

Ny lönepolitik – ny värdestruktur i förvaltningen

Maivor Sjölund

Den svenska förvaltningen har under senare år skakats av en rad "affärer". Massmedia har granskat hur offentliga tjänstemän och politiker, såväl på nationell som lokal nivå, för skattebetalarnas pengar, gjort semesterresor, varit på porrklubb, betalat privata inköp med förvaltningens kontokort eller allmänt bedrivit ett kostsamt och utsvävande ledarskap. När dessa händelser och skandaler blivit kända genom massmedia har många fått lämna sina uppdrag och ämbeten.¹

Dessa händelser bör betraktas mot bakgrund av de förändringar som förvaltningen genomgått sedan 1980-talet. Min tes är att det offentliga etos som traditionellt präglat förvaltningen ändrades med 1980-talets reformiver. En rad fundamentala förändringar initierades då i syfte att göra den offentliga förvaltningen mer kostnadseffektiv. Decentralisering, avreglering, ramanslag, ökad vikt vid ledarskap och individuella löner var centrala ingredienser i förvaltningens omdaning. I engelskspråkig litteratur benämns dessa nya styrformer New Public Management eller Managerialism (Hood 1991, Pollitt 1990). En genomgående tanke i dessa managementskolor är att ledaren skall skapa incitament för en mer effektiv organisation. Individuella prestationsrelaterade löner har setts som ett effektivt medel för att få tjänstemännen i förvaltningen att sträva mot samma mål. Den "rätta" incitamentsstrukturen har uppnåtts när tjänstemännens egenintresse sammanfaller med organisationens effektivitetsmål.

Syftet med denna artikel är att diskutera vad dessa förändringar innebär för förvaltningens legitimitet i en demokratiskt styrd stat. Det är framför allt förändringarna i lönepolitiken som analyseras. Därmed ställs tjänstemännens position i det demokratiska systemet i fokus. Lennart Lundquist har illustrerat tjänstemännens utomordentligt komplicerade roll med en triangel. De tre hörnen i triangeln illustrerar tjänstemännens skyldighet (1) att lyda lagen, (2) att visa lojalitet mot överordnade och (3) att visa hänsyn mot medborgarna. Lundquist menar att det är nödvändigt att acceptera mångfalden, komplexiteten, mångtydigheten och motsägelsefullheten i tjänstemannarollen (Lundquist 1994:157). Det är mot denna bakgrund inte oväsentligt vilket lönesystem, eller andra former av incitamentssystem, som tillämpas i förvaltningen. Oavsett system ger de en riktning för tjänstemännens handlingar.

Det är ett misstag inom forskningen att uppfatta administrativa åtgärder, t ex ett nytt lönesystem, som tekniska och neutrala instrument. "The structure of administrative systems is the most frequently manipulated and perhaps the least understood aspects of public administration" (Peters 1988: 17, March and Olsen 1983). Den normativa sidan av de administrativa systemen bör därför uppmärksammas. Motivet till att välja lönepolitiken som en utgångspunkt för en diskussion om förändrade normer och värden i förvaltningen är att lönepolitiken på ett tydligt sätt är bärare av de nya värden som förvaltningsreformerna syftar till. Jag menar att dessa normer påverkar en organisations etos. En analys av normerna har intresse långt utöver vad en ekonomisk analys av fördelningen av lönesumman bland de anställda skulle kunna ge. Normerna talar om vilket beteende som förväntas av tjänstemännen. Lönepolitiken utgör därför ett intressant fokus för analyser av den offentliga förvaltningens värdestruktur.

Det finns en omfattande litteratur som behandlar utformningen av belönings- och lönesystem. Det råder dock brist på statsvetenskapliga perspektiv i denna litteratur som reser frågor om förvaltningens roll i ett demokratiskt styrelseskick. Det är istället mer allmänna organisationsteoretiska frågeställningar som anläggs och den normativa ekonomiska teorin tas mer eller mindre som en självklar utgångspunkt. Analyserna är ofta handlingsinriktade och ger rekommendationer om vilka åtgärder som bör vidtas för att öka effektiviteten i en organisation. Dessutom grundas den kunskap som finns om olika lönesystem till övervägande del på empiriska analyser om lönesystem i privata företag, företrädesvis tillverkningsindustrin.

Frågan om effektivitet är viktig i alla organisationer men ansatsen är otillräcklig för en analys av lönesättningen inom den offentliga sektorn. När lön och belöning skall diskuteras för offentliga tjänstemän måste de konstitutionella aspekterna lyftas fram och ett legitimitetsperspektiv anläggas. Offentliga tjänstemän har i uppgift att utöva den legitima tvångsmakten i samhället. Det gäller statliga tjänstemän, såväl som lärare, poliser, domare, socialsekreterare, läkare etc. Frågan måste därför ställas hur dessa tjänstemän bör lönas för sitt arbete så att allmänhetens förtroende för den offentliga verksamheten kan bibehållas och återskapas.

När statsmakterna tog ställning till den personalpolitiska propositionen 1985 och införandet individuell lönesättning för statliga tjänstemän tog man samtidigt ställning i en månghundraårig diskussion om hur offentliga tjänstemän skall lönesättas. Beslutet präglades dock inte av historiska återblickar och reflexioner över den offentliga tjänstemannens position i det demokratiska systemet. Beslutet vägledades snarare av en affärsmässig syn på förvaltningen och en ambition att öka dess produktivitet (Sjölund 1989, 1996).

Under 1980-talet genomfördes individuell lönesättning i både statlig, kommunal och landstingskommunal verksamhet. Syftet var att öka flexibiliteten och effektiviteten i de offentliga organisationerna. Det är idag få grupper som står utanför detta system. Domarkåren hör till undantagen. Dessa är alljämt avlönade efter sin position. I övrigt har förvaltningen övergått till individuell prestationsrelaterad lönesättning. Systemet gäller de högsta cheferna såväl som anställda på lägre nivåer (Sjölund 1989, 1994, 1996).

En idéhistorisk utgångspunkt

Administrativa tekniker bygger på doktriner, dvs trossatser, om vad som fungerar och inte fungerar. Till varje doktrin finns som regel en motdoktrin. Den ena doktrinen säger att lönen skall vara knuten till individen och variera beroende på prestationen. Den andra doktrinen säger att lönen skall vara fast och knuten till positionen. Båda doktrinerna hävdar att de leder till bästa resultat (Hood och Jackson 1991). Eftersom det rör sig om trossatser är båda doktrinerna lika sanna eller falska. Men det behöver inte betyda att doktrinerna är ointressanta för en vetenskaplig analys. Administrativa doktriner är inte värdeneutrala, de bygger på olika föreställningar om önskvärda tillstånd och hur saker *bör* organiseras och fungera. De har ett normativt syfte. De kan därför utsättas för en normativ analys.

I Sverige bytte vi så att säga doktrin under 1980-talet när lönesättningen inom den offentliga sektorn gick från ett system med fast lön, med lönegrader knutna till tjänsten, till ett system med variabel lön, knuten till den individuella prestationen (Sjölund 1989).

Redan på 1670-talet talade filosofen Baruch de Spinoza om att länka de offentliga tjänstemännens löner till prestationer (Hood & Peters 1994:29). En annan företrädare för idén om variabla löner var den brittiske filosofen Jeremy Bentham. Han var utpräglad utilitarist vilket också satte spår i hans tänkande kring de offentliga tjänstemännens löner (Hood & Peters 1994:2). I skriften *Rational of Reward*, som utkom 1825, satte han lön och belöning i centrum för sin diskussion om staten och dess tjänstemän. Han diskuterade metoder för att hålla de offentliga lönerna så låga som möjligt. Bentham utvecklade sju regler för hur offentliga tjänstemän skulle belönas för sina arbetsinsatser (Bentham 1962:235ff, se även OECD 1994:32-36).

1. Den första regeln innebar att incitamentsstrukturen i lönen skulle sammanfalla med organisationens mål och tjänstemännens egenintresse.
2. Belöningarna skulle utformas så att de uppmuntrade hög kvalitet i arbetet.
3. Lönerna skulle minimeras.
4. Offentlighetsprincipen skulle gälla för tjänstemännens löner.
5. Kostnaderna för lönerna skulle betalas av dem som erhöll servicen (uppdragsgivarna).
6. Lönenivån skulle relateras till det förtroende och de frestelser som var involverade i arbetet.
7. Tjänstemännen skulle erhålla en adekvat pension.
(Bentham 1962:235ff)

Benthams idé att minimera lönerna för de statliga tjänstemännen var en idé som emellertid oroade Alexis de Tocqueville (1805-1859). Han menade att låga löner kunde leda till att endast de välbeställda hade råd att inneha ämbeten. En sådan utveckling skulle leda tillbaka till ett aristokratiskt styrelseskick och förhindra övergången till en effektiv demokrati (Hood & Peters 1994:29).

Tocqueville förordade därför ett enhetligt lönesystem för de statliga tjänstemännen (Hood & Jacksson 1991:56).

Den tyske filosofen Georg Wilhelm Friedrich Hegel förespråkade samma linje. Han argumenterade på 1820-talet för att det var viktigt att de offentliga tjänstemännen erhöll en adekvat lön för att lyfta dem över snäva intressen. En relevant lön skulle göra det möjligt för dem att osjälviskt arbeta för det gemensamma bästa i samhället (Hood & Jacksson 1991:55, Avineri 1972:159-60, Hood & Peters 1994:2). Hegel såg staten som det högsta förnuftets inkarnation och individerna uppnådde frihet när de handlade som staten ville (Björklund 1971:135). Hegel menade att det var viktigt för balansen i samhället att hålla isär den statliga och privata (affärsmässiga) sfären. Dessa sfärer representerar två helt skilda funktionssätt. Näringslivet bygger på individualism medan staten är universell. Detta faktum återspeglas i olika anställningsförhållanden. I näringslivet drivs individerna av egenintresset medan byråkratins tjänstemän strävar mot allmänintresset. Offentliga tjänstemän skulle därför ha ordinarie (icke uppsägbar) anställning så att de kunde handla autonomt från politiska intressen och näringslivets påtryckningar. De offentliga tjänsterna fick inte ägas och ärvas (vilket förekom i feodala samhällen). Tjänstemännen fick inte styras av privata intressen i sin ämbetsutövning. Allmänhetens tjänare skulle vara befriade från annat arbete för att klara sin försörjning. De skulle antingen leva på en egen förmögenhet eller erhålla arvode från staten (Avineri 1972:155-160). Det moderna samhällets rationella byråkrati som Hegel förespråkade finner vi fullt utvecklad i Max Webers idealtypiska modell för byråkrati.

Den tyske sociologen Max Weber, omnämnd som byråkratins fader, förordade fasta löner för tjänstemännen som en central princip. Webers produktion är omfattande och hans verk *Wirtschaft und Gesellschaft*, som kom ut första gången 1921 (Ekonomi och samhälle, 1983) betraktas som ett organisations-teoretiskt pionjärverk. Hans teorier har präglat den fortsatta forskningen i så hög grad att det finns de som hävdar att den moderna organisationsteorin endast är en serie kommentarer till Weber (Sköldberg 1990:81). Mest känd är troligen Weber för sina idealtypskonstruktioner, främst byråkratitypen. Han konstruerade idealtypen i en växelverkan mellan empiriska erfarenheter och teoretisk konstruktion. Benämningen idealtyp har många gånger tolkats så att Weber såg byråkratin som något eftersträvansvärt. Men det förhöll sig tvärt om. Weber var pessimistisk över samhällsutvecklingen. Civilisationen länkades alltmer in på vad han kallade "en rationaliseringsbana". Det var i detta perspektiv han såg den byråkratiska organisationen som den mest rationella.

Weber menade att rent materiella eller målrationella motiv för samhörighet mellan överordnade och staben i en organisation innebar en relativt instabil situation. Vanor, känslor, värderingar utgjorde heller ingen säker grund för ledarskap. Weber tog därför sin utgångspunkt i en diskussion om *legitimiteten* vid konstruktionen av idealtyperna. Han fann tre renodlade typer av auktoritet grundade på olika former av legitimitet.

Den traditionella auktoritetstypen grundades på att gamla traditioner är heliga, etablerade föreställningar, de som av traditionen kallats att utöva auktoritet (t ex kungamakten) var legitima. I de traditionella byråkratierna var tjänste-

männen oftast personligen ofria. I de romerska och de osmanska imperierna var de slavar (Weber 1983:144-146, Sköldberg 1990:96).

Den karismatiska auktoriteten byggde på vördnad inför en persons exceptionella helighet eller heroism eller föredömliga egenskaper. Underordnade lydde den karismatiska ledaren och den ordning som denne skapat (Weber 1983:146, Sköldberg 1990:96).

Den byråkratiska modellen bygger på legal auktoritet, dvs att alla är beredda att följa överenskomna regler. Ämbetsmännen skall handla i enlighet med lagen och uppsatta regler. Ämbetsmännen fattar "beslut och utdelar anvisningar, men följer å sin sida den opersonliga ordningen, som blir bestämmande för hans beslut" (Weber 1983:147-148).

En viktig punkt i Webers byråkratimodell är kompetensområde. Varje ämbetsman hade ett avgränsat kompetensområde till följd av en rationell arbetsfördelning. Inom detta kompetensområde fattade ämbetsmannen beslut i enlighet med lagar och regler (Weber 1983:148). Webers byråkratimodell missuppfattas ofta som en rent hierarkisk orderstyrd modell. Varje tjänsteman hade emellertid i denna stränga hierarkiska struktur av regler och kompetensområden ett eget diskretionärt utrymme att förvalta i enlighet med lagen. Detta har betydelse för diskussionen om tjänstemännens löner. Jag återkommer till denna punkt.

Webers strävan mot rationalitet är en punkt som ofta missförstås i litteraturen. Den byråkratiska modellen anklagas för att vara ineffektiv och rigid. Med rationell menade emellertid Weber formrationell inte målrationell (dvs effektiv). "Byråkratin strävar främst efter att uppnå en *formrationellitet* i förvaltningen" (Rothstein 1986:66), dvs att verksamheten bedrivs i enlighet med det fastställda regelsystemets bestämmelser. Byråkratin är "överlägsen varje annan form vad gäller precision, stabilitet, disciplin och tillförlitlighet. Den möjliggör därmed att resultatet i stor utsträckning kan förutses både av överordnade och andra aktörer" (Weber 1983:151). Weber skapade sin byråkratiska modell både för privat och offentlig verksamhet. Genom att den förirrationella byråkratin utgår från kravet på en juridisk oantastlig handläggning är den väl lämpad som utgångspunkt för en diskussion om offentliga byråkratier.

Weber formulerade tio punkter för sin byråkratiska idealtyp:

1. Personlig frihet och lydnad endast i fråga om opersonliga plikter.
2. Fast hierarki av tjänstepositioner.
3. Klart definierade kompetensområden.
4. Innehavarna av positioner har dem i kraft av ett kontrakt, alltså i princip efter ett fritt urval på grund av;
5. Yrkeskvalifikationer, fastställda genom prov eller diplom (examenskrav). Meritokrati. Tjänstemännen anställs (dvs de väljs inte) för sin position.
6. Innehavarna av tjänster ersätts med fast lön i pengar, för det mesta med rätt till pension. I vissa fall kan visserligen anställningen sägas upp även av arbetsgivaren, men den kan alltid sägas upp av tjänstemannen. Lönen är

graderad i första hand efter rangen i hierarkin, därefter efter det ansvar som följer med positionen och i övrigt efter det sociala anseende som följer med positionen.

7. Tjänsten betraktas av innehavaren som det enda eller huvudsakliga yrket.

8. Innehavaren ser fram emot en karriär. Det finns ett system för befordran på grund av tjänstetid eller prestationer eller bådadera. Befordran är beroende av den överordnades omdöme.

9. Tjänstemannen arbetar helt skild från ägandet av medlen för administrationen och tjänstepositionen.

10. Tjänstemannen är underkastad en strikt och systematisk disciplin och kontroll vid utövandet av sin tjänst.

(Weber 1983:149-140).

En diskussion av Benthams och Webers principer

Benthams och Webers utgångspunkter skiljer sig främst i att den ene förespråkar att lönen knyts till individens prestation medan den andre förordar att lönen knyts till tjänsten med inplacering i lönegrader och fast karriärgång. Bentham utgår från utilitarismens nyttomoral. Tjänstemännens *effektivitet* i arbetet står i centrum, medan Weber utgår från en plikt-moral, att skilja på rätt och fel, det sanna och det falska. I motsats till Bentham står här tjänstemännens förmåga att upprätthålla *rättssäkerhet* i tjänsteutövningen i centrum.

Både Benthams och Webers modeller är instrumentella och rationella. De ser båda lönen som ett styrinstrument i verksamheten, var och en på sitt sätt, med helt olika syn på vad som legitimerar verksamheten. De båda klassikerna får nedan bilda utgångspunkt för en diskussion med relevans för dagens lönepolitik inom den offentliga sektorn.

1. I sin första kardinalregel kopplar Bentham samman belöningar och självintresset hos tjänstemännen. Lönen skall vara ett *incitament* för tjänstemännen att utföra arbetet i enlighet med de krav som ställs. Tjänstemännen borde enligt denna princip ha daglön istället för årslön, menade Bentham, så att de hade ett incitament att befinna sig på sin stol varje dag. Det skulle finnas klara incitament för att uppmuntra större arbetsinsatser. Det skulle på motsvarande sätt finnas sanktioner mot ohederlighet och intressekonflikter.

Benthams grundidé om att skapa en incitamentsstruktur genomsyrar den lönepolitik som idag tillämpas i den offentliga förvaltningen. Utgångspunkten är att de anställdas egenintresse skall sammanfalla med verksamhetens mål. Det sanktionssystem som Bentham förordade mot t ex ohederlighet i arbetet förekommer inom förvaltningen, men inte inom ramen för löneförhandlingarna, utan som disciplinärenden.

Webers utgångspunkt var den rakt motsatta. Han menade att tjänstemännen skulle ha fast lön. Denna skulle vara knuten till tjänsten. Avgörande för lönen

storlek var tjänstens inplacering i hierarkin och ansvaret förknippat med tjänsten. När Bentham talar om tjänstemännens personliga incitament för att utföra sitt arbete, talar Weber om att utföra opersonliga plikter. Dessutom menar Weber i sin nionde punkt att tjänstemännen skall arbeta helt skild från ägandet av administrationsmedel. Det innebär att alla former av bonuslön, dvs att tjänstemännen delar på ett uppkommet överskott i verksamheten, är helt artfrämmande för den weberska modellen.

Även i den weberska byråkratin finns det incitament för tjänstemännen. Men detta är av annan karaktär. Incitamentet ligger i den på förhand bestämda karriärgången genom att lönen höjs i takt med tjänstgöringstidens längd. Men tjänstemannen kan även själv, genom sin meritering, aktivt påverka sin situation och söka en högre tjänst vilket leder till högre lön. Befordran skall enligt Weber ske på saklig grund genom formell meritvärdering och efter omdömen från överordnade.

2. Benthams andra regel är nära relaterad till den första. Belöningarna skulle utformas på ett sådant sätt att de uppmuntrade god *kvalitet* i servicen. Här knyter Bentham an till Adam Smiths (1723-1790) tes att "Public services are never better performed ... than when their (public officials') reward comes only in consequence of their being performed, and is proportional to the diligence employed in performing them" (Smith 1937: 678). Det skulle enligt denna regel finnas ett klart samband mellan arbetsinsats, kvalitet och lön. Denna bedömning avgör om tjänstemännen skall belönas. Benthams synsätt stämmer väl med den modell för individuella prestationslöner som tillämpas i dag inom offentlig förvaltning. Resultatet, inte processen, står i centrum för styrningen.

Webers kvalitetssäkringssystem ser helt annorlunda ut. I den legal-byråkratiska modellen är det processen som är det centrala kvalitetsinstrumentet. En konsekvens av att tjänstemännen alltid följer lagar och preciserade regler är att resultatet blir kalkylerbart vilket skapar stabilitet och förutsebarhet både för överordnade, klienter och medborgare. Webers byråkrati brukar ibland benämnas maskinbyråkrati. Maskinmetaforen illustrerar just det förutsebara, mekaniska i en maskinell process. Stålämnet som stoppas in i maskinen formas till exakt lika skruvar i enlighet med den processtyrning som är inbyggd i maskinen. I bageriet blandas ingredienserna till pepparkaksdeg i ena änden av processen och ut i andra änden kommer det exakt lika pepparkaksgubbar. När man väl justerat in processen behöver man inte mäta och bedöma resultatet, kvaliteten, i varje enskild skruv eller pepparkaka. Kvaliteten i slutänden kontrolleras genom processen. Det var detta som var Webers poäng med den formationella förvaltningen.

Problemet med denna modell är att den passar mindre bra i en interventionistisk välfärdsstat med ramstyrning. De preciserade regler som Webers modell bygger på fungerar endast till viss del i dagens förvaltning (Rothstein 1991). En förvaltning som skall påverka och administrera ett dynamiskt samhälle måste kunna vara flexibel och anpassa besluten till rådande läge. Det fungerar då inte att ha precisa regler för varje enskild unik situation, regelboken skulle bli oöverskådlig. Istället har lagstiftarna alltmer övergått till ramlagar med ett

förhållandevis stort tolkningsutrymme för förvaltningen och dess tjänstemän. Det är därmed svårare att upprätthålla precisionen i processen och resultatet kan bli mer oförutsebart.

På det idémässiga planet är kopplingen mellan arbetsinsats, kvalitet och lön framträdande i dagens lönepolitik. Men kopplingen har visat sig långt mer komplicerad i praktiken genom att kvaliteten och resultatet av verksamheten är svåra att mäta. Den intervjuundersökning som jag gjort med lönesättande chefer i statlig förvaltning visar att det är svårt för dem att bedöma och bestämma lönenivån för olika medarbetare. Lönen sätts som regel utifrån en jämförelse av medarbetarnas prestationer, inte utifrån verksamhetens mål. Även den mångfald av kriterier som tillämpas vid bedömningen visar på svårigheter att ge entydiga signaler till de anställda. Är det samarbetsförmåga eller självständighet som premieras, eller både och? Båda egenskaperna framstår som önskvärda men vilken av dem skall premieras? Andra exempel är noggrannhet, å den ena sidan, och initiativförmåga, flexibilitet, å den andra sidan (Sjölund 1996).

3. Benthams tredje regel var att lönerna skulle minimeras. Staten skulle inte betala höga löner till sina tjänstemän endast för att upprätthålla social status. Weber menade dock att lönen skulle ge tjänstemännen viss social status. Men enligt Bentham skulle staten endast i de fall man inte kunde erhålla tillräcklig kvalitet på tjänstemännen betala mer än minimum. Han menade även att tjänstemän under kortare perioder kunde arbeta för en låg lön eftersom den offentliga tjänsten kunde ses som en språngbräda till ett välbetalt arbete i den privata sektorn.

Benthams tredje regel tarvar flera kommentarer. Låt oss börja med den sociala statusen. Det kanske inte finns några direkta skäl i sig att upprätthålla en hög social status på offentliga tjänstemän i ett samhälle som präglas av jämlikhet, vilket det svenska får anses göra. Här finns Tocquevilles hypotes om att ju mer demokratiskt ett samhälle blir, desto knapphändigare kommer belöningarna till de offentliga tjänstemännen att bli. Skillnaderna mellan politiska topp-tjänstemän och deras underordnade utjämnas allt mer (Hood & Peters 1994: 10-11). Det finns dock ett gott skäl att hålla en relativt hög status på den offentliga tjänsten. En hög lön kan bidra till oväld och förebygga mutbrott och bedrägerier.

Benthams undantag från regeln om minimerade löner känner vi idag igen som marknadslön. Den offentliga arbetsgivaren tvingas av omständigheterna att betala vissa tjänstemän mer eftersom de har ett alternativt värde för andra arbetsgivare. Den empiriska studie jag gjort av lönesättningen vid några statliga myndigheter visar att marknadslönesättningen i praktiken dominerar över principen att betala lön i relation till vars och ens prestation (Sjölund 1996).

Det finns en motsättning mellan Benthams första och tredje regel. I den första regeln vill han skapa incitament för de anställda genom att de skall få mer i lön om de arbetar mer. Men vad händer med incitamentet när lönen skall minimeras? Det här är en motsägelse som går att finna även i modern organisationsforskning. Herbert Simon, nobelpristagare i ekonomi, och framgångsrik administrationsforskare, känd för sin diskussion om begränsad rationalitet i besluts-

situationer, gör sig skyldig till samma motstridiga synsätt. Simon menar att de anställda måste se en balans mellan arbetsinsatsen och den lön de erhåller. Denna balans är också viktig för organisationens övergripande "effektivitetskriterium". Samtidigt hävdar Simon att organisationens mål är att maximera output i förhållande till input. I det senare fallet bör ju företaget minimera lönekostnaderna. De båda principerna, lönen som incitament och minimilöner, är oförenliga (Sköldberg 1990:105).

Denna motsättning finns även i idéerna kring den individuella lönesättningen på den offentliga sektorn. Den kommer tydligast till uttryck i diskussionen om produktivetsbaserad lönesättning. Strävan efter en ökad kostnadsproduktivitet i förvaltningen bygger på att kostnaderna (input) minimeras i förhållande till output. Eftersom lönekostnaderna ofta är den stora posten i offentlig verksamhet utgör de en central faktor om arbetsgivaren vill minska kostnaderna i input. Samtidigt spinner man på idéen om att lönen skall vara ett incitament för de anställda, dvs de skall känna en tillfredsställelse med balansen mellan sin input (arbetsinsats, utbildning, kompetens) och sin output i form av lön.

Benthams idé om att tjänstemän under en kortare period i sitt liv kan acceptera att arbeta för låg lön, eftersom den offentliga tjänsten kan tänkas leda till en välbetald privat anställning, är intressant ur ett demokratiperspektiv. Fenomenet går i engelskspråkig litteratur under beteckningen "revolving-doors". Med detta menas att tjänstemannen vid en tidpunkt sitter som det offentligas företrädare vid skrivbordet. Sedan går samma tjänsteman ut och kommer tillbaka in genom dörren i ny skepnad och sätter sig vid den andra sidan av skrivbordet och företräder ett sär-, klient- eller egenintresse. Det demokratiska problemet ligger i att det är lönsamt för offentliga tjänstemän att vara alltför tillmötesgående mot organisationer och företag som söker tillstånd för olika verksamheter, eller ge leverantörer generösa villkor och förmåner. Klienter och kunder ses helt enkelt som potentiella arbetsgivare. Ett stort tillmötesgående från tjänstemannens sida kan leda till en välbetald privat anställning. I USA finns det regler som begränsar de offentliga tjänstemännens möjligheter att på kort tid uppträda i olika roller. Problemet med "revolving-doors" är ett gott argument för en långsiktig karriärplanering i de offentliga organisationerna med en bra pension som det yttersta incitamentet.

4. Den fjärde regeln bygger på tanken att den offentliga lönen skulle vara "ren". Det skall inte utgå några extra förmåner eller arvoden dolda för allmänheten. Lönerna skall vara offentliga för att maximera allmänhetens förtroende för de offentliga institutionerna. Informationen skall publiceras och vara lättillgänglig för var och en. Syftet var att förhindra godtyckliga procedurer och att öka möjligheterna att avslöja korruption och missbruk.

Bentham är alltså anhängare av offentlighetsprincipen när det gäller tjänstemännens löner. Denna ståndpunkt delas med största sannolikhet av Weber. Den senare är dock inte explicit i sin argumentering på denna punkt. Det finns emellertid ingen anledning att tolka Weber på annat sätt än att han menade att regelstyrningen kring lönesättningen (tjänster och lönegrader) skulle vara offentlig för att bidra till legitimiteten i verksamheten.

Lönesättningen inom den offentliga sektorn i Sverige är offentlig. Vi delar den traditionen med flera andra länder som t ex USA, England, Tyskland och övriga nordiska länder. Det innebär att lönesättningen är öppen för granskning från allmänhet, media och forskning. Det finns goda demokratiska skäl för detta. Ytterst är det medborgarna som via sin skatt betalar lönerna för politiker och tjänstemän. Medborgarna har därför all rätt att veta hur dessa pengar hanteras, hur mycket politiker och tjänstemän tjänar.

Vi kan anta att medborgare, å ena sidan, och politiker och tjänstemän, å den andra sidan, kan ha olika uppfattning om hur mycket offentliga tjänstemän skall tjäna. En enkel spelmatris bygger på att medborgarna vill betala så lite som möjligt i skatt och därmed låga löner, medan politiker och tjänstemän däremot vill ha så hög lön som möjligt. För att kunna kontrollera lönenivå och lönesättning i den offentliga sektorn vill medborgarna ha ett öppet system som kan granskas. Politiker och tjänstemän kan däremot föredra ett ogenomskinligt system, där det är svårt för utomstående att studera lönenivåer och efter vilka principer lönen sätts (Hood och Peters 1994:9).

Ur ett demokratiperspektiv bör politiker och tjänstemän alltid sträva mot en hög legitimitet för den offentliga verksamheten och en acceptans av en moderat lönenivå. Olika åtgärder för att minska allmänhetens insyn och inflytande över lönesättningen i den offentliga verksamheten leder ut på ett sluttande plan som på sikt minskar legitimiteten för den offentliga verksamheten.

Med detta som bakgrund är det intressant att notera hur proceduren för att offentliggöra lönesättningen inom den statliga sektorn förändrats under senare år (Sjölund 1996). Så länge lönegradssystemet var i bruk offentliggjordes de nya lönerna genom att den nya löneplanen anslags på myndighetens anslagstavla. Varje tjänsteman kunde därmed se hur stor den egna lönen skulle bli liksom löneläget för andra tjänster. För den intresserade allmänheten fanns det löneplaner att tillgå, de publicerades bl a i Statskalendern. Systemet var genomskinligt.

Med den individuella lönesättningen har rutinerna förändrats. Den allmänna tendensen är att myndigheterna som arbetsgivare inte vill offentliggöra utfallet av förhandlingarna genom att sätta upp lönelistan på anslagstavlan. De offentliga arbetsgivarna strävar här mot den situation som råder på den privata sektorn, dvs att lönen är en privatsak mellan den anställde och arbetsgivaren. Uppgifterna är förvisso alltjämt offentliga och arbetsgivaren kan inte neka att besvara direkta frågor från anställda och allmänhet. Men det kräver ett långt större arbete och mod för den som är intresserad av att ta reda på hur lönesummorna fördelats på olika tjänstemän. Även de kriterier som ligger till grund för lönesättningen bör redovisas öppet. Allmänheten bör veta om det är p g a skicklighet i tjänsten, genom visad oväld och saklighet, som lönen höjts för en viss tjänsteman, eller om lönefördelningen speglar ren nepotism i myndigheten och uppmuntrar ja-sägare.

Ur den offentliga statistiken, som bl a publiceras i Statskalendern, kan man idag endast utläsa medianlön och medellön samt lönespannet mellan den 10:e och 90:e percentilen. Det innebär att de 10 procent lägst betalda inte redovisas i statistiken och inte heller de 10 procent högst betalda. I den senare gruppen

ligger generaldirektörerna. De offentliga uppgifterna om deras lön finns att söka i regeringsbeslut förvarade inom respektive fackdepartement. Tidigare var det lätt att se i Statskalendern vilka lönegrader som gällde för generaldirektörerna och därmed lönenivåerna (se Sjölund 1994).

Även om man inom den offentliga sektorn försöker efterlikna den privata sektorn förefaller det ur incitamentssynpunkt mycket motstridigt att inte anslå lönelistorna. I de privata verksamheter där man uttryckligen använder lönen som ett incitament är det vanligt med rankinglistor, tio-i-topplistor över månadens försäljare på anslagstavlan, utmärkelser och priser. Alla vet då vad som utmärker en bra försäljare. Ur incitamentssynpunkt ter det sig därför kontraproduktivt att göra lönesättningen diffus.

Edward Lawler, amerikansk organisationsforskare som ägnat lönefrågan stort intresse under många år i ett stort antal analyser, berättar om en anekdotliknande situation från ett företag som infört ett belöningsystem för extra utmärkta arbetsprestationer. Problemet från incitamentssynpunkt var att systemet var hemligt. Det var endast företagets ledning, som beslutat om att införa systemet, som hade kunskap om det. De personer som erhöll en belöning fick inte heller berätta om detta för sina kollegor. Det innebar att de i organisationen som berördes av systemet, för vilka det skulle fungerat som ett incitament, inte visste om det. Det är även viktigt för den som mottar en belöning att den är officiell. Det är först då som den som belönas kan få ett erkännande och beröm från sin omgivning. Men detta kräver i sin tur att grunderna för belöningen är helt klar, både för den som får belöningen och för omgivande personer (Lawler 1990:17-18).

5. Benthams femte regel bygger på att kostnaderna för de offentliga tjänsterna skall betalas av dem som erhåller servicen, dvs uppdragsgivarna. Han avsåg med denna princip att begränsa en överdriven efterfrågan på tjänster och att förhindra att tjänstemännen handlade i egenintresse genom att skapa en tät koppling mellan servicegivare och servicetagare. Men även politikerna kan betraktas som uppdragsgivare till enskilda tjänstemän. Om så är fallet, får man med Benthams regel en situation där politiker direkt bedömer hur stor lön eller bonus enskilda tjänstemän skall ha. Men som den brittiska förvaltningsforskaren Christopher Hood påpekat går tjänstemäns konstitutionella eller konventionella roll, det förtroende de fått, långt utöver den begränsade uppgiften att ge service till politiker. Han pekar på det tyska exemplet där de statliga tjänstemännen i första hand skall vara lojala mot konstitutionen och inte mot enskilda ministrar (OECD 1994: 4, 34). Traditionen skiljer sig dock mellan länder. En brittisk Civil Servant förväntas i första hand vara lojal mot sittande minister. Varje beslut skall fattas som om det vore ministern själv som var beslutsfattaren. Förvaltningen ses som politikernas lydiga instrument (Lundquist 1993: 106). Den svenska förvaltningen med självständiga ämbetsverk synes ligga närmare det tyska idealet.

I den svenska förvaltningen manifesteras tjänstemännens lydnad inför lagen i det straffrättsliga ansvaret. Enligt Brottsbalken 20:1 skall "Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller un-

derlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften skall dömas för tjänstefel till böter eller fängelse i högst två år”. Om tjänstefelet betecknas som grovt kan det ge upp till sex års fängelse (Törnblom 1993:53). Brottbalkens regler handlar om det straffrättsliga ansvaret. Men en tjänstemans ansvar kan även vara av annan karaktär. Det kan handla om ett professionellt ansvar, att ta ansvar för det korrekta i substansen inom vissa sakområden. Det går inte att plocka ner månen även om politikererna ibland kanske önskade det. Det är då ett professionellt ansvar att vara objektiv och klargöra fakta inför alltför hoppfulla politiker. Tjänstemannen har även ett moraliskt ansvar, mot det demokratiska systemet, mot klienter och medborgare samt mot andra i sin organisation.

Lundquist menar att förhållandet bör markeras med stor tydlighet:

”Tjänstemannen får aldrig uppfattas eller uppfatta sig som ett enkelt verktyg för de politiska makt-havarna utan har ett självständigt ansvar för allt vad han företar sig.” (Lundquist 1994:158).

Detta innebär inte att tjänstemännen kan uppvisa en fullständig rigiditet gentemot chefer och de politiker som sänder signaler ner i förvaltningen. Värdena (effektivitet, rättssäkerhet, likabehandling) och kraven (lojalitet, ansvar och hänsyn) måste ständigt balanseras. Det är denna balansering av värden som är själva kvintessensen med offentlig förvaltning (Denhardt 1988). Ett offentligt etos måste bygga på en balans av dessa värden.

Utvecklingen på det lönepolitiska området är därför intressant. Så länge vi hade fasta löner relaterade till tjänsten var signalen entydig. Tjänstemännen löd under lagen. Det är här Webers tredje punkt om kompetensområde är central. Tjänsterna hade ett definierat kompetensområde inom vilket tjänstemannen fattade beslut i enlighet med lagar och regler utan att tänka på lojaliteten mot chefen. Tjänstemännen hade en viss autonomi inom vars ram de kunde tillämpa professionella normer. Denna autonomi erbjöd också möjligheter att utveckla arbetet, förfinna metoder och öka rationaliteten. Tjänstemannen var inte orderstyrd eller målstyrd. Arbetsklimatet kunde kanske i vissa fall bli frostigt om chefen kände sig förbigången eller var av annan åsikt. Men tjänstemannen kunde inte straffas med utebliven löneförhöjning. Den fasta kopplingen mellan tjänstens kompetensområde och löneplanen borgade för denna autonomi.

Med individuell lönesättning har *lojaliteten från medarbetaren mot chefen avsevärt förstärkts*. Det innebär att den enskilda anställdes autonomi begränsats. Ur effektivitetssynpunkt kan denna utveckling framstå som positiv. Vi kan anta att den bidrar till att de politiska intentionerna snabbare får genomslag i förvaltningens sätt att tänka och handla. Därmed kan effektiviteten antas öka. Men samtidigt förstärker modellen med individuell lönesättning den hierarkiska strukturen i organisationen genom att den ger överordnade makt och kontroll över underordnade nivåer. Den hierarkiska organisationen är emellertid inte känd för att skapa hög effektivitet. Snarare är den känd för motsatsen, dvs konformism, rigiditet och snäva organisations- och egenintressen. Det är därför ingen självklarhet att ökad lojalitet i en organisation leder till högre effek-

tivitet. Ur ett legitimitetsperspektiv är utvecklingen ytterst tveksam. Jag återkommer nedan till detta problem.

6. Benthams sjätte regel bygger på att lörens storlek skall stå i proportion till de förtroende eller de frestelser som tjänstemannen kunde råka ut för i sitt arbete. Detta var även något som Adam Smith hade argumenterat för. Hög lön skulle förebygga korrupktion och utpressning. Ju lägre lönen är desto större är frestelsen (och kanske överlevnadsbehovet) för tjänstemannen att låta sig mutas. Om tjänstemannen däremot har en hög lön så har hon eller han mer att förlora på att vara oärlig än att förbli ärlig. Det finns ingen anledning att tro att Weber skulle haft något att invända mot Bentham i detta fall. Weber menade ju att tjänstemännen skulle vara omutliga. Ämbetets sociala status bidrog givetvis till att skapa distans och integritet för befattningshavarna.

7. Benthams sista regel innebär att de offentliga tjänstemännen skulle ges en adekvat pension. Bentham hade två argument för detta. Det ena var rent humanitärt. Det andra däremot är av större principiellt intresse och hade att göra med effektiviteten i förvaltningen. Tjänstemän skulle inte gå kvar i verksamheten, och beträda de högsta positionerna, när åldern började göra sig påmind och påverkade deras vigör och omdöme.

Inte heller på denna punkt lär Weber haft något att invända. Han förordade ju själv pensioner för tjänstemännen. Kanske inte i första hand för att han var rädd för deras förlorade omdöme utan snarare att den offentliga tjänsten skulle ses som en livslång karriär som kröntes med pension. En bra pension fungerar självfallet som ett incitament för tjänstemannen. Den uppmuntrar till livslång anställning i det offentliga tjänsten, ett redigt uppträdande i tjänsten och en strävan mot allt bättre meritering. Ju högre tjänst desto bättre pension. Det är en långsiktig incitamentsstruktur till skillnad från den korta sikten i den individuella lönesättningen.

Vilken doktrin är då bäst ur legitimitetssynpunkt? Vilken uppmuntrar ämbetsmannavärdena i förvaltningen, dvs likabehandling, rättssäkerhet, saklighet, oväld. Valet synes tämligen lätt. Den weberska modell med fast lön knuten till tjänsten är att föredra i detta perspektiv. Den skapar ett kompetensområde inom vilket tjänstemannen kan handla autonomt efter lagar och regler samt professionella normer. Den bygger på en långsiktig incitamentsstruktur. Bättre meritering ger högre lön och pension. Modellen undviker lojalitetsbindningar mot chefen och den politiska ledningen. Istället uppmuntras objektivitet, saklighet och oväld. Tjänstemannen tjänar i det långa perspektivet på att utföra sitt arbete på bästa sätt. Kortsiktiga vinster, problemet med revolving-doors, mutor och bedrägerier undviks genom den långsiktiga incitamentsstrukturen.

Men doktrin och verklighet är skilda saker. Den weberska byråkratimodellen har sina kända inneboende brister. Ordet byråkrati har i dagligt språkbruk en negativ klang. Det står för krångel, blanketter, stelhet, okänslighet, oförmåga att se den enkla lösningen, maktfullkomlighet, ineffektivitet etc. Dessa avarter finns väl dokumenterade i världslitteraturen. Strindbergs Röda rummet med berättelsen om verket för utbetalandet av ämbetsmännens löner, Kafkas Slottet

och Processen är några kända exempel. Problemet speglas frekvent i media och har analyserats i forskningen (Crozier 1964). Det går inte att bortse från dessa dysfunktioner som uppstår i byråkratier. Den regelstyrda byråkratin i Webers anda är också alltför inflexibel för att passa den dynamiska omvärld som dagens offentliga förvaltningen verkar i. Men det finns ett värde i sig att slå vakt om Webers ämbetsmannaideal och inte spola ut barnet med badvattnet.

Från doktrin till dagens lönepolitik

Ett stort problem med Benthams princip om att lönen skall vara individuell och knuten till tjänstemannens prestationer är att den förutsätter perfekta chefer i förvaltningen. Vi kan inte förutsätta en värld av perfekta chefer som objektivt, näst intill vetenskapligt, kan väga och bedöma alla medarbetares insatser, i ett såväl kortsiktigt och som långsiktigt perspektiv.

I sin nuvarande utformning är modellen tämligen oskyddad för osakliga och gödtyckliga bedömningar. Tésen om egenintesset som drivkraft i samhället har fått ett starkt inflytande i västvärldens tänkande sedan 1980-talet (Lewin 1988). Varför skulle chefer bortse från sina egenintressen av att premiera dem han eller hon har nytta av, de som är trevliga, de som alltid stöttar chefen, göra det som är lättvindigast (hålla motsträviga nejsägare på avstånd), göra det som befördrar den egna karriären etc. Genom att chefen själv har en individuellt satt lön kan mönstret fortplanta sig uppåt i organisationen. Det kan finnas outtalade önskningar om att undvika konflikter, hålla tillbaka professionellt grundade ståndpunkter som är politiskt känsliga och/eller obekväma för organisationen etc. Därmed riskerar den offentliga debatten att strypas liksom medborgarnas möjligheter att få en sakfråga belyst från en objektiv instans.

Den individuella lönesättningen bör här diskuteras i ljuset av andra centrala förändringar av anställningsförhållandena i staten. Anställningstryggheten har successivt förändrats i staten och är idag i stort sett likställd med den privata tjänsten. Det är endast domare och professorer (vid universitetsinstitutioner) som i princip är oavsättliga. Argumentet för detta är att det finns ett allmänintresse i att domare, liksom professorer, skall vara autonoma i sin yrkesutövning. De skall kunna utföra sitt uppdrag utan att väga in synpunkter från den sittande regimen eller från andra aktörer. De skall kunna fatta beslut eller lägga fram vetenskapliga rön utan att deras anställning hotas. Dessa regler omfattade tidigare kärnan i statstjänstemannakåren, de s k ordinarie tjänstemännen var oavsättliga. Det var endast genom domslut efter påvisat brott som de kunde avsättas. Idag är de anställda förordnade på viss tid eller tills vidare.

Till bilden hör även att chefer i förvaltningen idag sitter på tidsbegränsade förordnanden. Det gäller generaldirektören liksom chefer på alla andra nivåer. Deras chefsskap omprövas efter bestämda tider. Avsikten är att chefer som inte håller måttet får lämna sitt uppdrag för en mer lämplig person. Förändringsbenägenheten och flexibiliteten antas därmed öka i organisationen till gagn för en effektivare verksamhet.

Enligt Regeringsformen skall de statliga tjänsterna tillsättas på objektiva grunder, enligt förtjänst och skicklighet. Skickligheten går före förtjänsten enligt Lagen om offentlig anställning (LOA). Det är endast vid lika skicklighet som förtjänsten, liksom kön, kan bli avgörande. Bedömningen av den sökandes skicklighet skall göras i ett helhetsperspektiv. Vägledande skall de krav vara som är förknippade med anställningen. Faktorer av betydelse vid bedömningen är teoretisk och praktisk utbildning, personliga egenskaper (som prestationsförmåga, yrkesskicklighet, ledaregenskaper, samarbetsförmåga m m) samt kunskaper och erfarenheter förvärvade i tidigare anställningar, privata såväl som offentliga. Även vård av barn, studier, utlandsvistelser, språkkunskaper, ideellt arbetet m m bör vägas in vid bedömningen (Arbetsgivarverket cirkulärserie 1994:A8).

Som synes är det mer av en bedömningsfråga vem som anses mest skickad för anställningen än en formaliserad meritvärdering. Formell meritering tillämpas endast inom ett fåtal yrkeskårer (domarkåren och forskartjänster). I övrigt kan den som tillsätter tjänsten åberopa en mängd variabler för att skapa handlingsutrymme och kunna välja den kandidat som förefaller mest passande. Myndigheternas ledningar har idag stora frihetsgrader att välja sin personal. Detta är också något som bekräftas av tillfrågade generaldirektörer. De anser sig ha samma möjligheter som sina privata kollegor att "välja personal, sätta löner, göra satsningar" (Palm Löfwall 1993).

Det finns skäl att diskutera de personliga relationer och lojaliteter som den individuella lönesättningen skapar. Med dagens system, där regeringen utnämner och lönesätter generaldirektören, som i sin tur tillsätter och lönesätter sina närmaste chefer, som i sin tur tillsätter och lönesätter sina underordnade chefer, vilka i sin tur tillsätter och lönesätter sina medarbetare, finns det risk för att det skapas *kedjor av lojaliteter* mellan chefer och mellan chefer och medarbetare. Detta kan skapa bindningar och olika beroenden mellan individer. I denna kedja av personliga relationer och lojaliteter kan många tjänstemän komma att känna sig alltför tacksamma mot den som tillsatt och lönesatt dem. (Omvänt kan det givetvis skapa mycket missnöje från förbigångna personer. Men dessa personer är tämligen uddlösa i sammanhanget eftersom de automatiskt ses som mindre kompetenta för sin uppgift.) Från legitimitetssynpunkt är det allvarligt att lönesättningen i så hög grad bygger på personliga relationer. Det påverkar tjänstemannens möjlighet att autonomt utföra sitt arbete i enlighet med lagar, regler och professionella normer. Det ökar benägenheten att lyssna uppåt innan man handlar.

Det finns i detta system inga incitament för enskilda tjänstemän att säga nej när de ser osaklighet, maktmissbruk och fiffel i sin förvaltning. Detta har alltid varit en svag punkt i offentlig verksamhet där enskilda tjänstemän som påtalat felaktigheter straffats hårt. Ju starkare lojalitetskedjor som byggs desto svårare blir det för enskilda tjänstemän att i dessa situationer säga nej.

Den polisassistent som vid en fartkontroll utanför ett daghem i Stockholm stoppade och bötfällde rikspolischefen för fortkörning uppträdde självfallet fruktansvärt illojalt mot sin högste chef. Men polisassistenten tjänade ett högre ideal, allas likhet inför lagen och upprätthållande av en beslutad allmän ord-

ning i samhället. Polisassistenten gjorde helt enkelt sin plikt. Den ertappade rikspolischefen insåg strax detta förhållande och vände situationen till något positivt – att Sverige hade en poliskår som minsann var rak i ryggen och inte gick att muta – inte ens vördnaden mot överordnade fick stå i vägen för tjänstens utförande. Episoden säger oss något om vikten av att tjänstemän har ett fast definierat kompetensområde och kan handla autonomt.

Händelsen ägde rum på öppen gata med full massmedial insyn. Men vad händer i de slutna rummen? Vem har mod att bryta lojaliteten och offentliggöra förekomsten av maktmissbruk, kottierier, snäva organisationsintressen, bristfällig professionell kompetens etc. Dessa problem har alltid funnits i större eller mindre omfattning i förvaltningen. Det är därför allmänhetens insyn skall vara god. Av samma skäl skall tjänstemännen stå i en opersonlig relation till varandra där var och en är ansvarig för sitt kompetensområde.

Med ovanstående resonemang menar jag inte att vi har en korrupt chefskår i svensk statsförvaltning. Det jag vill sätta fingret på är den förändrade normstruktur som 1980-talets förvaltningsreformer medfört. Systemet med individuell prestationslön har satt tjänstemannens snäva egenintresse i centrum. Systemet lämnar utrymme för osunda lojaliteter, konformism och rent maktmissbruk. Tacksamheten är en väldig och bindande kraft. Den som erhåller en rättmätig belöning har ingen anledning att vara tacksam. Men den som erhåller ett privilegium har all anledning att vara tacksam. Detta var en mekanism som maktfullkomliga furstar förstod att använda sig av. Det gällde att privilegiet, utnämningen eller dusören, framstod som just godtycklig. När den som erhåller belöningen inser det godtyckliga i handlingen ökar tacksamheten (Zaremba 1995).

Det är inget gott omen att bygga en förvaltning på personliga relationer. Från Montesquieu har vi fått lära att makt skall balanseras genom att den fördelas mellan autonoma enheter. Denna tes bör även beaktas för de interna förhållandena i staten. Statlig förvaltning är ett konglomerat av olika kompetenser och professioner, detta återspeglas ofta inom en och samma myndighet. Mångfalden av professioner och konkurrensen dem emellan borgar för en mångsidig belysning av ärenden och frågor. Men för detta krävs klara kompetensområden och autonomi i yrkesutövningen.

Det återstår att finna en syntes mellan den moderna managementfilosofin och det klassiska ämbetsmannaidealet (Petersson och Söderlind 1992:296). En sådan syntes måste utgå från kravet på *legitimitet* i den offentliga verksamheten. Den måste bygga på ett offentligt etos. Förlorar den offentliga förvaltningen legitimitet hos sina medborgare kommer rekonstruktionen att bli ytterst kostsam.

Not

1. Jag vill rikta ett tack till Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet som genom ett forskningsanslag gjort det möjligt för mig att analysera lönen som styrinstrument i den statliga förvaltningen.

Litteraturlista

- Avineri, S. 1972. *Hegel's Theory of The Modern State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bentham, J. 1962/1825. "The Rationale of Reward" i Bowring, J. *The World of Jeremy Bentham*. Volume Two. New York: Russell & Russell Inc.
- Björklund, S. 1971. *Politisk teori*. Högskolan i Örebro. Skriftserien 17.
- Crozier, M. 1964. *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago: University of Chicago Press.
- Denhardt, K. G. 1988. *The Ethic of Public Service. Resolving Moral Dilemmas in Public Organizations*. Westport, Connecticut: Greenwood Press.
- Hood, C. 1991. "A Public Management for All Seasons?", s 3-19 i Rhodes, R. A. W. (ed) *The New Public Management. Public Administration*, 69 Number 1 (Spring).
- Hood, C. & Jackson, M. 1991. *Administrative Argument*. Aldershot: Dartmouth.
- Hood, C. – Peters, G. 1994. "Understanding RHPOs", s 1-24 in Hood, C. – Peters, G. (ed) *Reward at The Top. A Comparative Study of High Public Office*. London: Sage.
- Lewin, L. 1988. *Det gemensamma bästa*. Stockholm: Carlssons.
- Lundquist, L. 1991. *Förvaltning och demokrati*. Stockholm: Norstedts.
- Lundquist, L. 1993. *Ämbetsman eller Direktör? Förvaltningschefens roll i demokratin*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Lundquist, L. 1994. *Statsvetenskaplig förvaltningsanalys. Problem, trender och program*. Lund: Studentlitteratur.
- March, J. G. and Olsen, J. P. 1983. "What Administrative Reorganization Tells Us about Governing". *American Political Science Review* 77, 281-96.
- OECD 1994. "Senior civil service pay: A study of eleven OECD countries 1980-1991", i PUMA, Public Management, occasional papers. 1994 No. 4.
- Palm Löfwall, N. 1993. *I huvudet på en generaldirektör – en beskrivning av sju generaldirektörers tänkesätt. Examensarbete inom masterutbildningen Strategiskt Personalarbete och Kompetensutveckling*. Universitetet i Linköping och Uppsala.
- Peters, G.B. 1988. *Comparing Public Bureaucracies: Problems of Theory and Method*. Tuscaloosa, Alabama: University of Alabama Press.
- Petersson, O. och Söderlind, D. 1993. *Förvaltningspolitik*. Andra upplagan. Stockholm: Publica.
- Pollit, C. 1990. *Managerialism and the Public Services. The Anglo-American Experience*. Oxford: Basil Blackwell.
- Rothstein, B. 1986. *Den socialdemokratiska staten. Reformen och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik*. Lund: Arkiv.
- Rothstein, B. 1991. "Demokrati, förvaltning och legitimitet", s 42-84 i Rothstein, B. (red) *Politik som organisation*. Stockholm: SNS förlag.
- Sjölund, M. 1989. *Statens lönepolitik 1966-1988*. Stockholm: Publica.
- Sjölund, M. 1994. "Going against the Cultural Grain. Sweden", s 120-132 i Hood, C. – Peters, G. (ed) *Rewards at the Top. A Comparative Study of High Public Office*. London: Sage.
- Sjölund, M. 1996. "Lönepolitik och institutionell orden – Sverige", s 93-127 och "Lokallön i Sverige", s 231-255 i Lægred, P. – Pedersen, O. K. (red) *Integration og Decentralisering. Personale og Forvaltning i Skandinavien*. Nordiskt projekt. Köpenhamn: Jurist- och Økonomforbundets Forlag.
- Smith, A. 1937. *The Wealth of Nations*. Modern Library Edition. New York: Random House.
- Zaremba, M. "Hur tacksam får en domare vara". *Dagens Nyheter* 1995-03-07, B2.