

## Maivor Sjölund

### Statens kaka. Lönepolitik i förändring

De statligt och kommunalt anställda fick först 1966 full förhandlingsrätt. Dessförinnan hade arbetsgivarparten formellt ensidigt kunna bestämma villkoren; i praktiken utvecklades dock en förhandlingspraxis. Sedan mitten av 1960-talet har också de offentliganställdas andel av totala antalet fackligt organiserade löntagare på den svenska arbetsmarknaden vuxit mycket snabbt och motsvarade 1985 ca 44 procent (Jämför Nilsson [1987] s 8).

Till följd av förhandlingsrättsreformen och den snabba ökningen av antalet anställda i offentliga sektorn har denna kommit att spela en allt mer framskjutet roll i avtalsförhandlingarna. Trots detta är intresset från forskarna vad gäller lönebildningen fortfarande i hög grad fokuserat på det privata näringslivet. Vår kunskap om lönebildningsprocessen i den offentliga sektorn är begränsad. Maivor Sjölund's lilla men välskrivna och informativa bok *Statens kaka. Lönepolitik i förändring*. (Publica 1987) bidrar därför till att fylla ett tomrum.

#### *Lönesystemets utveckling*

Sjölund's bok består av fyra delar. I den första delen diskuteras det statliga lönesystemets utveckling. Centralt i detta system har varit att lönen är knuten till tjänsten, vilken är inplacerad i en lönegrad, och inte till arbetsprestationen. Systemet innebär en likabehandling av tjänsterna. I begränsad omfattning har vid sidan av det fasta lönegradssystemet även funnits system med rörliga lönegrader. Det senare systemet innebär att tjänsterna är inplacerade i högstlönegrad eller i lönefält. Ett system med rörliga lönegrader ger mer handlingsfrihet på myndighetsnivå; lönegradsplaceringen kan göras efter individens kompetens. Under 1980-talet har också skett en snabb utveckling i denna riktning, antalet tjänster i fasta lönegrader har från 1980 till 1986 minskat från 83 000 till 37 000 och

antalet lönefältsplacerade ökat från 32 000 till 103 000. Denna förändring gör det relevant att tala om att förutsättningarna för en individ- och verksamhetsinriktad lönesättning har ökat inom statsförvaltningen.

Den andra delen behandlar löneförhandlingssystemet. 1965 års förhandlingsreform för de stats- och kommunalanställda tjänstemännen innebar bl a att staten nu skulle förhandla om kollektivavtal på i princip samma sätt som på den privata arbetsmarknaden. För detta ändamål inrättades Statens avtalsverk. Enligt författaren kan dessa förhandlingar organiseras efter två diametralt motsatta principer, antingen styr regeringen förhandlingarna eller så hålls regeringen helt utanför. Hon antar att tre aspekter därvidlag är intressanta för regeringen. För det första principen om rätt lön, vad en ekonom skulle benämna allokeringaspekten. För det andra kostnadsaspekten, dvs värdet om statens budget, och för det tredje effekten på samhällsekonomin. Med det senare avses statens roll som normbildare i lönebildningen (rollen som löneledare), och det är främst denna aspekt som enligt författaren talar för att regeringen måste ta ansvar för löneförhandlingarna på det statliga området.

Det var den första principen som enligt författaren förklarar inrättandet av Statens avtalsverk. Hon hävdar emellertid samtidigt att det är svårt att göra en klar och entydig uppdelning av makt och ansvar mellan regering och avtalsverk. Här kan man möjligen skjuta in en reservation, nämligen att de två senare aspekterna i praktiken torde vara svåra att hålla i sär; statens löneledande roll är från stabiliseringspolitik synpunkt hotad först när löneökningstakten inom sektorn går utöver vad som genomsnittligt sett kan accepteras på arbetsmarknaden. Diskussionen i detta avsnitt i boken leder fram till den intressanta slutsatsen att de fackliga huvudorganisationerna, pga att i praktiken endast dessa kan förhandla på central nivå, fått en starkare ställning gentemot sina medlemsförbund än vad som är fallet i den privata sektorn.

1979 ombildades avtalsverket till Statens arbetsgivarverk (SAV). Syftet med

denna ombildning var bl a att myndigheterna skulle få ett starkare stöd vad gällde de arbetsrättsliga reformerna. Så har inte skett. Redan 1977 hade dock två andra och kanske viktigare förändringar skett, dels en ökad strävan mot decentralisering genom att de lokala parterna fick förhandla om lokala pottar vid respektive myndighet, dels en ökad central kontroll över lönekostnadsutvecklingen. Decentraliseringen består alltså i att fördelningsfrågorna har hänskjutits till sektorsavtalen och de lokala avtalen. Från och med 1987 fördelas de lokala pottarna efter huvudorganisation. Arbetsgivarens uttalade syfte har varit att komma till rätta med den s k dubbla obalansen.

### Tre fallstudier

I den tredje delen redovisas tre fallstudier. Utifrån dessa görs sedan en sammanfattande analys, som avslutar boken. Fallstudierna belyser hur olika lönesystemen kan vara på olika myndigheter. Den bild som redovisas avser emellertid i första hand en given tidpunkt och i mindre grad den förändringsprocess som pågår. En viktig iakttagelse i detta avsnitt utgör skillnaden i bevekelsegrund mellan parterna. Arbetsgivarna vill ha en mer konkurrenskraftig individuell lönesättning, vilket enligt deras uppfattning främjar verksamhetsintresset. De fackliga organisationerna företräder tjänsteprincipen och turordningstänkande, särskilt gäller detta Statstjänstemannaförbundet inom TCO-S, ST. SACO-förbunden ligger i detta avseende närmare arbetsgivarens synsätt.

I den sammanfattande analysen söker författaren värdera den förändring som har skett. En av författarens teser är att förändringen har skett successivt sedan 1977 och att decentraliseringstänkandet ligger i tiden och att denna lonepolitiska filosofi har framtvingat en ökad central kontroll. Den här tesen är inte helt okontroversiell. Således driver t ex Nils Elvander tesen att det verkliga trendbrottet i decentraliseringsambitionerna kom först 1986, och vidare att förändringen i det statliga lonepolitiska tänkandet är stabiliseringspolitiskt motiverat. Decentralise-

ringen är snarast ett pris man fått betala för att uppnå den hårdare kontrollen (Elvander [1988] kap 6).

Den andra tesen författaren driver är att det finns många exempel på att resultaten på mikronivå inte alltid garanterar motsvarande resultat på makronivå. Ett skäl anges vara partikularism, dvs att varje myndighet ser till sin egen effektivitet men ingen ser till helheten. Orsaken till detta skulle vara att ett överförande av tänkande från varu- till tjänsteproduktionen inte enkelt låter sig göras: "Det lönemässiga incitamentet att byta arbete inom eller utom myndigheten minskar troligen med det rörliga lönegradssystemet. Likaså minskar attraktionen att avancera, att ta ansvar i en högre befattning". Vidare gäller att rika myndigheter kan köpa över personal, trots att staten därigenom totalt sett inte har fått mer kompetens. Denna ståndpunkt är lite motsägelsefull. Man bör nog för det första inte sätta likhetstecken mellan rörlighet och effektivitet. För det andra är det rimligtvis så att den rika myndigheten är den politiskt prioriterade och därför torde överströmningen av arbetskraft till denna också vara motiverad från allokeringssynpunkt.

Sjölunds bok är till omfånget relativt liten och kan därför inte ta upp alla aspekter av lönebildningsproblemet i den statliga sektorn. Men i det fortsatta arbetet med doktorsavhandlingen kan man hoppas att hon mera grundligt analyserar frågor som målkonflikten mellan central och lokal nivå på den fackliga sidan respektive arbetsgivarsidan, skillnaderna och likheterna med lönebildningen på den privata tjänstemannasidan, och inte minst att själva förändringsprocessen starkare belyses.

Fil dr **CHRISTIAN NILSSON**  
 Nationalekonomiska institutionen  
 Uppsala universitet  
 och Fackföreningsrörelsens institut  
 för ekonomisk forskning (FIEF).

### Referenser

- Elvander, N, [1988], *Den svenska modellen. Loneförhandlingar och inkomspolitik 1982-1986*. Publica, Stockholm.  
 Nilsson, C, [1987], "Lokal lonebildning och loneinflation", Fackföreningsrörelsens institut för ekonomisk forskning (FIEF), Forskningsrapport nr 16.