

vakning att döma tycks information om löner ha ett sällsynt stort allmänintresse. I ett land som Sverige, med starka organisationer på arbetsmarknaden, riktas intresset mot parternas lönepolitik. Prisbildningen på arbetskraft sker under rätt specifika institutionella förhållanden, som sannolikt har ett reellt inflytande på lönerna. Även inom arbetsmarknadsforskningen ägnas därför dessa förhållanden ett ökat intresse. Ett exempel är den aktuella diskussionen om vilken betydelse graden av centralisering i löneförhandlingarna har för lönebildningen – en fråga som har behandlats av Calmfors, Holmlund m fl.

Den svenska modellen – ett uttryck som inte nödvändigtvis betyder att vår modell skulle vara unik för Sverige – bygger som bekant på förekomsten av starka organisationer. Man kunde förvänta sig att forskningen kring dessa organisationer därför skulle vara särskilt omfattande just i Sverige, men så är knappast fallet. Inom nationalekonomin är dock intresset på uppgång och inom statskunskapen bör främst Nils Elvanders arbeten nämnas. Nu har, inom ramen för det forskningsprojekt som Elvander lett på FA-rådet, en avhandling i statskunskap lagts fram. Det är Maivor Sjölungs *Statens lönepolitik 1966-1988* (Publica 1989).

Sjölungs avhandling handlar, ovanligt nog, om arbetsgivarsidan och är redan därför av stort intresse. Hon redogör för den statliga lönepolitiken alltifrån det sk Slottsbacksavtalet 1965 fram till dagsläget (1988). Det är historien om en fundamental förändring i statens intentioner i lönepolitiken: från ett centraliserat och hierarkiskt system med lönesättning av tjänster till ett decentraliserat system med lönesättning av individer, ofta med den privata sektorns lönebildning som förebild.

Den stora förändringen skedde i mitten av 1980-talet. Dessförinnan slöts centrala avtal med starka låglönesatsningar i enlighet med den solidariska lönepolitiken (i betydelse allmän löneutjämning). Den

Maivor Sjölund:

Statens lönepolitik 1966-1988

Intresset för löner tycks ha ökat under senare år. Jag menar då inte enskilda löntagares intresse för sin lön – det har nog alltid varit stort – utan massmediers och politikernas intresse för löneutveckling och löneförhandlingar. Av massmediernas be-

statliga arbetsgivaren och arbetstagarorganisationerna var i stort sett eniga om denna politik. Den statliga lönepolitiken underordnades fördelningspolitikens ambitioner. Det är svårt att i det perspektivet betrakta Arbetsgivarverket (SAV) som en fristående och självständig myndighet. Sjölund framhåller också ambivalensen i statens syn på SAV. Graden av formell och reell styrning har varierat men problemet kvarstår alltså.

Den nya personalpolitiken 1985

Tanken att staten skulle se lönepolitiken främst som ett instrument för att främja verksamheten – underlätta rekryteringar, behålla duglig arbetskraft, stimulera de anställda osv – markerades med stor tydlighet i den personalpolitiska propositionen i april 1985. Den ingick som ett led i den offentliga sektorns förnyelse, med inslag som treåriga budgetar och årlig resultatredovisning. Konsekvenserna för lönepolitiken var uppenbara. De kan sammanfattas i orden decentralisering (av förhandlingarna) och selektivitet (i fördelningen av potterna). I 1987 års reviderade finansplan fortsatte finansministern på samma linje och föreslog "cash limits", där anslagsmedel kunde gå till löner. Det var något nytt. Myndigheterna brukar få full kostnadstäckning för de avtalsenliga lönehöjningarna. Nu kunde myndigheter som visade en hög produktivitetsutveckling ge de anställda en del i dessa effektivitetsvinster. Det påminner en del om lön efter bärkraft och strider uppenbarligen mot den solidariska lönepolitiken.

Som verksam inom en myndighet finner jag mycket positivt i utvecklingen efter 1985. Det gäller dock främst det delegerade ansvaret för ekonomi och verksamhet. Det är nu tydligare uttalat att bedömningen av prestationerna gäller hur man klarar kopplingen mellan ekonomi och verksamhet – båda måste klaras. Från arbetsgivarsynpunkt är det positivt med selektiva potter, som används för att till-

godose verksamhetens intressen. Sjölund visar i en särskild studie av några myndigheter att dessa aktivt driver utvecklingen i enlighet med de nya intentionerna. De organisationsbundna potterna betraktas som ett hinder för den lokala lönesättningen.

Det är däremot enligt min uppfattning tvivelaktigt om "resultatdelning" på verksnivå ger några påtagliga effekter. För ett verk med tex ett tusen anställda blir sambandet mellan den enskildes prestation och del av effektivitetsvinsten synnerligen ringa. Finansdepartementet vill skapa en direkt koppling mellan arbetsprestation och lön, skriver Sjölund. Ett finansdepartement, som finner det så angeläget att sänka marginalsatserna av skattereformen att döma, kan inte tro särskilt mycket på den effekten av "cash limits". Det gäller att finna mindre grupper eller gå på individnivå (och då handlar det främst om lönepolitik).

Sjölund diskuterar också normerna för SAVs lönepolitik. Av tradition spelar kravet på rättssäkerhet en stor roll i statsförvaltningen och det synes ganska outtalat ha förenats med den gamla hierarkiska ordningen med lönesättning av tjänster, snarare än av individer, och med löner och en löneutveckling (och karriärutveckling!) efter fasta riktlinjer. Detta centraliserade system användes sedan från 1960-talet för att uppnå en allmän löneutjämning utan att direkt integreras i någon uttalad syn på förvaltningen. Det är först med 1985 års personalpolitiska proposition som lönepolitiken blir en del av förvaltningspolitiken och det får betydande konsekvenser för den. Hur stora förändringarna i praktiken blir är väl fortfarande dock inte klart.

Den solidariska lönepolitiken

Med tanke på den solidariska lönepolitikens centrala roll i den svenska modellen är det naturligt att Sjölund belyser relationerna mellan SAVs lönepolitik och den

solidariska lönepolitiken. Ett problem är då att solidarisk lönepolitik har två olika betydelser: lika lön för lika arbete och en allmän utjämning. SAV har uppenbart tillämpat den senare principen under ett stort antal år, åtminstone åren 1965–85.

Sjölund kommenterar också frågan om LO övergått från den ena till den andra ståndpunkten, dvs från likalöns- till löneutjämningsprincipen – som statsvetare i Uppsala hävdar – eller visat en mer successiv utveckling, som jag själv har hävdar. Hon menar att två principer, som bygger på helt skilda normer, "knappast kan ha en kontinuitet mellan sig". Denna principfråga kan emellertid inte avgöra den empiriska frågan hur LO har betett sig. Att det faktiskt rör sig om två sinesmellan olika – och to m motstridiga – principer har jag själv särskilt betonat. Det finns helt enkelt en konflikt inbyggd i den solidariska lönepolitiken som den utvecklats inom LO.

I det grundläggande programmet från 1951 betonades likalönsprincipen starkt (bl a mot bakgrund av 1940-talets utjämning). Från mitten av 1960-talet har LO starkare betonat utjämningsaspekten (bl a mot bakgrund av bristen på fortsatt utjämning efter 1950) men alltid explicit uttalat sitt stöd för likalönsprincipen. Under särskilt åren 1965–75 inträffade en ganska betydande allmän löneutjämning. De därefter mindre starkt uttalade kraven på (ytterligare) utjämning bör nog ses mot denna bakgrund. Sjölund framhåller att den ena principen inte logiskt kan övergå i en annan. Det är inte heller frågan om det. LO har funnit två olika principer värdefulla – och det är inte ologiskt att ha motstridiga önskemål! – som man betonat olika starkt vid olika tillfällen.

Någon hastig och dramatisk omkastning av synen på den solidariska lönepolitiken har inte skett, enligt min uppfattning, redan av det enkla skälet att LO alltid hållit fast vid likalönsprincipen. Men jag har också betonat att det faktiskt skett förändringar, som emellertid måste ses

mot bakgrunden av den faktiska löneutvecklingen. När staten 1985 och 1987 anger sina nya riktlinjer för lönepolitiken är emellertid förändringen i synsättet mycket stor. Jag instämmer gärna med Sjölund och Elvander att här har ett trendbrott inträffat.

Marknadslöner och arbetsvärdering

Likalönsprincipen ställdes en gång mot principen om lön efter bärkraft. Denna alternativa lönepolitik är mest en teoretisk fiktion, som emellertid kan belysa inbörden av solidarisk lönepolitik. Lönen för samma slag av arbete ska vara oberoende av var (i vilket företag) man jobbar. Principen kan också vidgas så att de gäller oberoende av personliga (och irrelevanta) faktorer som kön. För principens tillämpning krävs en arbetsvärdering, vilket understryker att den avser typ av arbete snarare än utförd prestation. Det är den primära tolkningen av LOs program.

Det är emellertid inte uteslutande en arbetsvärdering som ska ligga till grund för bedömningen. Som Sjölund själv påpekar fanns redan 1951 tanken på att den eftersträvade rationella lönestrukturen ska motsvara den långsiktiga jämviktslönestrukturen på en fri marknad. Då uppstår ett problem som LO inte behandlar. Det är att arbetskraften är heterogen. Olika personer kan utföra olika prestationer i samma slag av jobb – som tydligt framgår i ackordsjobb. På marknaden kommer inte bara olikheter i jobben utan också olikheter i arbetskraften att återspeglas i lönerna. Om arbetskraften ska bli lika dyr för alla arbetsgivare – som LO hävdar – då måste man också ta hänsyn till olikheter i arbetskraften. TCO, som också ansluter sig till den solidariska lönepolitiken, uttalar detta ibland explicit.

När LO hänvisar till marknadslöner uppstår därför faktiskt en oklarhet. Jag kan inte inse att den som påpekar en sådan oklarhet är oklar. Språkbruket är tvedigt men det är för att klargöra proble-

met som jag har skiljt på lika typ av arbete och lika utförd arbetsprestation.

Vad gäller sakfrågan har, som Elvander påpekat, SAV gått från allmän löneutjämning till krav på lika lön för lika arbete mellan offentlig och privat sektor. Det är en glidning inom ramen för den solidariska lönepolitiken. Men staten har tagit två ytterligare steg: en mer individuell lönesättning med hänsyn till individens arbetsinsatser och en löneram som bl a beror på myndighetens produktivitetsutveckling. Det förra steget kan förenas med tanken på en lön oberoende av var (i vilket företag eller i vilken myndighet) man arbetar – differentieringen kan ju tänkas vara lika hos alla arbetsgivare. Den kan också ha skett efter förhand-

lingar med facket. Frågan är om en sådan differentiering behöver vara helt oacceptabel för facket. Den strider emellertid mot den gängse tolkningen av likalönsprincipen. Det senare steget är ett mer uppenbart avsteg och enligt min uppfattning inte lika välmotiverat.

Sjölunds avhandling fyller en lucka inom arbetsmarknadsforskningen. Den skildrar ingående den statliga lönepolitiken sedan 1965 och ger en god analys av de ganska dramatiska förändringar som har inträffat sedan mitten av 1980-talet.

Fil dr *BERNDT ÖHMAN*
Avdelningen för arbetsmarknadsstatistik
Statistiska centralbyrån