramanslag och delegering 1992–2001

Tvåårsavtalet 1989–90 innebar rekordstora löneökningar i den statliga sektorn: i genomsnitt 20 procent, i vissa fall (poliser och lärare) 25 procent – allt enligt avtal. Den privata sektorns tvåårsavtal medförde lönekostnadsökningar i samma storleksordning, men där utgjordes mer än hälften av löneglidning. Det var uppenbart att regeringens många försök att styra lönekostnadsutvecklingen under 1980-talet med inkomstpolitiska åtgärder, innefattande bland annat en misslyckad styrning via SAV och fruktlösa strävanden att införa budgettak för de statsanställdas löner, hade kommit till vägs ände. Krisen ledde – efter ett av riksdagsmajoriteten i februari 1990 avvisat förslag om lönestopp och strejkkförbud på hela arbetsmarknaden – till den så kallade stabiliseringsaktionen: en mall för ett allomfattande stabiliseringsavtal för perioden januari 1991 till och med mars 1993, som utarbetats av en av regeringen tillsatt förhandlingsgrupp bestående av före detta förhandlingschefer i centralorganisationerna under ledning av förre AMS-chefen Bertil Rehnberg. Stabiliseringsavtalet antogs, mer eller mindre motvilligt, av arbetsmarknadens parter (120 organisationer, en tiodubbling jämfört med det gamla centraliserade systemet). För de statsanställda innebar detta centralstyrda ingrepp en kraftig uppbromsning av den nyligen inledda decentraliseringen av lönebildningen, som dock återupptogs i och med den första ”fria” avtalsrörelsen 1993.

Regeringsskiftet efter valet 1991 medförde förnyade försök att styra den statliga lönebildningen och stärka arbetsgivarfunktionen. Denna gång lyckades det, till stor del beroende på den djupa ekonomiska krisen som hösten 1992 framtvängde ett ovanligt stort mått av samarbete över blockgränsen. Finansminister Anne Wibble framlade en proposition om ett ramanslagssystem för myndigheterna, som antogs av riksdagen och började tillämpas från och med budgetåret 1993/94. Systemet innebar att myn-

digheterna inom en given kostnadsram fick stora befogenheter att själva bestämma fördelningen på löner, lokaler och andra kostnader. Den tidigare ordningen med automatisk kompensation för anslagsöverskridanden till följd av de lönekostnadsökningar som de centrala avtalen medförde, populärt kallad ”trollerikungörelsen”, avskaffades och ersattes av en formaliserad anpassning till lönekostnadsutvecklingen inom den konkurrensutsatta industrisektorn.

En annan betydelsefull reform var ombildningen av den anslagsfinansierade myndigheten Statens arbetsgivarverk till en uppdragsmyndighet, Arbetsgivarverket, som i princip skulle styras och finansieras av myndigheterna. Det nya Agv inrättades 1994, och samtidigt avskaffades riksdagens godkännande i efterhand av de centrala avtalen. Reformen innebar en väsentlig förstärkning av den statliga arbetsgivarfunktionen och en frigörelse från den tidigare regeringsinblandningen. Den statliga arbetsgivarpolitik som nu tog form efter nära 30 års prövning av olika styrningsmodeller förvandlade arbetsgivarfrågorna från att vara en del av den demokratiska processen till att bli rena verkställighetsfrågor. Samtidigt omvandlades Arbetsgivarverket i realiteten från ett traditionellt ämbetsverk till ett slags arbetsgivarförening för de statliga myndigheterna. Enligt den ovan nämnda utredningen har Agv- och ramanslags-reformerna i stort sett fungerat väl. ”Regeringen har delegerat till Arbetsgivarverket rätten att delegera. Samtidigt styrs Arbetsgivarverket av myndigheterna” – så sammanfattar utredningen det nya systemets förvaltningspolitiska grundprincip (SOU 2002: 32, s 187). Eftersom denna ordning visat sig ha goda effekter i form av ökad flexibilitet och verksamhetsanpassning i lönebildningen, samtidigt som löneutvecklingen någorlunda kunnat hållas inom budgetramarna – trots ett par fall av hotfull lönekonkurrens mellan akademikergrupper – föreslås inga större förändringar utom i ett avseende. Utan stöd i direktiven framkastar utredningen tanken att Agv-styrelsen skall utses av regeringen och ej som hittills av verkscheferna i det så kallade arbetsgivarcollegiet.²

3. De centrala avtalen 1993–2001

Avtalen inom den statliga sektorn för perioden april 1993 till juni 1995 anslöt sig nära till det mönster av tvåårsavtal som hade etablerats genom medling i den privata sektorn och som i realiteten innebar en fortsättning på stabiliseringsaktionen. Det nya var att decentraliseringsprocessen återupptogs. Över halva lönesumman skulle fördelas individuellt på lokal nivå och det skulle ske enligt ungefär samma individinriktade principer som i privatsektorns avtal. Den avtalade löneökningen, sammanlagt ungefär fyra

² Det enda argument som framförs för detta uppseendeväckande förslag är dålig närvarofrekvens vid kollegiets sammanträden samt att ett flertal av de cirka 260 myndighetscheferna tycks uppfatta kollegiet (80 ledamöter) som en onödig administrativ överbyggnad. Är regeringen verkligen beredd att återinföra det problematiska dubbelkommandot över den statliga arbetsgivarpolitiken med stöd av så kläna argument? Denna berättigade fråga diskuteras av Svante Nycander i en debattartikel i Svenska Dagbladet 8/1 2003.

procent, överskreds med drygt två procentenheter, vilket bland annat kan förklaras av de centrala tarifförenesystemens avveckling.

Den följande avtalsrörelsen 1995 blev mycket turbulent, särskilt inom den kommunala sektorn, med ovanligt utdragna förhandlingar, stora konflikter och löneökningar i den privata sektorn som vida översteg den av parternas chefsekonomer lanserade så kallade Europanormen 3,5 procents årlig lönekostnadsökning. Det statliga ramavtalet RALS 1995–1998 (civila statsförvaltningen) kunde däremot slutas utan konfliktvarsel och medling, och det höll sig någorlunda inom ramarna (utfallet blev drygt 11 procent för hela treårsperioden). Den största nyheten var att hela löneökningen – med undantag för 1995 – skulle fördelas lokalt och individuellt. Det följande treårsavtalet RALS 1998–2001 innebar en fortsättning av denna centralstyrda decentralisering: myndigheterna höll allt hårdare i lönekostnadsramarna, samtidigt som den lokala rörelsefriheten formellt sett ökade (bland annat beträffande tidpunkter för lönerrevision under avtalsperioden). Efter några hårda lokala förhandlingsrundor på SACO-området, som resulterade i lönelöft högt över ramen för bland annat skattehandläggare, åklagare och domare under 1998, kom en växande samförståndsanda att sätta sin prägel på partsrelationerna. Den nya andan kom till uttryck i ett samarbetsavtal våren 2000 i Industriavtalets efterföljd. Anpassningen av lönekostnadsökningarna till den konkurrensutsatta sektorns löneutveckling, som uttryckligen fastslogs som ledande princip i samarbetsavtalet, hade nu nära nog fullbordats (3,6 procent per år).

Avtalsrörelsen 2001 innebar för SACO-förbunden inom hela offentliga sektorn en mycket långtgående individualisering. Avtalen blev ”sifferlösa”: inga centralt fastställda löneökningstrymmen, endast lokal lönesättning enskilt eller gruppvis. Den viktigaste innovationen på det statliga området var införandet av den så kallade *lönesamtalsmodellen* som ett alternativt sätt att genomföra lokal lönerrevision. Denna modell, som dittills bara hade prövats i begränsad utsträckning inom andra arbetsmarknadssektorer, innebär en möjlighet för de lokala parterna att överenskomma om att lönerna skall sättas direkt i ett samtal mellan chef och medarbetare; om dessa inte kan komma överens om lönen återgår frågan till de lokala parterna för kollektivavtalsreglering. För TCO-grupperna i förhandlingsrådet OFR och för LO-förbundet SEKO (f d SF) fanns däremot liksom tidigare en centralt fastställd miniminivå (populärt kallad ”stupstock” efter förebild från det privata LO-området) som utfaller vid oenighet i de lokala förhandlingarna (2,6 procent för avtalsåret) samt en individgaranti. Avtalsperioden för de tre fackliga huvudorganisationerna blev ettårig beroende på komplikationer i de samtidigt pågående förhandlingarna om ett nytt pensionsavtal. Men följande år kompletterades ettårsavtalen med likartade tvåårsavtal, RALS 2002–2004. Det bör tilläggas att i RALS 2002 för Statstjänstemannaförbundet i TCO infördes en motsvarighet till SACOs lönesamtalsmodell som kallas lönesättningsamtal – dock med den viktiga skillnaden att resultatet av denna individuella lönesättning måste befästas i ett lokalt kollektivavtal.

Det återstår att se vilken praktisk betydelse dessa öppningar för en helt individualiserad lönebildning på SACO- och TCO-områdena kommer att få. Detta blir en huvudfråga i den följande redovisningen av resultaten av de tre fallstudierna från Uppsala: Länsstyrelsen, Uppsala universitet och Läkemedelsverket. Ramanslagssystemets tillämpning på det lokala planet och Arbetsgivarverkets samt de centrala fackliga organisationernas roll i samband med de lokala löneredovisningsförhandlingarna skall också studeras. Marknadsanpassningens betydelse för myndigheternas möjligheter att rekrytera och behålla kvalificerad personal är ett genomgående tema i jämförelserna mellan de tre fallstudierna; de är valda främst med tanke på denna frågeställning. Undersökningsperioden är, av skäl som tidigare nämnts, 1993–2003.

4. Länsstyrelsen i Uppsala län

De 21 länsstyrelserna har sina rötter i stormaktstidens Sverige. De var den centrala statsmaktens förlängda arm – landshövdingen kallades ända till 1918 Konungens Befallningshavande – och skatteindrivning samt ordningens upprätthållande hörde länge till huvuduppgifterna. Rollen som verkställare av statsmakternas beslut kvarstår inom vissa områden, men den har sedan 1960-talet i stigande utsträckning kompletterats av service- och informationsfunktioner, kopplade till uppgiften att utöva tillsyn över lagarnas och de centrala riktlinjernas efterlevnad. Länsstyrelsen har också alltmer blivit en samlande kraft för länets utveckling och en bevakare av länets intressen inför beslutsfattare på rikspanet. Denna förändrade roll symboliseras av att den traditionella ämbetsmannaledningen i början av 1970-talet ersattes av lekmannastyrelser med skiftande sammansättning och starka politiska inslag. En annan viktig förändring inträffade 1987 när länsstyrelsernas skatteenheter överfördes till Riksskatteverket. Dessa förändringar innebar att mycket av den gamla juristkulturen försvann och ersattes av en mera pluralistisk personalstruktur, samtidigt som den administrativa organisationen blev mindre hierarkisk.

Länsstyrelsen i Uppsala har cirka 140 fast anställda – en minskning med cirka 60 personer sedan 1994 på grund av organisationsförändringar och rationaliseringar – vartill kommer ett trettiotal projektanställda medarbetare. Myndigheten leds i samverkan med styrelsen av landshövding och länsråd och är indelad i 11 enheter, varav flertalet svarar för de olika tillsyns- och verkställighetsuppgifter som numera ankommer på en länsstyrelse, såsom beredningsplanering, miljöskydd och naturvård, näringslivs- och jordbruksstöd, fysisk planering, kulturmiljövård, tillsyn av kommunernas socialtjänst samt rättsliga tillståndsärenden. Denna mångsidighet i länsstyrelsernas arbetsuppgifter har medfört en mängd olika kompetenser bland personalen: jurister och samhällsvetare, biologer och andra naturvetare, agronomer, jägmästare och veterinärer, arkitekter och arkeologer. Dessa specialister är organiserade i SACO-S-föreningen, som har cirka

35 medlemmar alltsedan början av 1990-talet. Den andra stora fackliga organisationen på Länsstyrelsen i Uppsala är Statstjänstemannaförbundet (ST) i TCO, som idag har drygt 60 medlemmar – en halvering sedan 1980-talet beroende på rationaliseringar som reducerat den administrativa personalen. Organisationsgraden totalt sett är cirka 60 procent; den har en sjunkande trend, särskilt för ST. Det kan tilläggas att SACO-klubben har ett slags kollektivt ledarskap utan inslag av arvoderat fackligt hel- eller deltidsarbete. Detta är typiskt för SACO-organisationen på små myndigheter.

Revisionsförhandlingarna, som vanligen äger rum två gånger under en treårsperiod, förbereds på arbetsgivarsidan genom deltagande i avtalskonferenser anordnade av Agv samt genom informella kontakter med såväl verket som andra länsstyrelser. Arbetsgivarverket uppfattas som mycket hjälpsamt och kompetent. På den fackliga sidan, särskilt ST, finns en viss motsvarighet till denna arbetsgivarsamverkan, men det centrala facket har inte samma betydelse som Agv. Efter dessa förberedande kontakter inleder arbetsgivarsidan förhandlingarna genom att lämna ett heltäckande bud baserat på förslag från enhetscheferna om samtliga berörda individer. Sedan de båda facken mottagit budet återkommer de efter en viss tids ajournering med ett motbud, som främst handlar om löneutvecklingen för olika grupper av anställda och enskilda individer.

Det lokala avtalet i enlighet med RALS 2002–2004 mellan Länsstyrelsen – företräd av länsrådet och personalchefen – och de fackliga organisationerna var för sig (SEKO har ett fåtal medlemmar och ett rent formellt lokalavtal) är ett kortfattat dokument som fastställer bland annat revisionstidpunkter, ett minsta utfall om 600 kronor per person under avtalsperioden (individgaranti), ett revisionsbelopp (”stupstock”) per den 1 oktober 2003 för ST på lägst 2,5 procent av lönesumman samt i SACOs fall ett par överenskommelser rörande löneförhandlingar för anställda som återinträder i tjänst eller får förlängd anställning. Det bör påpekas att individgarantin omfattar även SACO-gruppen, trots att den inte finns med i det sifferlösa ramavtalet mellan Agv och SACO-S. Sådana avvikelser från riksavtalet är relativt ovanliga; dock har även SACO-föreningen vid Uppsala universitet fått igenom en dylik avvikelse.

Resultatet av den individualiserade lönesättningen framgår av bilagor till avtalen, som omfattar alla fackmedlemmar utom chefskretsen, vars löner sätts genom beslut av länsledningen. Utfallet ger en bild av stor enhetlighet och små löneskillnader. Medellönen för hela tjänstemannakollektivet från och med april 2002 är cirka 21 000 kronor per månad. För SACO-S varierar månadslönen mellan 17 000 och 30 000 kronor; för ST är lönespridningen betydligt mindre. Löneutvecklingen har varit densamma för båda grupperna: cirka 3,4 procent under en 12-månadersperiod, medan flertalet andra länsstyrelser givit SACO-S några tiondelar mer än ST. En genomgående tendens i löneutvecklingen är en eftersläpning för de äldre medarbetarna jämfört med de yngre. Under perioden 1998–2002 hade personer födda 1953 och tidigare en genomsnittlig löneförbättring på 19,5 procent, medan

de som var födda 1954 och senare fick 23,5 procent. I den senare gruppen ingick ett par personer som fått andra uppgifter och därmed lönehöjningar i storleksordningen 50 procent. Här ser man en liten avvikelse från den allmänna bilden av utjämnad lönestruktur; förklaringen torde vara behovet av att kunna rekrytera och behålla eftertraktade specialister.

Vad blev det då av den mångomtalade individuella lönesättningen enligt lönesamtalsmodellen för SACO-S och dess motsvarighet för ST? Hittills har inte mycket hänt. Vissa enhetschefer har, i enlighet med ett påbud från länsledningen, genomfört en modifierad form av lönesamtal, andra inte. Arbetsgivarsidan är helt enig om att lönesamtalet inte får leda till att lönen faktiskt sätts vid samtalet. De fackliga representanterna anser att det i praktiken är länsrådet som sätter lönerna och inte – som det enligt SACO borde vara – enhetscheferna i samband med lönesamtal. Men parterna är i princip överens om att enhetschefernas ansvar skall vara stort och att en modifierad form av lönesamtalsmodellen skall genomföras generellt och samordnas med de sedan några år fungerande utvecklingssamtalen mellan chef och medarbetare.

En väsentlig förklaring till att den individuella lönesättningen givit så begränsade resultat i form av ökad lönespridning är den stenhårda budgetstyrningen. Ramanslagssystemet har tillämpats med ständigt stigande hårdhet alltsedan RALS 1998–2001 trädde i kraft. Ett försök av Länsstyrelsen 1998 att få en viss kompensation för lönehöjningar i den så kallade skattehandläggarrevoltens spår samma år avstyrdes mycket bestämt av Arbetsgivarverket: ”Ni får inga extra pengar, om ni vill satsa på lönehöjningar utöver ramen måste ni skära ned på lokalkostnader och annat”. Det statsfinansiella krisläget skapade en mycket ogynnsam miljö för den individualiserade lönesättningen. Trots att länsstyrelserna generellt har lägre lönenivå än övriga statsförvaltningen – och trots att Länsstyrelsen i Uppsala haft ett allt sämre utfall av ramanslagfördelningen de senaste sju åren, jämfört med de angränsande länen, något som nyligen påtalats inför finansdepartementet – så får den uppsaliensiska länsstyrelsen endast ersättning för cirka två procentenheter i löneökningssutrymmet enligt det centrala avtalet. Detta är en hårdare styrning än vad som gäller för Universitetet och Läkemedelsverket. En oerhört omfattande detaljreglering av länsstyrelsernas olika verksamhetsområden utgår i praktiken från nästan alla fackdepartementen, och härtill kommer den generella ramstyrningen från finansdepartementet. Den formella friheten att sätta de löner man vill på länsstyrelserna existerar till följd härav nästan inte alls i verkligheten.

Det snäva budgetutrymmet skapar snäva ramar för den från bland annat rekryteringssynpunkt önskvärda marknadsanpassningen av lönerna. En viss konkurrens om specialistutbildad arbetskraft från kommuner, företag och övrig statsförvaltning (t ex Naturvårdsverket) tenderar att höja vissa ingångslöner relativt mycket, men denna marknadseffekt förtas efter en tid av att arbetsgivaren i vissa fall söker minska avståndet till de äldre trotjänarnas eftersläpande löneutveckling. Men trots dessa svårigheter har, enligt

arbetsgivarsidans bedömning, Länsstyrelsen i Uppsala län hittills lyckats någorlunda väl att klara personalförsörjningen tack vare en miljöfaktor som – fritt efter Gluntarne – skulle kunna kallas ”Uppsala är bäst – faktorn”: närheten till ett av landets största och mest berömda universitet och till det enda lantbruksuniversitetet samt närheten till Stockholm och vissa andra miljöfördelar tenderar att vid nyanställningar i någon mån uppväga det relativt låga löneläget.

5. Uppsala universitet

När Sveriges äldsta universitet grundades av ärkebiskop Jacob Ulfsson i Uppsala 1477 fanns bara ett hundratal studenter och en handfull professorer, de flesta teologer. Stormaktstidens växande statsmakt och 1700-talets naturvetenskapliga storhetstid gav universitetet ett uppsving efter en förfallsperiod under 1500-talet. Men det skulle dröja till 1950-talet innan den stora tillväxten i resurser och studentantal kom igång. När jag kom till Uppsala 1948 fanns cirka 3000 studenter, några hundra lärare och ett dusin tjänstemän i den centrala universitetsförvaltningen. Idag har Uppsala universitet nära 30 000 studenter och över 5 000 anställda, varav 350 på centralförvaltningen och resten huvudsakligen fördelade på över 70 ämnesinstitutioner tillhörande olika fakultetsområden.

Jämfört med Länsstyrelsen och Läkemedelsverket (omkring 170 respektive 350 anställda) är Universitetet en gigantisk organisation. Detta skapar helt andra förutsättningar för den lokala lönebildningens genomförande än vid de båda mindre myndigheterna. Sålunda är arbetsgivarsidan dels vertikalt uppdelad på institutioner och vissa andra enheter samt 15 fakulteter (vad gäller professorslöner), dels horisontellt kliven i en central nivå, ledd av rektor och personalavdelningens förhandlingsgrupp, och en lokal nivå där institutionernas prefekter sköter de löpande arbetsgivarfunktionerna. På den fackliga sidan slår den i systemet inbyggda centralstyrningen starkt igenom: de tre personalorganisationerna SACO, ST och SEKO agerar huvudsakligen på den centrala nivån och har endast informationsutbyte, särskilt avseende ingångslöner, (s k torsdagsträffar) med prefekterna men inga regelrätta förhandlingar. SACO-S-föreningen är den största av de tre med cirka 2800 medlemmar 2002, en ökning med cirka 170 personer sedan 1995 till följd av en stark tillväxt av antalet studerande som i sin tur medfört en något ökad tilldelning av lärartjänster. Akademitjänstemännens förening i TCOs Statstjänstemannaförbund, som organiserar administrativ personal och ett fåtal lärare, har däremot förlorat 210 medlemmar under denna period till följd av nedskärningar och ökad andel oorganiserade; medlemsantalet är nu 920. SEKO har endast 260 medlemmar – en minskning med ett 40-tal – och organiserar två ungefär lika stora grupper: dels instrumentmakare och annan teknisk personal, dels lokalvårdare; den första gruppen är helt manlig, den senare övervägande kvinnlig. ATF-föreningen och SEKO-klubben har heltidsarbetande ledning, medan den stora SACO-

organisationen märkligt nog klarar sig med en ledning på deltid. Den totala organisationsgraden är cirka 70 procent, vilket är något lägre än vid andra universitet och högskolor.

Revisionsförhandlingarna på den centrala nivån är en omfattande process som pågår i fyra månader (två gånger under nu löpande avtalsperiod). De inleds med att universitetsledningen ger ett uppdrag till personalavdelningen att förhandla och sluta avtal inom en given ekonomisk ram (för närvarande 3,5 procent lönekostnadsökning per år). Kontakterna med Arbetsgivarverket synes vara betydligt mindre utvecklade än vad som är fallet på Länsstyrelsen; ett samarbete av nätverkstyp med personalcheferna vid övriga universitet och större högskolor har större betydelse. På den fackliga sidan finns motsvarande informella samverkan som ett viktigt komplement till förbundens avtalskonferenser. Man ser här ett uttryck för den i inledningen nämnda starka identifieringen med den egna sektorn (se ovan s 2).

Nästa steg i förhandlingsprocessen är att personalavdelningen skickar anvisningar till prefekterna om vilka grupper som bör prioriteras. Kriterierna för dessa riktlinjer har skiftat sedan denna ordning infördes 1995. Många prefekter anser att anvisningarna är onödiga och struntar i dem. Prefekternas förslag till individuell lönesättning bildar sedan underlag för ett samlat arbetsgivarbud, som de tre facken var för sig reagerar på i separata förhandlingar med personalavdelningens företrädare, varefter tre något olika avtal träffas. De lokala avtalen innehåller bland annat en generell individgaranti (600 kronor för perioden 2002–2004) samt för ST och SEKO lägstnivåer ("stupstockar") på 3 respektive 3,5 procent. Till skillnad från de flesta andra universitet/högskolor gäller individgarantin i Uppsala även den stora SACO-gruppen. Detta beror på att SACO på så sätt lyckats bevara en gammal tradition av lönegarantier som dock ej tog sig uttryck i krontalsbe-
lopp som nu. Det kan tilläggas att de oorganiserades löner fastställs genom ett ensidigt arbetsgivarbeslut.

Men Universitetets lokala avtal skiljer sig från andra myndigheters avtal även i andra viktiga delar. Sålunda har prefekterna en delegerad rätt att sätta ingångslöner vid nyanställningar för alla personalgrupper utom professorer; detta sker efter en individuell förhandling och facket informeras härom vid torsdagsträffarna. På två stora avdelningar, universitetsbiblioteket och dataenheten, har sedan ett tiotal år föreståndarens rätt att utan inblandning av de centrala parterna förhandla om ingångslöner utsträckt till att omfatta även lönesättningen under avtalsperioden (lönerevisionerna). Denna ordning håller nu på att utprövas även på några stora naturvetenskapliga och tekniska så kallade pilotinstitutioner. Vidare ligger medicinska fakulteten utanför det lokala universitetsavtalet i och med att dess lärare och forskare i stället omfattas av läkaravtalet. Detta märkliga förhållande, som gäller vid alla universitet, kan ses som ett tecken på Läkarförbundets traditionellt starka marknadsmässiga och professionella makt, jämfört med det betydligt yngre och mindre Universitetslärarförbundet (bildat på 1960-talet).

En annan begränsning av det lokala avtalets omfattning är helt unik för Uppsala universitet: lönesättningen för professorer är uppdelad på två helt olika avtal. Den största gruppen, innehavare av traditionella lärostolsprofessorer (230 personer oräknat medicinska fakulteten) är sedan 1993 anknuten till chefslöneavtalet. Detta innebär att lönen sätts ensidigt och individuellt av rektor på förslag av fakultetens dekanus; någon förhandlingsrätt finns inte, endast en möjlighet till informella överläggningar med SACO-facket. Den andra gruppen tillkom i slutet av 1990-talet genom en generell reform som gav universiteten möjlighet att efter sakkunnigprövning befordra kompetenta universitetslektorer till professorer. De befordrade professorerna, för närvarande omkring 180, omfattas av det allmänna centrala avtalet och brukar på förslag av dekanus erhålla ett standardpåslag om 2 000 kronor per månad utöver lektorslönen. Denna lönemässiga kategoriklyvning har ingen motsvarighet vid andra universitet och högskolor, där man låter alla professorer gå på samma avtal – antingen chefslöneavtalet eller RALS. Såväl personalavdelningen som SACO-föreningen ogillar uppdelningen av praktiska och principiella skäl. Den försvaras däremot i regel av fakultetsledningarna med ett anslagstekniskt argument: de befordrade professorernas löner betalas liksom vanliga lektorslöner institutionsvis ur grundutbildningsanslaget, vilket kan ge en viss flexibilitet, medan lärostolsprofessorerna bekostas genom det mera fastlåsta fakultetsanslaget till forskningsanknuten verksamhet.

Löneutvecklingen för de tre fackliga organisationernas medlemmar de tre senaste åren har varit mycket likartad: kring 2,8 procent år 2000, 3,0 procent följande år, och något större spridning år 2002 (TCO 3,4, SACO 3,6 och SEKO 3,35 procent). Det förefaller som om SACOs sifferlösa avtal börjat ge en viss utdelning. Arbetsgivarsidan bekräftar att SACO-lärarna vid den senaste lönerevisionen 2002 fick ett något bättre utfall än de båda andra kollektiven med hänvisning till marknadsskäl. Men detta är dock ungefär en procentenhet mindre än det genomsnittliga utfallet på de andra stora universiteten och högskolorna och även på flertalet småhögskolor. ”Uppsala är bäst – faktorn” tycks göra sig gällande här. Men TCO-föreningens medlemmar köper inte det argumentet; för dem kan inga positiva miljöaspekter uppväga den slätstrukna löneutvecklingen. Lönespridningen är naturligtvis störst på SACO-området. Månadslönen för professorer varierar sålunda mellan 30 000 och 60 000 kronor. För många professorer och lektorer i arbetsledande ställning tillkommer särskilda prefektarvoden m m, varierande mellan 3 500 och 12 000 kronor per månad. För dessa grupper finns en marknadsrelaterad tendens till högre löner för nyanställda yngre personer.

SACOs lönesamtalsmodell tillämpas endast i mycket begränsad utsträckning – egentligen bara som ett embryo på vissa pilotinstitutioner, där prefekten förhandlar med facket om de övergripande avtalsfrågorna och kan delegera den individuella lönesättningen till berörda mellanchefer. Personalavdelningen hävdar att man i övrigt – i samförstånd med SACO-föreningen

– tills vidare har valt bort lönesamtalsmodellen av praktiska skäl. Några prefekter tillämpar dock en modifierad form, där det årliga så kallade utvecklingsamtalen med alla medarbetare utom professorerna kan få ett inslag av lönesamtal; själva lönesättningen regleras dock även i detta fall i det lokala kollektivavtalets bilagor. Vägen till en helt individualiserad lönesättning är lång och full av hinder, även om parterna är överens om att detta är målet och att en återgång till det gamla centralstyrda plansystemet är otänkbar.

Liksom på Länsstyrelsen sätter ramanslagssystemets allt hårdare tillämpning sedan slutet av 1990-talet mycket snäva ramar för individualiserad och marknadsanpassad lönebildning. Detta gäller alla de stora universitetet och högskolorna. På de regionala småhögskolorna (av vilka några av de större av regeringen befordrats till universitet) är de ekonomiska frihetsgraderna större, bland annat genom att berörda kommuner bidragit med forskningsmedel som möjliggjort vissa löneförbättringar och därmed höjt ramen. På Uppsala universitet har parterna klart för sig att det högre löneläget på småhögskolorna är en ofrånkomlig följd av en marknadsanpassning. Det går inte att komma ifatt deras löneökningar, även om detta kunde synas berättigat ur rättvis- och kvalitetsbetonade synpunkter.

6. Läkemedelsverket

Läkemedelsverket har till skillnad från länsstyrelser och flertalet universitet en mycket kort historia. På Socialstyrelsen i Stockholm bildades i början av 1970-talet en läkemedelsavdelning som 1976 flyttades till Uppsala, där det världsberömda läkemedelsföretaget Pharmacia, Biomedicinskt centrum och farmaceutiska fakulteten skapade gynnsamma omgivningar. 1990 bröts läkemedelsavdelningen ut ur Socialstyrelsen och därmed skapades Läkemedelsverket (LV) som en självständig myndighet under socialdepartementet med uppgift att kontrollera och godkänna nya läkemedel, naturläkemedel och (sedan 2001) medicintekniska produkter. LV har haft en stadig tillväxt av personal från 200 anställda 1990 till 370 för närvarande. Denna snabba utbyggnad beror främst på att EUs regelverk för godkännande av läkemedel och dess praktiska tillämpning blivit en stark drivkraft sedan Sveriges inträde i EU 1995. Sålunda uppdrar EUs centrala läkemedelsmyndighet i London åt medlemsländerna att göra utredningar om godkännande av nya läkemedel, varefter Kommissionen i Bryssel fattar det formella beslutet; i denna process brukar svenska LV hålla sig väl framme. Det har alltså sedan mitten av 1990-talet skett en väldig internationalisering och juridifiering av verksamheten. Till följd härav har antalet jurister på verket fyrdubblats. Men den överlägset största personalgruppen bland handläggarna är naturligt nog alltjämt farmaceuter och läkare. Cirka 25 procent av medarbetarna har disputerat för doktorexamen.

Den snabba expansionen under 1990-talet ledde till att SACO-S passerade ST vad gäller medlemsantal i de båda lokala fackföreningarna. ST hade omkring 100 medlemmar 2003 medan SACO hade dubbelt så många,

varav ett 40-tal följer läkaravtalet och resten RALS. Organisationsgraden är drygt 80 procent. Båda facken, och i synnerhet SACO, har problem med ökande andel oorganiserade och svårigheter att rekrytera till styrelse och förhandlingsdelegation. Det ordinarie arbetet upplevs som alltmer pressande och engagerande, varför det är få som säger sig ha tid att arbeta fackligt. Allt fackligt arbete utförs på vanlig arbetstid. Arbetsgivarvidan består av personalchefen som företrädare för verksledningen i samråd med enhetscheferna. Den är i hög grad självständig, även om det i viss mån förekommer samverkan och informationsutbyte med Arbetsgivarverket och andra ämbetsverk. Denna självständighet har en motsvarighet hos den lokala ST-föreningen – den sköter sig själv utan att begära stöd av det centrala facket och ledningen anser att deras arbetsplats är så speciell, att jämförelser med andra myndigheter är meningslösa. SACO-föreningen däremot tar gärna förhandlingshjälp av Farmaceutförbundet och Läkarförbundet.

Revisionsförhandlingarna brukar pågå i ungefär fyra månader – samma som på Universitetet, trots att LV är så mycket mindre. De inleds med att arbetsgivarvidan bestämmer löneökningsnivån, fördelar tillgängligt utrymme på enhetscheferna och reserverar ett visst belopp för centralt bestämda justeringar. Därefter lämnas ett bud till motparten, innehållande förslag om alla individuella lönesättningar, som besvaras av de båda facken var för sig i flera följande förhandlingsomgångar. Lönesamtalsmodellen tycks inte fungera i praktiken. ”Det är för litet pengar att fördela”, säger SACO-företrädarna. Liksom på Länsstyrelsen och Universitetet är lönesamtalsmodellens förverkligande för SACO-grupperna i hög grad beroende av de enskilda enhetschefernas inställning. Men Läkemiddelverket skiljer sig i ett viktigt avseende från de båda andra myndigheterna: parterna har hittills varit överens om att man måste göra en skarp åtskillnad mellan lönesamtal och utvecklingssamtal. Om de sammanblandas uppstår bara förvirring. Som ST-ordföranden på LV uttryckte det vid intervjun: ”Lönesamtalen ska handla om vad man gjort under den gångna perioden, medan utvecklingssamtalen gäller det man tänker göra i fortsättningen – och det är ingenting som man kan sätta siffror på”. Arbetsgivarvidan vill dock i viss mån ompröva denna ståndpunkt och finna former för en tydligare koppling mellan utvecklings- och lönesamtal.

Löneutvecklingen har sedan mitten av 1990-talet varit gynnsammare för personalen på LV än på Länsstyrelsen och Universitetet: i genomsnitt 4,5 procent lönekostnadsökning per år, vilket är drygt en procentenhet högre än hos de båda andra myndigheterna. Detta kan huvudsakligen förklaras av att verkets budget – med undantag av en mindre post för medikinteknik som täcks genom anslag från Socialstyrelsen – finansieras genom avgifter från läkemiddelindustrin. Avgifterna fastställs av regeringen efter samråd mellan berörda företag och Ekonomistyrningsverket. Denna ovanliga finansieringsform – där den kontrollerade verksamheten betalar sin kontrollant – har under LVs stora expansionsperiod sedan Sveriges inträde i EU givit verket något vidare och för regeringen mera svårkontrollerade

kostnadsramar än övrig statsförvaltning. Marknadskrafterna, särskilt i form av konkurrens med läkemedelsindustrin om specialistutbildad arbetskraft, har tidvis varit starkt pådrivande i denna för personalen gynnsamma löneutveckling. Marknadskrafternas genomslag visar sig också i lönespridningen, som för det stora SACO-kollektivet på LV är betydligt större än på Länsstyrelsen och Universitetet, mellan 18 000 och 65 000 kronor per månad, medan ST-lönerna ligger i intervallet 14 000 till 30 000, i snitt 18 000 kronor. Hos verksledningen finns dock en övertygelse att ”Läkemedelsverket inte får bli löneledande inom staten”. Som argument för en kommande stramare lönepolitik anför man främst att verkets ekonomi (som tidigare varit mycket god) håller på att försvagas av olika marknadsrelaterade orsaker. Härtill kommer den välbekanta ”Uppsala är bäst-faktorn”: att en mera dämpad löneutveckling i viss mån kan kompenseras av miljömässiga fördelar med att arbeta på LV. En sak är dock parterna helt överens om: det finns ingen återgång till den gamla centralismen, den lokala friheten har kommit för att stanna, och individualiseringen av lönesättningen måste fortsätta i olika former.

7. Sammanfattning och slutsatser

Mina tre fallstudier har visat hur den ”kulturrevolution” som statsförvaltningen genomgått sedan slutet av 1980-talet vad gäller lönepolitiken slagit igenom på den lokala nivån. Innan resultaten sammanfattas och diskuteras i en jämförande analys skall en generell reflexion göras beträffande maktrelationerna i den beslutsprocess som ledde fram till dagens decentraliserade system för statlig lönesättning. Det är två *politiska* initiativ som framstår som helt avgörande i denna utveckling. Det ena är Bo Holmbergs personalpolitiska proposition 1985 som sammanfattar, förtydligar och driver på den förändringsprocess som parterna hade inlett i försiktiga små steg i slutet av 1970-talet. Det andra är Anne Wibbles reformer 1993–94, varigenom hållfasta instrument skapas för en fortsatt centralstyrd decentralisering (ramanslagssystemet, det nya från regeringen fristående och av myndigheterna styrda Arbetsgivarverket). I jämförelse med dessa två kraftfulla politiska initiativ framstår de fackliga organisationernas och Avtals/Arbetsgivarverkets tidigare insatser som närmast marginella. Fram till slutet av 1970-talet drev TCO-S och SF i samverkan en extrem utjämningspolitik och bromsade alla försök från Avtalsverket och SACO-SR att reformera lönepolitiken i individualiserande och marknadsanpassad riktning. Det skulle dröja till början av 1990-talet innan SACOs (och i viss mån även Arbetsgivarverkets) underläge bröts och ersattes av mera balanserade partsrelationer.

Ett gemensamt drag i fallstudierna är arbetsgivaridans dominans i den lokala maktstrukturen. I alla tre fallen är det arbetsgivarparten som har initiativet, såväl vad gäller budgivningen i revisionsförhandlingarna som förändringar i förhandlingsformerna. De fackliga organisationerna agerar

ofta på ett passivt, reaktivt sätt. Detta torde kunna förklaras av två faktorer. Dels har de ekonomiska ramarna blivit allt snävare under undersökningsperioden vad gäller Länsstyrelsen och Universitetet, som ju på ett mera direkt sätt än Läkemedelsverket varit pressade av ramanslagssystemet. Dels har personalorganisationerna nästan genomgående haft problem med sjunkande organisationsgrad – många, särskilt yngre medarbetare, vägrar att vara med i facket eller är anslutna enbart till A-kassan – och även med ökande ovilja att åtaga sig fackliga förtroendeuppdrag. Särskilt den sistnämnda faktorn är ett påtagligt hot mot det decentraliserade förhandlingssystemet, ett hot som även arbetsgivarsidan ser med oro. Om SACOs lönesamtalsmodell skulle kunna genomföras mera generellt, skulle kanske detta rekryteringsproblem bli lättare att lösa; SACO-föreningarnas förkärlek för en informell ledningsstruktur utan inslag av arbetsgivarbetalt hel- eller deltidsarbete ger en antydan härom. Men mot detta kan invändas, att det lokala fackliga arbetet består av mycket annat än bara löneförhandlingar. Tvistelösningar av alla möjliga slag upptar en stor del av de förtroendevaldas tid. I detta sammanhang kan nämnas att den modell för lösning i sista hand av lokala lönetvister som infördes i RALS 2001, nämligen en lokal lönenämnd med opartisk ordförande, inte kommit till användning på någon av de tre myndigheterna. Detta ligger väl i linje med en av Arbetsgivarverket nyligen gjord utvärdering av de lokala RALS-förhandlingarna 2002 på hela den statliga sektorn, som visar att endast ett fåtal lönenämndsfall förekommit.³

De lokala fackliga organisationernas underläge vad gäller initiativkraft och personella resurser kan i någon mån uppvägas av att de som regel får visst stöd av de centrala förbunden i Stockholm. På arbetsgivarsidan däremot är det endast Länsstyrelsen som anser sig ha verklig nytta av den centrala instansen, alltså Arbetsgivarverket, medan de båda andra myndigheterna förlitar sig på mera informella kontakter av nätverkstyp. Skillnaden kan nog bäst förklaras av att Länsstyrelsen är en tämligen representativ företrädare för statsförvaltning av mera traditionell typ – även om arbetsuppgifter och organisation förvisso förnyats sedan 1960-talet – medan Universitetet och Läkemedelsverket är mera udda företeelser: den ena vänd mot forskning, högre undervisning och kulturarv, den andra mycket mera orienterad mot marknaden och rent tekniska kontrolluppgifter än flertalet andra myndigheter.

Lönesamtalsmodellen är sedan RALS 2001 slöts under utprovning på de flesta myndigheter, så även på de tre här studerade. En genomgående iakttagelse är att arbetsgivarsidan och SACO-S-föreningarna är eniga om att samtal bör föras, men om deras betydelse för den faktiska lönesättningen går meningarna isär. På vissa håll tycks idén om samtal ha stannat på pappret, trots att det här handlar om riksavtalet mellan Agv och SACO-S. Förverkligandet hänger nästan helt på berörda mellanchefers personliga

³ Lokala RALS-förhandlingar 2002. Erfarenheter av de första lokala RALS-förhandlingarna under avtalsperioden 2002-2004. Arbetsgivarverket 2003.

inställning och deras kompetens att föra denna besvärliga typ av samtal med de närmaste medarbetarna. Liksom de fackliga organisationernas allmänna passivitet kan även trögheten i lönesamtalsmodellens genomförande delvis förklaras av de ekonomiska ramarnas tilltagande snävhet. Härtill kommer att de två andra personalorganisationerna är övervägande negativa till den renodlade SACO-modellen. Medan parterna på Länsstyrelsen och Universitetet kan tänka sig att integrera en modifierad form av lönesamtal – som innebär information men inte faktisk lönesättning – med de sedan tidigare relativt väl fungerande utvecklingssamtalen mellan medarbetarna och deras närmaste chef, har man på Läke-medelsverket hittills inte velat ha en sådan sammanblandning. Arbetsgivarsidan på LV är dock på väg att ompröva detta.

Löneutvecklingen har varit ganska likartad på de undersökta myndigheterna – dock med viss reservation för Läke-medelsverket, som tack vare sin speciella finansieringssituation haft något vidare budgetramar under en expansionsperiod som saknar motstycke i de båda andra fallen. Länsstyrelsen i synnerhet, men även Universitetet, har varit tvingade att hålla sig inom de av regering och riksdag fastställda budgetramarna. SACO-grupperna har de senaste åren haft en något gynnsammare löneutveckling än de båda andra kollektiven, särskilt vad gäller Universitetet. Det är också på SACO-sidan som lönedifferentieringen är en verklig realitet; den synes ha ökat under undersökningsperioden av marknadsmässiga orsaker. Sålunda får numera yngre högkvalificerade specialister ofta mycket höga ingångslöner, vilket kan skapa olust bland de äldre medarbetarna. Lönespridningen är störst på Läke-medelsverket och minst på Länsstyrelsen. Såväl Universitetet som Länsstyrelsen i Uppsala har sedan några år tillbaka en lägre lönenivå och lägre löneökningar än flertalet jämförbara myndigheter. Vad beror detta på? Här möter man bland annat den av arbetsgivarsidan omhuldade ”Uppsala är bäst-faktorn”. Denna faktor skymtar även på Läke-medelsverket, även om jämförelser omöjliggörs av att LV är helt unikt. Det kan synas irrationellt att en miljöfaktor av denna typ skulle ha någon betydelse i löneförhandlingar. Men faktum kvarstår att arbetsgivarsidan stundom åberopar denna faktor – främst vid nyrekryteringar – och att facket hittills inte lyckats minska den löneskillnad som den kan relateras till.

Hur förena den hårdnande, statsfinansiellt motiverade budgetstyrningen av de statliga myndigheternas löneutveckling med den av regeringen och Arbetsgivarverket önskade och av de fackliga organisationerna accepterade marknadsanpassningen? Undersökningen har illustrerat att det här föreligger en svårbemästrad målkonflikt. De trånga budgetramarna tenderar att i praktiken motverka den fortsatta decentraliseringen och individualiseringen av lönebildningen, trots att regeringen och parterna är eniga om att processen bör fortsätta. Hur dilemmat kommer att hanteras i framtiden är svårt att förutsäga. Men en sak är säker: ingen av parterna på de tre studerade myndigheterna vill ha någon återgång till det gamla centralstyrda plansystemet.

Arbetsgivarverket (2003), "Lokala RALS-förhandlingar 2002. Erfarenheter av de första lokala RALS-förhandlingarna under avtalsperioden 2002-2004", http://www.arbetsgivarverket.se/publicerat/ovriga-publikationer/RALS_rapport_2003.pdf

Elvander, N (2003), "Avtalsrörelsen 2001: Den nya lönebildningsregimen på prov", *Ekonomisk Debatt*, årg 31, nr 1, s 15-27.

Gustafsson, L (1988), *Från patriark till part - spelregler för staten som arbetsgivare*, Rapport till ESO (Ds 1988:4).

Heckscher, G (1952), *Svensk statsförvaltning i arbete*, Norstedts, Stockholm.

Nycander, S (2003), "Dyrt när politiker hoppar in", SvD Brännpunkt 8/1 2003.

Sjölund, M (1989), *Statens lönepolitik 1966-1988*, Publica, Stockholm.

SOU 2002:32, *Den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten - en samlad utvärdering*. Betänkande av Arbetsgivarpolitikutredningen.

REFERENSER