

Förord

Den offentliga sektorn och förvaltningspolitiken har många gånger stått i fokus i den allmänna debatten under de senaste decennierna. Men det finns en rad frågor som sällan eller aldrig granskas eller diskuteras. En sådan fråga är om – och i så fall hur – existensen av väl sammansvetsade eller starka tjänstemannakårer inom vissa sektorer påverkar den offentliga sektorn och statsförvaltningen.

För att få reda på mer om kårerna och deras betydelse har ESO låtit historikern, fil.dr. *Ylva Hasselberg* vid Uppsala universitet och civilekonomen *Erik Kärnekull* närmare granska detta fenomen. Två kårer har analyserats ingående på såväl ett kvalitativt som ett kvantitativt sätt: *tullarna* och *diplomaterna*. Ytterligare två kårer har analyserats kvantitativt, bl.a. genom en analys av kårernas löneutveckling; *poliserna* och *militärerna*.

Författarna visar att det finns stora skillnader mellan kårerna. Diplomatkåren och officerskåren är mycket starka, t.ex. när det gäller att genomdriva en kraftig löneutveckling för den egna kåren, en löneutveckling som på ett markant sätt avviker från övriga statstjänstemäns. De många otvivelaktigt positiva aspekterna av välutbildade, välorganiserade och kunniga yrkeskårer kan således i vissa fall ha även avigsidor. Författarna har också studerat kårerna ur genusperspektiv och visar att starka kårer också kan förhindra eller försena en könsutjämning till kvinnornas förmån.

För att genomföra studien har författarna utvecklat en generell metod, som även skulle kunna användas för att studera andra kårer, t.ex. läkare, lärare och präster.

Mot bakgrund av de delvis negativa effekter av starka kårer som författarna pekar på i rapporten, skulle det kunna vara av intresse att i framtiden granska flera yrkeskårer.

Det är min förhoppning att genom denna rapport skall kunna få still stånd en bred diskussion kring dessa frågor, som hittills knappast diskuterats alls. Som vanligt i ESO-sammanhang svarar författarna själva för innehållet i rapporten.

Stockholm i september 2001

Leni Björklund

Ordförande för ESO

Innehåll

1	Sammanfattning	11
1.1	Frågeställningen	11
1.2	Diplomatkåren och tullkåren under 1990-talet	13
1.3	Kårintresse, befordran och löneutveckling	15
1.4	Kårerna i ett komparativt perspektiv	17
1.5	Slutsatser	19
2	Kårbegreppet, bakgrund och metod	21
2.1	Inledning	21
2.2	Metod	22
2.3	Kårer, professioner och professionella strategier	28
2.4	Vilka är yrkeskårerna?	32
2.5	Tjänstemannens samhällsroll	37
2.6	De statliga yrkeskårerna och demokratin	42
2.7	De statliga yrkeskårerna och resurserna	44
2.8	Kår och kön	49
3	Kåridentitet och kårintresse: tullarkåren	53
3.1	Tullverket – en myndighet i förändring	53
	3.1.1 Förvaltningspolitisk utveckling	54
	3.1.2 Organisationens förändring	55
	3.1.3 Tullverksamhetens innehåll	56
3.2	Kåridentiteten och tjänstemannarollen	57
	3.2.1 De två kårerna	57
	3.2.2 En regional identitet	59
	3.2.3 Kåren och tjänstemannarollen	60
3.3	Facket och Tullskolan – kåridentitetens grundvalar	62
	3.3.1 Tullarfacken och kampen om arbetet	62
	3.3.2 Utbildning som grund för professionell status	65

3.3.3	Tull-Kust som bärare av en professionell strategi	68
3.4	Att skapa sin roll i samhället	69
3.4.1	Vår tullväg – att lära sig göra Tullen synlig	69
3.4.2	Tullarkåren och EU-inträdet	70
3.5	Kåren och arbetsgivaren	72
3.6	Tullarkåren i framtiden	75
4	Kåridentitet och kårintresse: diplomatkåren	77
4.1	UD – konstant i en radikalt förändrad omvärld	77
4.2	Kåridentiteten och tjänstemannarollen	79
4.3	Diplomatkårens strategier	83
4.4	Diplomatkårens framtid	86
5	Kårernas löneutveckling	89
5.1	Lön och befordran inom tullarkåren	89
5.1.1	Intern mobilitet	91
5.1.2	Könsfördelning och intern mobilitet	92
5.1.3	Löneutvecklingen 1988–1998	94
5.1.4	Löneutveckling och könsfördelning 1988–1998	96
5.2	Lön och befordran inom diplomatkåren	98
5.2.1	Inledning	98
5.2.2	Olika gruppers mobilitet 1988–1998	99
5.2.3	Löneutveckling 1988–1998	102
5.2.4	Löneutveckling och könsfördelning	105
6	En jämförelse mellan löneutvecklingen inom tullarkåren, diplomatkåren, polisen och officerarna	109
6.1	Männen i majoritet genomgående	109
6.2	Förgubbning utan återväxt	110
6.3	Kårernas löneutveckling i huvudsak bättre än statens genomsnitt	113

6.4	Jämförelse av sambandet ålder, kön och medellön	117
6.5	Löneökningar inom kårerna högre än anslagens reala tillväxt	120
7	Kårernas styrka – en jämförelse	123
	Referenser	129
	In the Service of the State – A Summary	135
	ESO:s rapporter	145

Diagramförteckning

Diagram 5.1	Karriärutveckling bland anställda 1988-98, Tullverket	91
Diagram 5.2	Befattningshavarna 1998 fördelade efter kön	92
Diagram 5.3	Kön och kårtillhörighet 1988 samt befattning 1998	93
Diagram 5.4	Medellöneutveckling för olika grupper inom Tullverket	94
Diagram 5.5	Karriärutveckling bland anställda 1988–1998, utrikesförvaltningen	99
Diagram 5.6	Befattningshavarna vid UD fördelade efter kön och tjänstekategori 1988 och 1998	100
Diagram 5.7	Medellöneutveckling för olika grupper inom UD	102
Diagram 6.1	Könsfördelning inom UD, försvaret, Tullverket och polisen	110
Diagram 6.2	Åldersfördelning inom resp. myndighetssektor i urvalet 1998	111
Diagram 6.3	Åldersfördelning inom kårerna i urvalet 1998	111
Diagram 6.4	Medellöner 1988 och 1998	113
Diagram 6.5	Medellöner 1998	114
Diagram 6.6	Löneutvecklingen 1988–98 för tullen, UD, försvaret, polisen och statsförvaltningen	114
Diagram 6.7	Löneutvecklingen 1988–98 efter befattningstyp	115
Diagram 6.8	Samband mellan ålder och medellön för samtliga kårer	117
Diagram 6.9	Sambandet mellan kön, ålder och löneutveckling vid Tullverket	118

Diagram 6.10	Sambandet mellan kön, ålder och löneutveckling vid UD	119
Diagram 6.11	Reallöneökningen inom kårerna och den reala anslagsökningen 1988–98	120

Tabellförteckning

Tabell 5.1	Medellöner 1988 och 1998 för olika grupper inom Tullverket	95
Tabell 5.2	Medellön och löneutveckling fördelat per grupp tillhörighet och kön inom Tullverket 1988	96
Tabell 5.3	Medellön och löneutveckling fördelat per grupp tillhörighet 1998 och kön	97
Tabell 5.4	Medellön vid UD fördelat efter personalgrupp 1988 och 1998	103
Tabell 5.5	Medellön och löneutveckling vid UD efter personalgrupp och kön 1988	105
Tabell 5.6	Medellön och löneutveckling efter personalgrupp och kön 1998	107

1 Sammanfattning

1.1 Frågeställningen

Utredningens huvudfråga är vilken roll de statliga yrkeskårerna spelar i förvaltningen i dag. Definitionen av begreppet kår utgår från forskningen kring professioner och professionalisering, och kan uttryckas på följande vis: med kår avses en grupp yrkesutövare under statligt huvudmannaskap, vilka hålls samman genom gemensam utbildning, gemensam kultur och ett förhållningssätt till arbetet som präglas av tonvikt vid kårens monopol på vissa arbetsuppgifter inom yrkesområdet. De kårer som utvecklats under lång tid är vanligen också omgärdade med ett regelverk som underbygger kårens position inom verksamheten. Att skapa en position som avskiljer kåren genom status såväl som regelverk är en förutsättning för en lyckad etablering av en profession/kår.

Begreppet *kår* används i stället för profession med syfte att avgränsa de professioner som har statligt huvudmannaskap. De tydligt urskiljbara kårer som finns i det svenska samhället i dag är: officerarna, polismännen, diplomaterna, tullarna, lantmätarna och domarna.

Utredningens inledande kapitel tar upp och problematiserar vissa aspekter av kåridentitet och kåranda. Existensen av kårer står potentiellt i konflikt med värden som demokrati och effektivitet. När det gäller demokrativärdet kan en yrkeskår som utgör en självständig aktör inom en myndighet utgöra ett hot mot demokratiskt fattade beslut. När det gäller värdet effektivitet kan en monopolställning förorsaka en mindre effektiv förvaltning, där resursför-

delningen är en konsekvens av kårens intressen snarare än samhällsintresset. Den klassiska tjänstemannarollen med dess krav på oväld och dess starka formalisering av tjänstemannens position var parad med en tjänstemannaetik som bör ha fungerat som en balanskloss gentemot de negativa aspekterna av kåridentiteten. Författarna vill påpeka att flera aspekter av den förvaltningspolitiska utvecklingen, som under de senaste decennierna varit mycket stark, är potentiella upphov till en förstärkning av kårernas makt och inflytande i statsförvaltningen.

Slutligen har författarna också valt att granska kårerna ur ett genusperspektiv. Vetskapen om att de flesta av professionerna historiskt skapats för manliga yrkesutövare, tillsammans med den kunskap som ackumulerats kring *maskulinisering* alternativt *feminisering* av ett yrke, bildar utgångspunkt för frågor om hur kåridentitet och kön ömsesidigt påverkar varandra i en kårmyndighet.

Operationaliseringen av frågan har tillgått så att författarna valt att undersöka graden av kårintresse och kåridentitet inom två utvalda kårer. De två fallstudierna har sedan utgjort utgångspunkten för frågan om hur graden av kårintresse påverkar myndigheternas verksamhet. Denna fråga är på grund av sin bredd omöjlig att besvara i sin helhet. Författarna har fokuserat undersökningen på frågan om befordringsgång för kårmedlemmar resp. icke-kårmedlemmar samt kårens ekonomiska utbyte av verksamheten, i det här fallet löneutvecklingen. I jämförelsen av löneutvecklingen har fyra olika statliga kårer undersökts. Kan de undersökta kårernas löneutveckling ses som en funktion av kårens styrka? I detta sammanhang har även genusaspekten undersökts. Vilken roll spelar ”kårens kön” för möjligheten att hävda sina intressen?

1.2 Diplomat kåren och tullark åren under 1990-talet

Författarna har valt att särskilt granska två svenska yrkeskårer under 1990-talet: tullarkåren och diplomat kåren. Valet betingas av en önskan att inte studera de kårer som utgör extremer i fråga om koherens och tydlig kårstatus. Varken de ”starkaste” eller de ”svagaste” kårerna har valts ut. I stället har valet gjorts med utgångspunkt från en önskan att studera kårer i ett förändringsperspektiv. Vi har därför valt ut tullarkåren, vars myndighet varit utsatt för mycket starka förändringar under 1990-talet, samt diplomat kåren, vars verksamhet är relativt lite berörd av exempelvis förvaltningspolitisk förändring.

Den huvudsakliga slutsatsen angående tullarkåren är att det är en kår som i realiteten är två kårer. Till detta finns en historisk bakgrund. Det har traditionellt funnits två separata karriärvägar inom Tullverket, en för bevakningspersonalen och en för kammarskrivarna. Trots försök att bryta ner denna skiljelinje kvarstår den i många avseenden. Utbildningen är den huvudsakliga grunden för denna skillnad. Fackligt har det skett en sammansmältning av de bägge kårerna, och Tull-Kust, en organisation som präglas av bevakningspersonalens kultur och identitet, kan sägas ha övertagit det professionella projekt som ursprungligen varit kammarskrivarnas. Någon verklig syntes av de bägge kårerna har dock inte uppstått. Situationen kompliceras såväl av existensen av regionala identiteter som av att allt fler akademiker, utan någon tullaridentitet, kommit in i organisationen.

Tullarkårens position framstår också som svag i förhållande till verksledning och departement. Den förvaltningspolitiska utvecklingen har fått relativt stort genomslag i den kultur som präglar Tullverket. Tullarkåren har, trots vissa försök, inte på allvar förmått påverka den överlag mycket starka förändring av myndigheten som skett under 1990-talet. Detta kan ses som ett mått på effektiv styrning. Kåridentitetens positiva sidor: identifikationen

med verksamheten, troheten gentemot myndighetens ideal och regelverk, hotas emellertid att raderas om kåren blir alltför försvagad. I nuläget finns tendenser från verksledningens sida att aktivt vilja förstärka de positiva sidorna av identiteten som tullare.

Diplomat kåren framstår i jämförelse med tullen som en mycket stark och relativt autonom kår. Diplomat kåren bygger sin position på en särskild typ av kunskap som är grund för den generalistkompetens som är diplomaternas främsta kännetecken. Det är svårt för en utomstående att göra klart för sig vad essensen av generalistkompetensen består i. I motsats till tullarkårens arbete, som kan mätas genom exempelvis den tid det tar att kontrollera en tulldeklaration, är diplomaternas kompetens svårgripbar och de konkreta resultaten av arbetet är svåra att mäta och uppskatta. Diplomat kårens arbete undandrar sig bedömningar utifrån i förhållandevis hög grad.

Diplomat kårens homogenitet är relativt hög. Trots en betydande grad av individualism hos de enskilda aktörerna är det författarnas uppfattning att sammanhållningen och troheten mot kårens ideal är relativt hög. Det finns en stark övertygelse om det viktiga och samhällsnyttiga i det arbete man gör. Det finns också en uppfattning om att det som är bra för diplomatiska kåren också är bra för UD, och tvärtom. Detta drag förstärks av UD:s särställning som varande samtidigt myndighet och departement. Kårens starka ställning inom myndigheten manifesteras bland annat i befordringsgången, där kårens karriärutveckling är betydligt bättre än övriga anställdas.

1.3 Kårintresse, befördran och löneutveckling

Det framstår som rimligt att karaktärisera tullarkåren som en svag och splittrad kår, som har påverkats starkt och på många punkter negativt av det senaste decenniets utveckling. Framför allt har Sveriges EU-inträde utgjort ett trauma för myndigheten, som inte stärkt den självkänsla och den tydliga bild av den egna samhällsnyttan som är en förutsättning för tjänstemannaidentiteten. I jämförelse med denna ganska "tilltufsade" kår framstår diplomatiska kåren som stark i sin självuppfattning, med en klar bild av de egna arbetsuppgifterna och den egna identiteten. Diplomatska kårens identifikation med myndigheten är så stark att det är osäkert om man inom verksamheten uppfattar någon skiljelinje mellan myndighetens intressen och kårens intressen.

Hur framstår då de bägge kårernas löneutveckling i detta ljus? Påverkar kårens styrka det egna ekonomiska utbytet av verksamheten?

Svaret på denna fråga måste i allt väsentligt bli ja. När det gäller Tullverket måste det först påpekas att den fortsatta existensen av två separata kårer stöds av den statistiska analysen. Bevakningspersonalen är exempelvis, trots ökad andel chefsbefattningar, kraftigt underrepresenterad i förhållande till sin andel av det totala antalet anställda i Tullverket. Bevakningskarriären skiljer sig från handläggarkarriären på flera sätt, bland annat genom att vara betydligt mindre fördelaktig för kvinnor. Utvecklingen av medellönen över tid är bättre för handläggarpersonalen än för bevakningspersonalen. Inom handläggarkollektivet är också lönespridningen större än bland bevakningspersonalen. Slutligen kan också nämnas att en chefs löneläge inom Tullverket påverkas av vilken karriärväg individen gått. Chefer med kammarskrivarbakgrund har högre medellön än chefer med bakgrund inom bevakning. Skillnaderna mellan bevakningskarriären och handläggarkarriären är så

genomgående att man med skäl kan tala om två skilda kårer inom myndigheten.

När det gäller UD framträder ett annat mönster för karriär och löneutveckling, ett mönster av kårens dominans över andra grupper inom myndigheten. I UD kan man inte tala om två kårer, utan om en kår, och en annan grupp som står utanför kåren. Fram till 1998 har man i allt väsentligt haft en chefsrekrytering baserad på handläggartutbildningen. För att göra karriär inom UD är således medlemskap i kåren en förutsättning. Det är också så att löneutvecklingen under den undersökta perioden varit väsentligen sämre för kategorin övrig personal än för handläggargruppen. Allra bäst löneutveckling har den grupp av handläggare som gjort karriär, dvs. befordrats till chefsposition, haft. Slutsatsen av detta är klar: arbetar man inom UD bör man tillhöra kåren för att få del av de fördelar som arbetet har att erbjuda.

En intressant skillnad mellan de båda myndigheterna utgörs av kvinnors position; deras löneutveckling och karriärmöjligheter. Inom Tullverket finns det en klar skillnad mellan kvinnors karriärmöjligheter, som hänför sig till skillnaden mellan de två kårerna. Handläggarkarriären är inte bara en säkrare befordringsgrund över huvud taget, den erbjuder också kvinnor en större möjlighet till befordran. När det gäller löneutvecklingen över tid är det en fördel att vara man i Tullverket, något som gäller alla grupper utom övrig personal. Om man däremot utgår från medellönen 1998 får man ett annat resultat. Inom chefskollektivet har kvinnor en högre medellön än män, vilket de också hade 1988. Inom handläggarkollektivet har det skett en förändring: medan män 1988 hade högre medellön än kvinnor är förhållandet det motsatta 10 år senare. Bland assistenter och bevakningspersonal (kategoriseringarna av Tullverkets personal har gjorts om under perioden) finns en trend i samma riktning: dvs. lönegapet mellan män och kvinnor minskar, till kvinnornas fördel.

Inom UD rekryteras främst män till chefskiktet, något som inte visar någon tendens att förändras över tid. Kvinnor har blivit fler inom handläggarskiktet, men detta har ännu inte givit något utslag inom chefskiktet. När det gäller löneutvecklingen har den lilla gruppen kvinnliga chefer haft den absolut bästa löneutvecklingen

över tiden. Bortsett från denna begränsade grupp har den stora gruppen manliga handläggare, en grupp från vilken chefsrekryteringen sker, haft den bästa utvecklingen. De kvinnliga handläggarna har en mycket sämre löneutveckling, och de har också en betydligt sämre medellön.

När man jämför de två myndigheterna ur könsperspektiv, måste man säga att diplomatiska kåren fortfarande är ett bättre val för män än för kvinnor. Inom Tullverket är bilden betydligt mer komplicerad. Lönemässigt pågår en utveckling mot överläge för kvinnorna. Man kan ana en antydning till feminiseringsprocess inom myndigheten. Detta är intressant, av två skäl. Dels reser det frågan om huruvida kåridentitet har ett kön. Dels är det intressant när man ser det i samband med kårernas relativa löneutveckling, i jämförelse med varandra, men också i jämförelse med andra grupper i statsförvaltningen. Komparationen ger här utrymme för frågan om huruvida en svag kår ger kvinnor större utrymme relativt sett. Detta skulle i så fall vara en pyrrhusseger för kvinnokönet, eftersom en svag kår också verkar skapa betydligt sämre förutsättningar för löneutvecklingen. Därmed övergår vi till en generell jämförelse av kårerna.

1.4 Kårerna i ett komparativt perspektiv

Hur påverkar då kårernas respektive styrka och sammansättning löneläget inom Tullverket och UD?

Denna fråga har utredningen sökt besvara genom att jämföra läget inom fyra kårer: diplomater, tullare, poliser och officerare, i fråga om ålder, kön, och löneutveckling. Till sist har författarna studerat sambandet mellan kårernas respektive löneutveckling och verksamhetsanslagens utveckling. Om anslagen till verksamheten krymper bör det finnas en press vad gäller löneutvecklingen inom myndigheten. Om anslagen i stället ökar finns det större anledning att vänta sig betydande löneökningar.

När det gäller könsfördelningen är kvinnorna i minoritet inom alla kårerna. Inom UD finns störst andel kvinnor, både inom kåren

och totalt. Försvaret utgör här en motpol, där kvinnor är i minoritet bland officerarna, men också i den övriga personalen. Åldersmässigt finns ett latent problem inom alla de undersökta myndigheterna, på grund av det oproportionerligt stora antalet fyrtiotalister bland de anställda.

När det gäller löneutvecklingen kan konstateras att tre av de fyra kårerna haft en löneutveckling som legat över genomsnittet för den statliga sektorn totalt. Undantaget är tullarna, som har haft en sämre löneutveckling än genomsnittet. Inom Tullverket är också skillnaden mellan kåren och den civila/övriga personalen relativt liten lönemässigt sett. På ett helt annat sätt förhåller det sig i de tre andra kårmyndigheterna, där kåren ökat sin lön både i förhållande till den övriga personalen och till staten som helhet. Inom dessa tre myndigheter har kvinnorna en betydligt sämre löneutveckling än männen. Sambandet mellan lön och kön etableras här tydligt. Läget är annorlunda inom Tullverket, där den kvinnliga kärpersonalen leder löneutvecklingen. Ett annat samband som kan etableras är sambandet mellan kårens styrka och löneutvecklingen. Den starka och självmedvetna diplomatkåren har klarat sig betydligt bättre i 1990-talets kärva klimat än den splittrade tullarkåren. De två andra kårerna i den komparativa studien, officerarna och poliserna, förefaller mer lika diplomatkåren än tullarna. Sambandet kår-kön-lön skulle enligt författarnas mening förtjäna vidare studier.

När det till sist gäller sambandet mellan realanslagens utveckling och reallöneutvecklingen, förstärks de tidigare resultaten märkbart. Den svaga tullarkåren har förlorat såväl lönemässigt som när det gäller anslagens utveckling. De sänkta anslagen till myndighetens verksamhet har uppenbarligen fått genomslag när det gäller lönerna. Tullarna är studiens förlorare, i alla avseenden. Tvärtom förhåller det sig med diplomaterna, som både fått ökade anslag och höjda löner. Diplomaternas löneutveckling överstiger dock märkbart anslagens utveckling, relativt sett. Diplomaterna har den bästa reallöneutvecklingen av de studerade kårerna. När det gäller polisen kan man peka på en svag men positiv förstärkning av anslagen, något som sammanfaller med en betydande löneutveckling. Polisens löneutveckling tyder på en stark kår, som för-

mått upprätthålla sin status under perioden. Detsamma kan utan tvivel sägas om officerarna, vars löneutveckling inte visar någon tendens att anpassas till den krympande budgetramen. När det gäller försvaret är klyftan mellan anslagen och reallöneutvecklingen en frågeställare, som bör göra oss än mer benägna att undersöka vad kårintresset spelar för roll i vår svenska statsförvaltning.

1.5 Slutsatser

Medan tullarkåren kan uppfattas som en svag kår med stark styrning uppifrån kan diplomatkåren däremot med fog sägas vara en stark kår med svag styrning uppifrån. Författarna uppfattar inte något av dessa förhållanden som idealiskt. Hypotetiskt borde den mest effektiva och demokratiska förvaltningen uppnås om det inom en myndighet existerar en stark kår som balanseras av tydliga styrmekanismer och utvärderingsrutiner. *Kontinuitet* inom en kårmyndighet kan uppnås genom att man medvetet förstärker och odlar kårens positiva sidor, framför allt de som överensstämmer med tjänstemannaetikens krav. *Förnyelse* av en kårmyndighet bör kunna ske genom att aktörer som balanserar kåren inom en myndighet ges stöd i högre utsträckning än vad som varit fallet hittills. Förändring kräver insyn, men insyn i en kårmyndighet förefaller inte vara möjlig utan kårens förtroende. Förändring kräver också att förnyaren kan göra sin röst hörd inom myndigheten.

Resultatet av studien har givit författarna fog för uppfattningen att kårerna är en realitet i förvaltningen i dag, och att alltför lite möda hittills har lagts ner på att undersöka hur de egentligen påverkar sin myndighet. När det gäller möjligheten att belysa utredningens frågeställningar genom statistik förespråkar författarna statistiska indelningsgrunder som i högre grad än i nuläget avspeglar empiriskt förankrade grupperingar inom en myndighet.

2 Kårbegreppet, bakgrund och metod

2.1 Inledning

Syftet med denna studie är att ta fram underlag för en diskussion om de statliga yrkeskårerna och deras roll i statsförvaltningen i dag. Det är författarnas uppfattning att detta fenomen inte tillräckligt har uppmärksammats inom ramen för den förvaltningspolitiska diskursen. Den förvaltningspolitiska utvecklingen har under den senaste tjugoårsperioden varit genomgripande. Decentralisering av beslut från den politiska nivån till enskilda tjänstemän samt införandet av mål- och resultatstyrning, är alla aspekter av denna utveckling. Dessa förändringar har under de senaste åren varit livligt diskuterade. Trots detta har det inte undersökts vilken påverkan denna utveckling haft på olika grupper inom statsförvaltningen. Att granska de offentliganställdas verksamhet, villkor och normer är ett viktigt medel att upprätthålla centrala samhällsliga värderingar. Tendenser för individer och grupper att ta tillvara andra intressen än de offentliga, bör uppmärksammas och undertryckas i den mån det är möjligt.¹

En av de tydligt urskiljbara aktörerna inom statsförvaltningen är de statliga yrkeskårerna. Syftet med denna studie är att analysera de statliga yrkeskårerna utifrån följande frågeställningar:

¹ Bristerna i kontrollen av de centrala förvaltningarna har bl. a. Uppmärksammas i den förvaltningspolitiska kommissionens slutbetänkande, se SOU 1997: 57, kap. 7.

- I vilken utsträckning utgör de statliga yrkeskårerna aktörer vilka är autonoma i förhållande till statsmakterna?
- Hur bidrar kåridentitet och kåranda till en effektiv verksamhet?
- På vilka sätt har förvaltningspolitiska förändringar påverkat förutsättningarna för kårernas agerande?

2.2 Metod

Vår studie har som ambition att både beakta kvalitativa och kvantitativa data. Studien kring de kårer som omfattas är genomförd dels med intervjuer och skriftligt berättande källmaterial, dels med hårddata i form av lönestatistik och finansiella data (exempelvis utvecklingen av anslagsramarna).

Att studera samtliga yrkeskårer inom staten är inte rimligt inom ramen för denna rapport varför vi valt ut två kårer, *diplomaterna* och *tullarna*, för studium. Poliserna och officerarna har sedan valts ut som referensgrupp när det gäller ekonomiska data.

Rapporten är strukturerad utifrån den metod vi har valt och således uppdelad i två moment. Det första momentet har gällt själva kåridentiteten och lagts upp som en kvalitativ forskningsuppgift, där kåren studerats genom såväl intervjuer som skriftligt, berättande källmaterial. Frågorna är:

- Har den studerade kåren en tydlig självkänsla?
- Är det en stark kår, som hypotetiskt kan utgöra en maktfaktor i myndighetens verksamhet?
- Verkar kåren svag och oförmögen att aktivt påverka verksamheten?

Sedan kåridentitetens styrka bedömts har vi ställt frågan om hur kårens styrka påverkat myndigheten. Uppgiften har här varit att undersöka huruvida graden av utövat kårintresse på något konkret sätt påverkar myndigheternas verksamhet. Detta syfte är mer generellt än syftet med undersökningens första delmoment. Vi har inte bara velat slå fast huruvida de utvalda kårerna förmår påverka sin verksamhet, utan även *huruvida man kan anta att kårintresse spelar en aktiv roll i statsförvaltningen*. Skulle så vara fallet är det en angelägen uppgift att vidare utreda vilka myndigheter som påverkas av ett sådant kårintresse och i vilken riktning en sådan påverkan sker. Den aspekt av påverkan som vi har valt att fokusera här är kårens egna lönebildning. Om kåridentiteten är stark borde möjligheten att påverka den egna lönebildningen i positiv riktning vara större än om kåridentiteten är svag, givet att hypotesen om kårintressesets inverkan på statsförvaltningen är riktig. Vad vi gör i studiens andra delmoment är således att undersöka om det finns ett samband mellan kårens styrka och kårmedlemmarnas vinning.

Data rörande löneutveckling hos de kårer som analyseras i rapporten har tagits fram av Arbetsgivarverket efter tillstånd från berörda myndigheterna. Data är strukturerade så att endast de som var anställda 1988 och fortfarande hade samma arbetsgivare 1998 finns med i statistiken. Således är de som slutat eller nyanställt efter 1988 ej med i urvalet. De som under perioden lämnat myndigheten i samband med exempelvis växeltjänstgöring i departement eller annan myndighet men återkommit finns dock med. Syftet med denna struktur är att försöka finna ekonomiska trender och mönster inom kårerna kopplat till förhållandet mellan den enskilde och dennes arbetsgivare och kår.

Individerna är klassade efter kön, ålder samt befattningsnivå. Eftersom de flesta myndigheter med kårer också har ett stort inslag av anställda som inte tillhör kåren, företrädesvis assistent- och servicepersonal har en uppdelning gjorts utifrån ett kårmedlemskap eller ej. I UD:s fall har kriteriet för att tillhöra kåren varit huruvida man har genomgått den s.k. handläggartutbildningen (HUB). För Tullverket, polisen och försvaret har urvalsmekanismen varit genomgången tullskola, polishögskola eller en militär högskola. Arbetsgivarverket har i sina persondata koder för huvuddelen av

kårens medlemmar. Det eventuella undertäckning- eller övertäckningsfel som urvalskriteriet kan ge, exempelvis inom UD där en karriär-växling från kanslist till diplomat tidvis kunnat ske, torde inte på-verka utfallet nämnvärt eftersom dessa avvikelser omfattar mindre än 3% av det totala urvalet.

Klassificeringen av befattningar, dvs. chef, handläggare och assistent (motsv.), är behäftad med en något större osäkerhet. Titlar och befattningstyper säger mycket lite om det faktiska ansvar som följer individen. Inom vissa myndigheter har man på senare år helt lämnat den traditionella ämbetsmannahierarkien och inrättat en rad nya titlar, befattningar eller begrepp. Dessutom kan en titel av typen avdelningsdirektör definieras som chefstitel (befattning) inom en myndighet och som handläggare inom en annan. I denna rapport är klassas byrådirektörer, avdelningsdirektörer, departementssekreterare samt kansliråd som handläggare. Till denna kategori förs också sådana individer med titlar som uppenbart kräver en akademisk examen, exempelvis försvarsjurist, rättsakkunnig, etc.

Chefsbegreppet skiljer sig mellan myndigheter. Huvudregeln har därför varit att klassa chefer utifrån om dessa tjänster är sådana som tillsätts (tillsattes) av regeringen. Således är det överstar och däröver inom försvaret, avdelningschefer och däröver inom polisen, departementsråd, ambassadörer och konsuler och däröver inom UD samt avdelningschefer och däröver inom tullverket som klassats som chefer.

Inom Tullverket kompliceras bilden av att man har haft två kårer, bevakningspersonal och kammarskrivare. Emellertid har dessa varit enkla att identifiera eftersom tullpersonalen redovisades inom respektive kår 1988 varför man således har kunnat spåra dessa i 1998 års statistik.

Den lönestatistik som Arbetsgivarverket har bistått med omfattar den kontanta bruttolön som den enskilde individen erhåll november 1988 samt 1998. Deltidstjänster har i detta sammanhang räknats om till heltider för att skapa jämförbarhet. Eftersom det finns en riklig flora av olika sorters tillägg och förmåner, vilka hänger nära samman med kårens specifika verksamhet görs endast en jämförelse med grundlön inklusive fasta tillägg som bas. Detta innebär att rörliga tillägg (exempelvis övertid), retroaktiv

löneförhöjning, engångsersättningar, kostnadsersättningar och andra förmåner ej återfinns i materialet.

Mängden variabler ger en tämligen komplex statistisk bild som är svår att presentera på ett överblickbart sätt i rapporten. Vi har således valt att presentera ett begränsat urval av diagram.

Valet av tullarna och diplomaterna motiveras av att dessa kårer inte utgör några övertydliga exempel på starka kårer. Diplomaterna befinner sig i en organisation vars verksamhet dels är volymmässigt begränsad, dels varit tämligen oförändrad under en lång tid. UD och diplomaterna utgör i sig ett särskilt komplex i och med sammanblandningen av departements- och verksfunktioner. I och med Sveriges inträde i EU har för övrigt frågan om ämbetsmännens roll som representanter för Sverige i beslutande organ inom EU aktualiserats. Just i samband med EU ställs ett eventuellt agentproblem på sin spets. Om man har starka yrkeskårer som är autonoma i bemärkelsen ej ministerstyrda och dessa skall företräda Sverige och den svenska regeringen kan beslut som fattas vara påverkade av dessa yrkeskårens intresse.

Om den relativt kontinuerliga verksamheten inom UD:s funktioner och hos diplomaterna är en avgörande faktor till varför denna grupp valts så är tullarna och Tullverket dess motsats. Tullverket, vars verksamhet radikalt förändrats i och med EU-inträdet, har haft en chef med målsättningen att under de gångna tio åren öka externrekryteringen till verkets chefspositioner. Tullverket har också omorganiserats flera gånger under senare år.

Det källmaterial som ligger till grund för studien av Tullverket är både skriftligt och muntligt. Det skriftliga materialet består av de offentliga utredningar som gjorts angående tullen under 1990-talet, riksdagstryck, regleringsbrev, årsberättelser. Vissa interna utredningar har också inkluderats. I övrigt har författarna använt sig av de organ som för ut nyheter om Tullverket och dess personal, nämligen *Svensk Tull* och *På gränsen*, kompletterat med annat material som är ägnat att ge allmänheten en bild av Tullverket och tullarkåren.

Undersökningen av diplomatkåren baseras på skriftliga källor i form av riksdagstryck, utredningar och UD:s eget informationsmaterial men även på en del internt material, bland vilket särskilt

bör nämnas rapporter från UD:s inspektörers granskningar av svenska ambassader och konsulat.

Det skriftliga materialet är dock inte idealiskt som grund för en diskussion av kåridentitet och kåranda. Genom dess officiella karaktär kommer sådana frågor med nödvändighet att utgöra vita fläckar på kartan. Därför har författarna genomfört en serie intervjuer med företrädare för myndigheten och tullarkåren. Frågorna har gällt existensen av en kår och en kåranda, kårens utveckling under 1990-talet, samt den påverkan kåren uppfattas ha på myndighetens verksamhet. Som inledning till intervjuerien har författarna dessutom genomfört ett antal intervjuer med tillsyns- och utvärderingsmyndigheter, vilka har beretts möjlighet att kommentera centrala frågor om förvaltningspolitisk utveckling, tjänstemannarollen, samt kårens betydelse generellt i förvaltningen. Dessutom har de ombetts kommentera sina konkreta erfarenheter av tullarkåren.

Metodologiskt har studien genomförts som en *snöboll*, vilket innebär att intervjuerna varit stommen runt vilken studien byggts upp. Studien har tagit sin början ”i toppen”, det vill säga bland de högsta cheferna på Tullverket. Varje gång författarna har uppmärksammats på en källa, antingen genom att hänvisas till en annan uppgiftslämnare, eller ett annat skriftligt material, har det varit författarnas strävan att inkludera denna källa i undersökningen. Alla skriftliga källor har dock inte lämnat spår i form av konkreta referenser, och alla rekommenderade intervjuer har inte hunnit genomföras. En komplett lista över intervjupersoner kan återfinnas i avsnittet Referenser (vilken är gemensam med studien av diplomatkåren).

Snöbollsmetoden innebär också att författarna har strävat efter att värdera såväl skriftliga som muntliga utsagor i enlighet med uppgiftslämnarnas position i förhållande till myndigheten. Vissa nyckelord och ”nyckelomdömen” har på ett tidigt stadium utkristalliserat sig, vilka har lämpat sig till alltmer säkra positionsbestämningar av de personer som lämnat uppgifterna. Positionsbestämningen har sedan bildat underlag för en källkritisk bedömning av lämnade uppgifter. En strävan har varit att behandla alla uppgifter och värdeomdömen som ”riktiga” i beaktade av den position

uppgiftslämnaren innehar. Metoden är väl ägnad att ta tillvara så många uppgifter som möjligt, samtidigt som ett objektivet förhållningssätt till studieobjektet är för handen.

En konsekvens av snöbollsmetoden som bör uppmärksammas är att den har resulterat i relativt få kvinnliga intervjupersoner i tullstudien.² Detta är dels en konsekvens av att studien inte har kunnat göras omfattande nog att inkludera den regionala nivån, där det operativa arbetet försiggår. På denna nivå är könsfördelningen jämnare. På central nivå och i chefsposition finns relativt få kvinnor inom Tullverket. Det bör emellertid också uppfattas som en konsekvens av att de första intervjupersonerna tenderade att uppfatta andra män som de viktigaste aktörerna på fältet, vilket säkerligen också är fallet.

Undersökningen av diplomatkåren är överensstämmer i stora drag med undersökningen av tullarkåren. De skriftliga källor som använts är förutom riksdagstryck, utredningar och UD:s eget informationsmaterial en del internt material, bland vilket särskilt bör nämnas rapporter från UD:s inspektörers granskningar av svenska ambassader och konsulat. Det statistiska materialet har också i detta fall tillhandahållits av Arbetsgivarverket.

Intervjuerna har genomförts i syfte att få en så heltäckande bild av UD:s verksamhet som möjligt. Därför har intervjuer genomförts med såväl handläggare med s.k. HUB (handläggareutbildning), specialister, företrädare för arbetsgivarsidan, samt representanter för de fackliga organisationerna. Av naturliga skäl har det inte varit möjligt att genomföra intervjuer i de miljöer där en stor del av det operativa arbetet försiggår, nämligen på utrikesbeskickningarna. Detta är en brist, som något mildras av det faktum att flertalet av de som intervjuats har erfarenhet av arbete vid svenska beskickningar utomlands.

² Endast en kvinnlig intervjuperson som inte hunnit intervjuas har rekommenderats. Antalet manliga intervjupersoner som fallit utanför undersökningen av tidsskäl är ca 15.

2.3 Kårer, professioner och professionella strategier

Vi har i denna studie valt att definiera *kår* som en profession med statligt huvudmannaskap. De grupper som står i fokus för denna undersökning är således de yrkesgrupper i statlig tjänst som har tydlig professionell status. Vad vi avser med profession och professionell status är skall i det följande klarläggas.³

Fröet till professioner kan sägas ha uppstått i Europa under tidig medeltid. Hantverks- och köpmannagillerna fyllde en rad olika funktioner i samhället. Med en rad tillträdeshinder och konkurrensbegränsningar kunde hantverksgillerna kontrollera det egna yrkets lokala marknad. Gillerna var korporationer, vars inflytande över medlemmarnas hela livsspann var stort.⁴

De egentliga professionernas framväxt har dock samband med nationalstatens uppgång. I stormaktstidens Sverige var prästerna den absoluta statens företrädare, som bland annat hade till uppgift att tillhandahålla underlaget för utskrivningarna av soldater. Statliga kungörelser lästes upp i kyrkan på söndagar. Under 1700-talet utvecklades de första domstolarna med professionella jurister. När värnpliktsarmeérna började införas efter den franska revolutionen kom officerskåren att professionaliseras.

Under 1800-talet utvecklades ett antal nya professioner vars gemenskap med korporationerna blev alltmer avlägsen. Från och med denna tid kan man se professionernas utveckling som ett svar på krav från den *förändrade* staten. Man kan, som Margareta Bertilsson, se professionernas utveckling som en garant för medbor-

³ Själva ordet *kår* är ett derivat från latinets *Corpora*, dvs. samling, och har i dag den vida innebörden "grupp av människor med samma sysselsättning", vilket med andra ord inte bidrar till att särskilja kårbegreppet från professionsbegreppet.

⁴ Reinholdsson 1993.

garrollens utveckling.⁵ Den liberala staten behövde en yrkeskår som tillvaratog äganderätten, en viktig del i konstituerandet av medborgerliga rättigheter, vilket utgjorde grunden för det moderna advokatyrets framväxt. Den stat som hundra år senare ville utvidga de medborgerliga rättigheterna till att också omfatta politiska rättigheter, hade behov av medborgare som kunde läsa och skriva, som kunde utöva sitt medborgarskap aktivt. För att kunna göra detta skapades nya professionella grupper inom området undervisning.⁶ Välfärdsstaten, som hade som mål att också göra det politiska medborgarskapet socialt, att emancipera individen från social och ekonomisk misär, tillskapade psykologer, socionomer och andra samhällsvetare för att svara för den sociala ingenjörskonsten.

De moderna professionernas utveckling och utvecklingen inom statsapparaten är följaktligen till stor del ömsesidigt beroende. En stor del av de moderna professionerna har uppstått inom eller i nära relation till staten, som tjänstemannagrupper och anställda i den offentliga sektorn. I länder som Tyskland och Sverige är det symbiotiska förhållandet mellan statsapparaten och professionerna mycket tydligt, men förhållandet finns också i andra europeiska länder.⁷ Staten blev den yttersta garanten för yrkeslegitimationer och certifieringar, dvs. för allmänhetens förtroende för de yrkesverksamma. Samtidigt har staten i sin tur blivit beroende av de professionella, för *det är de som upprätthåller stora delar av det praktiska åtagande som staten skapat sig*. Den objektiva grunden för en professionell grupp är de särskilda kunskaper som den besit-

⁵ Beskrivningen av utvecklingen bygger på Bertilsson 1990, s. 114-133.

⁶ Se exempelvis Florin 1987 samt Florin & Johansson 1996, s. 273-275, angående utbildningssystemets betydelse för formandet av en modern stat.

⁷ Skillnaderna mellan de europeiska länderna framträder i Kocka 1990;

ter.⁸ Utan lagtolkare har lagar ingen praktisk betydelse. Den moderna staten är, med sina många funktioner, beroende av expertkunskaper på nästan alla områden. Utan de expertkunskaper som de professionella besitter kan staten inte fungera.⁹

Efter att har konstaterat det nära sambandet mellan den moderna staten och de professionella, är det då dags att definiera gruppen ”de professionella”. Vilka är då grundkriterierna för en profession? Definitionen av professionsbegreppet är omdiskuterat. Redan 1915 förde sociologen A. Flexner ett resonemang om professionsbegreppet.¹⁰ Det faktum att forskarvärlden ännu ej kunnat enas om en enhetlig definition innebär att varje forskare i någon mening måste presentera sin tolkning av begreppet. Man kan dock urskilja två huvudinriktningar i forskningen: den *essentialistiska* och den *konstruktivistiska* skolan.¹¹ En essentialistisk definition utgår från ett litet antal yrken, främst i de anglosaxiska länderna, de så kallade fria professionerna, och ser dem närmast som idealtypiska. Den essentialistiska skolan utgår från att det finns vissa objektiva grunder för vad som skall betraktas som en profession.

Den konstruktivistiska skolan är i stället inriktad på att studera skapandet av professioner, genom professionalisering/deprofessionalisering. Inom den konstruktivistiska skolan ligger betoningen i högre grad på de strategier en yrkesgrupp antar för att söka åstadkomma en tydlig professionell status. Professionalisering av en viss grupp av tjänsteinnehavare eller yrkesutövare innebär att vis-

⁸ Se Torstedahl 1990 (b), s. 2: ”In any definition of profession knowledge systems will play an important role. The theory of professions has to do, in one way or another, with how knowledge (and/or skill) is used by its owners as a social capital and not only for purposes connected with the immediate problem-solving to which the system itself may refer.”

⁹ Beträffande staten och de professionellas expertroll, se exempelvis Sarfatti-Larson 1990.

¹⁰ Freidson 1986, s 30 ff.

¹¹ Torstendahl 1990, s. 44-61.

sa arbetsuppgifter monopoliseras av en särskild identifierbar yrkesgrupp, som också utvecklar en intern kultur och identitet, med tydliga etiska normer för uppförandet. En sådan process är vanligen tämligen långdragen, och involverar tydliga strategier från gruppens sida, när det gäller att befästa yrkets existens i det allmänna medvetandet.

Professionaliseringsprocessen är följaktligen inte någon självgående utveckling, utan skapas av yrkesföreträdarna själva, ofta i konkurrens med grupper som pretenderar på de arbetsuppgifter och den status som den nya gruppen söker muta in. Målet med en sådan strategi, är huvudsakligen att etablera en profession och säkra dess inflytande över det fält där den agerar.

Att ha en tydlig professionell strategi kan anses vara nödvändigt för en potentiell yrkesgrupp om den vill etablera sig som profession.¹² Skilda grupper har använt sig av en sådan strategi under olika perioder. Dessa strategier har med goda resultat använts av flera av de yrkesgrupper som i dag har makt och inflytande i samhället på basis av sin yrkestillhörighet. Som ett exempel på kårer med lång historia kan man nämna de s.k. fria professionerna: läkare, advokater. Lärare och sjuksköterskor är andra grupper som under det slutande 1800-talet och det tidiga 1900-talet anammat en tydlig professionell strategi. En betydligt kortare historia har ekonomyrket, vars professionalisering kan sägas vara påbörjad men inte avslutad.¹³

Författarna ansluter sig närmast till ett konstruktivistiskt synsätt på professionerna. Definitionen av en profession i denna studie av de statliga yrkeskåren är byggd på följande kriterier:

¹² Deprofessionalisering av en yrkeskategori hotar den grupp som inte hävdar sin professionella status. Fenomenet deprofessionalisering kan i det dagsaktuella läget sägas vara ett reellt hot mot exempelvis lärarkåren.

¹³Hugemark 1990.

- Verksamhet inom samma yrkesfält.
- Utbildning avskiljer professionen från andra grupper inom samma fält.
- Gemensamma etiska regler och normer som formar en specifik kultur.
- Gruppen uppträder som enhetlig aktör i förhållande till arbetsgivaren.
- Gruppen upprätthåller/strävar efter marknadsbegränsningar¹⁴, dvs. kontroll eller strävan efter kontroll över marknadsmekanismerna inom det segment där man är verksam.
- Gruppen upprätthåller/strävar efter autonomi, dvs. att vara oberoende och självstyrande i förhållande till uppdragsgivaren.

2.4 Vilka är yrkeskårerna?

Vilka är då de statliga yrkeskårerna? Är det fråga om en enhetlig grupp av professioner, eller kan man finna väsentliga skillnader dem emellan? Är alla statsanställda medlemmar i en yrkeskår?

De statliga yrkeskårerna skiljer sig tydligt åt sinsemellan. De skiljer sig också från övriga statstjänstemän. Långt ifrån alla statsanställda tillhör något grupp med tydlig professionell status. De statliga yrkeskårerna har en akademisk grundutbildning eller en relativt lång statlig inomverksutbildning, de är i normalfallet anställ-

da inom staten och har således normalt samma arbetsgivare under hela sitt yrkesverksamma liv. Vid studier av professioner fokuseras inte arbetsgivareförhållandena särskilt men i denna rapport är kårens arbetsgivare ett centralt distinktionskriterium.

Kompetensmonopolet är en viktig faktor, som innebär att gruppen avskiljs från andra grupper inom myndigheten. Detta normalt lagstadgade kompetensmonopol är dels ett exempel på marknadsbegränsning, dels ett tecken på att en expertroll vuxit fram. Kompetensmonopolet är också en viktig förutsättning för att kåren skall kunna uppnå en viss nivå av autonomi. Kompetensmonopolet förstärks ofta genom lagstiftade krav på legitimation eller fullmakt.

Med hjälp av de ovan angivna kriterierna kan bl.a. följande statliga yrkeskårer urskiljas:

- Officerarna
- Polismännen
- Diplomaterna
- Tullarna
- Domarna
- Lantmätarna

En stark professionell identitet kan ge upphov till interna strategier för verksamheten i syfte att utnyttja denna för kårens egna ambitioner. Vilken roll kan då en professionell strategi väntas spela inom en myndighet? Svaret på denna fråga är i själva verket undersökningen slutresultat, ett resultat som är beroende av många faktorer, inte minst av maktförhållanden mellan kåren och andra aktörer. Dessutom bör man, som vi i det följande kommer att diskutera ytterligare, också uppfatta det som rimligt att kårens *värderingar* påverkar utfallet. Redan här är det emellertid möjligt att ställa upp olika hypoteser angående vilka konkreta strävanden den rena professionella strategin skulle utmynna i.

20

²³ Begreppet nattvaktarstat härrör från Ferdinand Lassalle.

Vår hypotes om kårintressets inverkan på statsförvaltningen kan sammanfattas av teser och delmål för en kårs strävanden gentemot omvärlden (staten, myndigheten, etc) och de egna kårmedlemmarna som beskrivs i nedanstående tablå:

<i>Teser för externa relationer</i>	<i>Mål</i>	<i>Strategi för att nå målet</i>
Kårerna vill vara oberoende	Ett långtgående oberoende från de organ som skall styra och kontrollera kåren. Att uppnå detta mål är en förutsättning för att kårens övriga mål skall kunna uppnås.	Bästa möjliga sakkunskap och verksamhetskännedom skall utnyttjas för att ge kåren en oomtvistad expertroll. Ju svårare det är för lekmän att sätta sig in i kårens verksamhet desto bättre är det för autonomi. Generella mätetal vad avser produktivitet och effektivitet bekämpas, förhalas eller ignoreras. Om de skall tas fram skall de tas fram på professionens villkor.
Kåren har det politiska initiativet	Ha problemformuleringsmonopolet och vara ett steg före uppdragsgivaren. Detta ger kåren handlingsfrihet vilket i sin tur förstärker expertroll och autonomi.	Genom att ta initiativ på sina egna villkor kan kåren förekomma negativa förändringar. Kårens kunskapsmonopol skall utnyttjas till att ta initiativet (problemformuleringsmonopolet) från politiker och andra uppdragsgivare
Kåren skall ha kontroll	Kontrollera, dominera, eller influera den/de aktörer som är utsedda att kontrollera kårens verksamhet och förehanden i syfte att bevara oberoendet och minimera negativa effekter på kårens övriga måluppfyllnadsförmåga	Usurpation av de aktörer som skall kontrollera kåren och dess verksamhet

Kåren skall ha hög status	Yrkeskåren skall ha hög samhällsstatus eftersom detta dels underlättar rekrytering, dels förstärker välbefinnande och oberoende	Säkerställ att kårens status och trovärdighet i allmänhetens ögon alltid är högre än uppdragsgivarens eller konkurrerande gruppers status och trovärdighet.
Det skall vara brist på kårmedlemmar	Skapa ett efterfrågeöverskott som ger kåren handlingsfrihet och ett förhandlingsöverläge gentemot arbetsgivare och allmänhet.	Skapa en ständig brist på kårmedlemmar genom att ha inflytande över utbildningskvoter, legitimeringsrätt och andra tillträdeshindrar. Se till att kontrollera såväl innehåll och struktur som volym på utbildningen. Säkerställ att eventuella krisdebatter formuleras som ett penningproblem vars lösning är mer pengar till den verksamhet kåren själv kontrollerar.

<i>Teser för interna relationer</i>	<i>Mål</i>	<i>Strategi för att nå målet</i>
Kåren vill ha egna förmåner	Maximera de individuella medlemmar- nas avkastning i ekonomiska, sociala och miljömässiga termer.	Yrkesverksamheten är underordnad kårens välbefinnande och överlevnad. Varje gång reduktioner i verksamheten ställs mot reduktioner i kårens förmåner eller storlek strävar kåren efter att bevara sin storlek och sina förmåner oavsett konsekvenserna för verksamheten.
Kåranda och lojalitet skapar konformism	Hindra andra aktörer att syna den egna kårens verksamhet, förmåner och förutsättningar genom en stark intern lojalitet och kåranda.	Skapa lojala kårmedlemmar med hjälp av tydliga och förutsägbara inomverkskarriärer, låg breddkompetens inom andra fack än kårens eget samt förmåner som är svåra att kompensera hos någon annan aktör. Säkerställ att interna ansvarsförhållanden blir så otydliga att alla känner delaktighet och skuld i ansvaret för eventuella missförhållanden.
Kårens kultur skall konserveras	Kårens kultur odlas så att den ligger i takt med tiden men utan att kårens grundläggande värderingar ändras eller utsätts för interna angrepp.	Tillåt en fri diskussion inom kåren i såväl interna tidskrifter som utbildningar men inom vissa givna gränser. Låt höga företrädare inom kåren vara normerande för diskussionen.
Kåren skall ha en så liten andel kvinnor som möjligt	En manligt dominerad kår vidmakthåller status, konserverar kulturen och skapar en homogen kåranda	Kvinnor skall endast accepteras som kårmedlemmar på grund av yttre krav. De kvinnor som antas skall ej nå de centrala chefsnivåerna inom ekonomisk planering, personalplanering och operativ ledning eftersom de då skulle kunna få inflytande och bredda för flera kvinnor i chefsposition.

2.5 Tjänstemannens samhällsroll

Varför är det då intressant att undersöka kårernas roll i statsförvaltningen? En allmän uppfattning är att professionalisering leder till den genomsnittligt högsta kompetensen inom ett verksamhetsfält. Grundtanken är att en kritisk mängd individer verksamma inom samma yrke har kunskaper och erfarenheter som, när de överförs till andra, ger sådana synergieffekter att alla yrkesutövare inom verksamheten blir bättre. Samtidigt uppstår i och med denna gruppbildning bindningar och lojaliteter som kan komma i konflikt med effektiv resursallokering och med demokratins grundprinciper – särskilt om dessa yrkesgrupper är offentligt anställda. Hur skulle verksamheten inom svenska myndigheter egentligen te sig om de professionella gruppernas mål fick styra verksamheten?

Kårer av offentliga tjänstemän har en särställning bland professionerna, vilket sammanhänger med statstjänstemännens roll i samhället. Kunskapen om hur professioner uppstår och reproducerar sig kan användas som utgångspunkt för en studie av yrkeskårens agerande. Insikterna om hur en profession fungerar leder till frågor som kan upplevas som mycket problematiska, inte minst av kårerna själva. Själva kärnpunkten är de potentiella konflikter som uppstår när en statlig yrkeskår anammar en professionell strategi. Hur påverkar en professionell strategi hushållningen med offentliga medel? Kan den etik som gäller offentliga tjänstemän upprätthållas och samexistera med en tydlig professionell strategi? Kan en effektiv förvaltning samexistera med tydliga professionella strategier? Kunskap om dessa frågor bör uppfattas som en viktig förutsättning för den pågående diskussionen om den centrala förvaltningens organisation och arbetsätt.

Framväxten av det moderna samhället är intimt förknippad med statsapparatusens utveckling. Den roll som statstjänstemannen spelar i samhällslivet har förändrats, liksom vår bild av tjänstemannarollens kärna. Genom att studera tjänstemannarollens förändring kan man se hur våra normer angående tjänstemannens bidrag till samhällsutvecklingen förändrats. Det bör påpekas att det studerade exemplet oftast är en högre ämbetsman inom den centrala byråkra-

tin. Det bör dock inte hindra oss från att inbegripa även andra grupper av statstjänstemän i denna diskussion.

Den tjänstemannaroll som vi i dag uppfattar som den *klassiska* ämbetsmannarollen har sina rötter i 1800-talets liberalism. I ”nattväktarstaten”²³ fanns en rad funktioner som staten skulle ha monopol på. Våldsmonopolet, den inre och yttre säkerheten för samhällsmedborgarna samt rättsapparaten tillhör statens kärnverksamhet. Med detta monopol följer också yrkeskårer inom varje fack, vars anställning blir statlig. Dessa statliga kärntrupper har som främsta uppgift att garantera medborgarnas rätt till liv och egendom.

Den klassiska ämbetsmannarollen, vilkens idémässiga grundvalar lades under 1800-talet, inbegrep ett visst administrativt självstyre, parat med en lönenivå som hade till syfte att göra tjänstemännen oberoende av extraförtjänster. Grundtanken med självstyre och oberoende visavi den politiska makten är att tjänstemannakadern borgar för kontinuitet och stabilitet i förvaltningen, och förhindrar alltför häftiga svängningar i den styrande maktens beslut. Att staten enligt denna idétradition bör vara den enda inkomstkällan står i enlighet med viljan att skapa en tjänstemannakår som har förutsättningar att fatta beslut som rör enskilda aktörer utan att hamna i situationer där beroendeförhållanden förhindrar regelmässiga sådana.

Ovöld är en viktig förutsättning för den klassiska ämbetsmannens legitimitet, liksom tjänstemannens förmåga att agera i enlighet med lagar och regelverk. I den klassiska ämbetsmannarollen finns inte utrymme för godtycklighet eller egenmäktigt beslutsfattande. Detta kan förefalla paradoxalt, med tanke på den betoning på administrativt självstyre som är förbunden därmed. Paradoxen är dock endast ytlig. Det viktiga elementet här är just den positiva värderingen av formaliserade regler, som i denna idétradition får en överhöghet över såväl tjänstemannens som den enskilde politikerns beslutsfattande.

Idén om den oväldige ämbetsmannen uppstod ur kritiken mot en äldre uppfattning, en kritik som även gällde den praktiska ämbetsmannautövningen. I det förindustriella samhället byggde såväl statliga som privata tjänstemäns yrkesutövning på förekomsten av

extraförtjänster som inte sällan var beroende av att tjänstemannen använde sin tjänstemannaposition för privata syften eller syften som inte ingick i tjänstebeskrivningen. Tjänsten, som ursprungligen varit baserad på ett personligt förhållande mellan ämbetsmannen och Kungl. Maj:t, hade övergått till att betraktas som en personlig ägodel, vars fördelar kunde utnyttjas av innehavaren efter eget gottfinnande. Detta förhållande förstärktes av den stora spännvidden mellan det lilla fåtalet höga ämbetsmän, vars ekonomiska och sociala position var mycket stark, och den stora skaran av förhoppningsfulla men fattiga pretendenter på en sådan position. Den oväldige tjänstemannen var ett ideal som konstruerades som ett led i förändringen av detta system.²⁴

I det moderna samhället har dock den klassiska ämbetsmannarollen tappat mark i samma takt som statsapparatusens utveckling gjort denna bild av statstjänarna alltmer verklighetsfrämmande. Den för den klassiska ämbetsmannarollen viktiga skiljelinjen mellan administration och politik uppfattas nu som mindre trovärdig. I statsvetaren Peter Ehns avhandling presenteras en typologi som inbegriper såväl ett rättsligt rollmönster (den klassiska ämbetsmannarollen) som ett politiskt rollmönster och ett rollmönster som betonar politikens avhängighet av marknaden.²⁵ Låt oss titta närmare på de senare två rollmönstren, för att utröna vad de säger om tjänstemannens roll i samhället.

Det politiska rollmönstret har egentligen två möjliga tolkningar. Den första (I) är att tjänstemannen ges en viktig roll i att bevaka upprätthållandet av centrala demokratiska värderingar. Tjänstemannen blir därvidlag aktiv, han/hon blir en aktör, vars agerande kan inbegripa policyskapande beslut. Sådana beslut tar tjänstemannen i syfte att tjäna den majoritet som valt de politiker som är tjänstemannens närmaste uppdragsgivare. Den andra tolkningen av ett politiskt rollmönster (II) är att tjänstemannens huvuduppgift ligger i att lojalt genomföra de beslut som överordnade

²⁴ Beträffande den klassiska ämbetsmannarollen, se exempelvis Mellbourn 1979, s. 43–46; Liedman 1991, s. 246–260; Ehn 1998, kap. 4

²⁵ Ehn 1998, kap. 4–5, 7. Ehns avhandling är en "uppföljning" av Anders Mellbourns avhandling på samma ämne.

politiker fattar. Medan tjänstemannen enligt den första tolkningen tjänar folket tjänar han/hon i den andra tolkningen den politiker som folket valt. I det andra fallet är det fråga om ett personligt trohetsförhållande mellan tjänstemannen och de folkvalda. Likheten mellan ett sådant rollmönster och det förindustriella samhällets tjänstemannaroll, som innebar att tjänstemannen var Kungens personliga tjänare, är påfallande.

Det tredje rollmönstret (III), vars ursprung är tämligen färskt, innebär att tjänstemannen ses som en väktare av värden som rationalitet och ekonomisk rationalitet. Inspirationen är hämtad från näringslivet, liksom på ett mycket påtagligt sätt terminologin. Vi kan kalla denna idealtyp den *effektive* tjänstemannen. Man skulle kunna säga att detta rollmönster river ner barriären mellan näringsliv och byråkrati, liksom det politiska rollmönstret river ner barriären mellan politik och byråkrati. Den statliga tjänstemannens funktion är att se till att förvaltningen blir kostnadseffektiv, och att den ger mesta möjliga administration för lägsta möjliga kostnad. Förvaltningen ses som ett företag: folket är förvaltningens kunder; de folkvalda är förvaltningens ”beställare”. Detta tjänstemannaideal kan tydligt kopplas till den offentliga sektorns ”marknadifiering”.²⁶

Det finns stora skillnader mellan dessa tre sätt att uppfatta tjänstemannarollen, men det finns också grundläggande likheter. Dessutom bör det naturligtvis påpekas att dessa roller är idealtypiska, och därför knappast förekommer i någon mer renodlad form. I själva verket bör element av alla dessa tre funktioner förekomma inom förvaltningen. Vi kan utan vidare slå fast att tjänstemannens roll är att slå vakt om vissa *värden*, värden som han/hon inte själv anser sig ha möjlighet att påverka. Tjänstemannen *tjänar*, oavsett vilka normer han/hon anses, eller anser sig, böra tjäna. Liksom prästen underordnar sig Guds eller kyrkans vilja och universitetsprofessorn underordnar sig sanningskravet underordnar sig byråkraten de värderingar som rollmönstret sätter i centrum.

²⁶ Beträffande detta fenomen, som inte är specifikt svenskt, se exempelvis Exworthy & Halford 1999, s. 3–7.

Såväl regelverket som demokratin, såväl demokratin som den ekonomiska rationaliteten, kan ha denna nyckelposition. Något utrymme för de personliga normerna och värderingarna, eller för ett egenintresse, existerar inte inom ramen för något av dessa rollmönster. I den meningen är den klassiska ämbetsmannarollen i högsta grad aktuell än i dag.

Tjänstemannarollen är såsom framgått ovan stadd i stark förändring. Det finns klara tecken på att det försiggår en uppluckring av de traditionella tjänstemannavärderingarna, som bland annat resulterar i oklarheter beträffande jävsförhållanden och bisysslor, vilket är ett tecken på bristande kunskap i grundläggande tjänstemannaplikter och förvaltningens roll i samhället.²⁷ Till detta har också förändringen i den rättsliga grunden för tjänstemannarollen bidragit. Tjänstemannen är i den moderna förvaltningen en anställd, med strejkrätt och utan garantier för livstidsanställning. I denna situation är det viktigt att ställa sig frågan om vilken roll kåren spelar inom en myndighet. Det finns en tydlig konflikt mellan de strategier som vi ovan noterat som professionella, och de krav tjänstemannarollen ställer. Medan den professionella strategien förutsätter att kårmedlemmarna använder sin expertroll för att främja kårens intressen: skapa autonomi, höja lön och status, begränsa kårens storlek, etc., förutsätter tjänstemannarollen att det professionella intresset underordnas allmänintresset, uttryckt som ett starkt rättsmedvetande, respekt för de demokratiska värderingarna samt en effektiv hushållning med offentliga medel.

²⁷ SOU 1997:57, kap. 13.

2.6 De statliga yrkeskårerna och demokratin

I det ovanstående har vi talat om den normbildning som finns gällande tjänstemannarollen. Det ligger i sakens natur att denna normbildning är något i grunden positivt; det handlar om hur de statliga tjänstemännen uppfattar sin roll, och hur samhället omkring dem uppfattar att tjänstemän bör och ska agera. Hur stämmer då de olika uppfattningarna om tjänstemannarollen överens med verkligheten? Vilka problem och konflikter kan uppträda inom ramen för de olika rollerna? Vi ska här ta itu med den frågan utifrån två av de normbildningar som redovisats ovan: den *effektive* tjänstemannen och den *demokratiska* tjänstemannen. Eftersom studien är inriktad på kollektiv av tjänstemän eller *kårer*, för vi här upp diskussionen på denna nivå. Vi börjar med den senare rolluppfattningen.

En viktig uppgift för statstjänaren är att värna grundläggande demokratiska värden. Det gäller såväl formell demokrati, det vill säga de formell demokrati som substantiell demokrati. Historiska erfarenheter ger dock vid handen att vissa av tjänstemannakårerna inte alltid fungerar som en garant för demokratiska värden. Militär och polis, med benäget bistånd av domarkåren, har aktivt deltagit i att radera demokratiska institutioner i exempelvis Nazityskland.

Men i Finland, som hade alla förutsättningar att utveckla en diktatur efter inbördeskriget 1918, valde samma kårer att slå vakt om de demokratiska grundprinciperna. Trots att Finland, som enda demokrati, var nära allierad med Nazityskland under andra världskriget bibehöll kårerna sin rättstradition och demokratiska lojalitet.

En hypotes är att statliga yrkeskårer kan vara en garant för rättsstatens och demokratins fortlevnad om dessa begrepp finns som grundbultar i kårens värderingar och kultur. Den nödvändiga distansen mellan kårerna och den politiska ledningen får inte bli så stor att kårens nivå av oberoende leder till autonomi och fullständigt självbestämmande. Detta är en risk som blir särskilt

accentuerad när ansvariga politiker blir alltför beroende av tjänstemannen som expert, med unik tillgång till kunskapsmassan på ett sakområde. Tjänstemannens *autonomi* kan följaktligen leda till för demokratin negativa konsekvenser. Autonomi är dock inte i sig något hot mot demokratin, utan blir det endast när autonomin sammanfaller med en stark gruppidentifikation inom kåren och med en svag bindning till de ideal och normer som samhället i övrigt hyllar. Det intressanta är här att såväl autonomi som stark inre gruppidentifikation är viktiga positiva förutsättningar för en kårs existens, förutsättningar som därmed innehåller både ett löfte och en risk.

Ett av de centrala kriterierna för att urskilja en profession eller en kår är gruppidentifikationen. Att skapa en särpräglad identitet gemensam för en grupp är mycket en fråga om att odla en kultur med unika men välkända värderingar. Nära nog samtliga yrkeskårer har en etik, som i de flesta fall finns formaliserad och dokumenterad. Intimt kopplad till kårens etik är också interna ”domstolar” och disciplininstanser som löpande prövar kårmedlemmarnas förmåga till etisk efterlevnad. Dessa domstolar behöver inte vara domstolar i formell mening utan kan i stället vara organ för befordringsberedning, tjänstetillsättning eller kommendering. Personalbemanningsfunktionen kan med andra ord fungera som ett substitut för formella kårinternas domstolar²⁸.

Etiken uppfattas oftast som en garanti för att kåren ska leva upp till de krav samhället ställer på den. Den professionella etiken kan dock komma i konflikt med de etiska krav tjänstemannarollen ställer.²⁹ När kårandan frigörs från samhällets krav kan den spela en roll som har mycket lite med samhällsintresset att göra. Etiken blir då ett regelverk vars enda funktion blir att reproducera kåren, även om det sker i konflikt med grupper eller individer i det övriga samhället. En konsekvens av stark kåranda är att det är svårt för utom-

²⁸ En formell kårintern domstol är militärdomstolar och s.k. krigsrätter. Dessa existerar inte i Sverige men finns i andra länder, exempelvis Italien och Spanien.

²⁹ Lundquist 1991, s. 75.

stående (exempelvis JO) att reda ut missförhållanden i sak inom en kår eftersom kårandan gör att man inte "tjallar" på varandra.

I detta sammanhang är det också värt att påpeka att uttalade förvaltningsetiska förhållningsregler inte utgör något egentligt hinder för att en sådan hållning skall utvecklas inom en myndighet, eftersom sådana i huvudsak är inriktade på relationen mellan tjänstemannen och hans överordnade, samt mellan tjänstemannen och hans klienter. Uppmärksamheten har i betydligt lägre grad gällt kollegiala relationer. Dessutom är förvaltningsetiska regler ofta "passiva" i den meningen att de ofta är inriktade på att förhindra vissa flagranta brott mot etiska koden (mutor, lögn, subversion mot överordnade), snarare än på att uppställa positiva modeller för tjänstemannens handlingsmönster. Det är lättare att få klart för sig vilket handlingssätt som är "fel" än vilket handlingssätt som är "rätt".

2.7 De statliga yrkeskårerna och resurserna

Effektivitet och krav på demokratisk styrning av förvaltningen ses ofta som två sidoordnade, eller kanske till och med motsatta normer. Det är dock författarnas uppfattning att dessa normer i hög grad är ömsesidigt beroende. Framför allt hotar problem med offentlighet, insyn, demokratiska styrformer etc. ofta att också resultera i effektivitetsproblem. En effektiv förvaltning är en förvaltning där de valda ombuden har tillgång till den information som krävs för att fatta rationella beslut. En effektiv förvaltning är också en förvaltning där intresset av att reproducera byråkratin inte överflyglar det allmänna intresset.³¹

Hur förhåller det sig då med de statliga yrkeskårernas förhållande till de offentliga resurserna? Är den *effektive* tjänstemannen

³¹ SOU 1997:57, s. 38–39. Som exempel på indirekt kritik mot kårer som åsidosätter allmänintresset kan man ta RRV 1998: 20; RRV 1998:47 samt RRV 1998:53. De kritiserade kårerna är officerskåren och polisen.

ett ideal eller verklighet? Och vilken roll spelar yrkeskårerna för möjligheten att på ett effektivt sätt fördela offentliga medel? Överensstämmer kårens mål alltid med det av samhället bestämda målet för verksamheten?

När man vill studera denna fråga är det relevant att använda marknadsmetaforen som utgångspunkt för analysen. Man kan då se kåren som en aktör på en marknad, en aktör som har som mål att i högsta möjliga grad använda sig av marknadens – i det här fallet arbetsmarknadens – spelregler för att reproducera kåren och kårens medlemmar. Detta är ett perspektiv som också till stor del överensstämmer med professionsforskningen. Ett viktigt led i upprättandet av en profession är upprättandet av tydliga hinder för inträde i denna grupp (legitimationskrav, särskilda utbildningskrav) samt monopoliserandet av vissa tjänster och arbetsuppgifter. Dessa marknadsbegränsande åtgärder är, samtidigt som de utgör grunden för ett arbete av tillräckligt hög kvalitet, potentiella hinder för att en effektiv verksamhet ska kunna existera inom förvaltningen.

Det är viktigt att påpeka att det inte är facklig strategi som åsyftas. Professionella och fackliga strategier kan på ett enkelt sätt empiriskt särskiljas. En professionell strategi är exkluderande, och grundvalen för denna strategi är alltid kunskap eller utbildning. Kåren avgränsas inte genom facklig tillhörighet utan genom kunskaps- eller kompetenskrav. En facklig strategi däremot bygger på medlemskap i en facklig organisation. Typiskt för den fackliga strategin är att den bygger på jämförelse med andra grupper, vars arbetsuppgifter kan likställas med den egna gruppens. Den professionella strategin bygger däremot inte på likhet, utan på exklusivitet. Inom ett område där det finns en klart avgränsad profession är den fackliga organisationen inte sällan en mycket svag aktör; den naturliga organisationsformen är snarare yrkesföreningen än fackföreningen.³²

³² Se exempelvis Emanuelsson 1990 beträffande de svenska sjuksköterskornas professionaliseringssträvanden. Emanuelsson urskiljer en tydlig skillnad mellan sjuksköterskornas professionella strategi och sjuksköterskebiträdenas fackliga strategi.

Marknadsmodellen bygger på teorin om att en aktör bestämmer marknadens villkor i egenskap av monopolist. Enligt ekonomisk teori uppstår monopol vid två tillfällen. Det enkla exemplet är det naturliga monopolet, vilket exempelvis kan vara en aktörs totala kontroll över en råvaruresurs. Det andra exemplet är när en aktör successivt skaffat sig så stor andel av en marknad att denne kan bestämma priset. En förutsättning för att detta skall lyckas är att det finns en rad tillträdes hinder på marknaden, dvs det är mycket kostsamt, eller svårt av andra skäl, att nyetablera sig på marknaden.

Det naturliga monopolet kan uteslutas eftersom kårens medlemmar inte har genetiska egenskaper som gör dem *unika* för yrket. De tester som görs i samband med rekrytering eller anställning är inte tillräckliga för att man skall kunna påstå att *inga* andra än dem väljs ut skulle kunna lösa arbetsuppgifterna lika bra.³³

Frånvaron av ett naturligt monopol skapar en potentiell konkurrens exponering för kåren. För att skydda kåren återstår därmed att skydda sig genom att kontrollera marknadsmekanismerna, dvs. att skapa ett marknadsmonopol. Kårens strävan efter marknadsbegränsningar belyses bäst ur en mikroekonomisk synvinkel. Den marknad man i första steget vill uppnå präglas av omfattande tillträdes hinder både till yrket och den verksamhet man bedriver. Slutmålet är att marknaden skall upphöra, dvs. kåren skall själv kunna kontrollera utbud och efterfrågan.

På en marknad med omfattande regleringar uppstår mycket komplexa relationer mellan köpare och säljare. Yrkeskårens marknad präglas till mycket stor del av monopolmonopsoni relationer, dvs det finns i regel bara en säljare [kåren] och en köpare [den offentliga sektorn]. Kåren har i regel ett begränsat intresse av att utvidga själva marknaden. Man strävar i stället efter att helt lämna den genom att reglera såväl tillgång som efterfrågan³⁴. Syftet med

³³ Den militära mönstringen skulle möjligtvis kunna utgöra ett undantag där ett naturligt monopol skulle kunna uppstå om alla landets 18-åriga män och kvinnor skulle mönstra. Oaktat detta är det bara ett fåtal som väljer att söka anställning som yrkesofficerare varför denna grupp inte heller skulle kunna utgöra grund för ett naturligt monopol.

denna inriktning är primärt att skapa kontroll över resursallokeringen, som på en snedvriden marknad medger att den dominerande aktören kan styra resurserna till sin egen förmån.

En kår som är alltmer framgångsrik med att begränsa sin marknad också blir alltmer exponerad för dynamiska förändringar, dvs en [alltför] framgångsrik process underminerar sig själv.³⁵ Ett exempel kan vara ett politiskt beslut att ge sjuksköterskor breddad kompetens³⁶ på läkarnas bekostnad. Kårens marknadsbegränsningar måste därför alltid framstå som väl motiverade så att de som beslutar om dem inte förändrar eller tar bort dem. Här finns en stark koppling till dels kårens expertroll, dels dess status. Ju starkare kåren är i sin expertroll och ju mer förtroende [status] kåren åtnjuter, desto svårare är det att påstå att marknadsbegränsningarna är omotiverade.

En väl känd konsekvens av monopol är att ineffektivitet uppstår på monopolmarknaden i det långa perspektivet. Utöver att säkerställa att andra aktörer inte tar över eller tränger sig in på kårens marknad på grund av dess lönsamhet, måste också kåren säkerställa att man inte på grund av ineffektivitet eller kunskapsbrister förlorar mot andra aktörer. Den dag exempelvis ett vaktbolag kan påvisa att man är bättre lämpad och mer kompetent än polisen att upprätthålla ordningen på allmän plats riskerar polisen att förlora en viktig samhällsfunktion som utgör poliskårens *raison d'être* och som motiverar poliskårens monopol på våldsutövning.

Sammantaget innebär agerandet på marknaden att kåren måste genomföra en balansakt omfattande tre steg:

1. Man måste först skapa en rad marknadsmekanismer som begränsar såväl utbudet av nya kårmedlemmar som tillgången på befintliga kårmedlemmar. På detta sätt kan man skapa en marknad som man själv inriktar mot en ständig bristsituation. Knappheten på kvalificerade resurser driver upp löner och höjer yrkets status. Ett bra exempel är försvarets piloter vars antal utbildningsplatser är

³⁴ Burrage 1996.

³⁵ Burrage 1990, kap. 1.

³⁶ Ånyo menas behörighet.

begränsat, trots att man vet att ett antal elever kommer lämna försvaret till förmån för civila jobb inom ett par år efter utbildningen. Resultatet är pilotbrist och s.k. flygtillägg till dem som stannar kvar inom försvaret. Dessa tillägg kan uppgå till lika mycket som den ordinarie månadslönen. Pilotyrket har på grund av de höga kunskapskraven, den begränsade tillgången på piloter och den höga lönen, hög status. Om pilotutbildningen vore oreglerad, dvs alla som uppfyllde kraven antogs till utbildningen, skulle näringslivets behov tillgodoses utan att man tvingades "stjäla" piloter från försvaret. Lönetilläggen skulle bli därmed omotiverade och försvinna.³⁷

2. Nästa steg är att långsiktigt utnyttja marknadsbegränsningens fördelar utan att framgången blir synliggjord och därmed föremål för andra aktörens intresse. Kårens speciella språk och kultur är en central faktor som försvårar insynen och samtidigt förstärker kårens expertroll. Ju svårare det är för en utomstående att penetrera kårens verksamhet desto lättare är det för kåren att, i kraft av sin expertroll, kunna argumentera för ett bibehållande av de uppnådda begränsningarna men också för att nya sådana skall tillkomma.

3. Slutligen måste man säkerställa att den inbyggda ineffektivitetspotential som uppkommer i en monopolsituation, motverkas eller inte blir uppmärksam i offentliga sammanhang. En uppenbar ineffektivitet kan leda till andra aktörer tar sig in på kårens marknad eller att marknadsbegränsningarna uppnådda i steg 1) eller 2) avskaffas. Utveckling, vidareutbildning och förändring är nödvändiga för att kåren skall kunna bibehålla en effektivitetsgrad som inte väcker alltför stort missnöje.

³⁷ Beträffande sättet att tolka och utnyttja exempelvis flygtillägget, se RRV 1998:20, s. 76–82.

2.8 Kår och kön

En av de mer intressanta aspekterna av kårproblematiken är genusaspekten. De klassiska kåryrkena är alla yrken som varit förbehållna män. Kåryrkena är i flera fall också yrken där kvinnor sent fått rätt att utöva yrket. Den sista statliga kår som öppnades för kvinnor är kustbevakarna, dit kvinnor fick tillträde så sent som 1985. Inom andra kåryrken pågår eller har pågått en dragkamp om yrket sedan kvinnor fått tillträde. En sådan kamp har kunnat utkämpas genom fackföreningar och med fackliga argument, så länge sådana var gångbara, eller på rent ideologiska grunder, såsom är fallet i exempelvis kvinnoprästfrågan.

Kampen har också i vissa fall förts med markerat professionella förtecken, som när man hävdar att de kunskaper och den utbildning män haft tillgång till varit överlägsen kvinnors. Industrialiseringsprocessen skapade ett nytt instrument i den professionella könskampen: tillgång till kunskap om den tekniska utvecklingen. Mekanisering och införande av ny teknik har lett till att yrken som ursprungligen varit kvinnliga, övergått till att vara förbehållna för män, och tvärtom. Lite förenklat kan man säga att när ett hantverksyrke förenklas och förlorar sin status på grund av mekanisering, kan kvinnor få tillträde till ett förut manligt yrke. Tvärtom förefaller det att förhålla sig med andra yrken, där tekniken i stället kommit att innebära en "ingenjörisering" av förut kvinnliga arbetsuppgifter.³⁸

Vi kan konstatera att kårerna, i likhet med de klassiska professionerna, har manliga förtecken. Detta har även gällt yrken som ursprungligen varit kvinnliga, och som historiskt har genomgått en *maskuliniseringsprocess*. Själva professionaliseringsprocessen har här uteslutit kvinnor från fältet, något som ägt rum exempelvis

³⁸ Se exempelvis Baude 1992, Sommestad 1992; Wikander 1986; Wikander 1988.

inom vård och undervisning.³⁹ Den process då ett yrke blir ett ”riktigt” yrke, som ställer specifika krav på utövaren, är uppenbarligen lättare att genomgå om kvinnorna på fältet utestängs eller ges befattningen som ligger utanför den egentliga professionen.

Maskulinisering av ett yrke tenderar att höja dess status och löneläge, något som kan kopplas samman med de professionellas förmåga att inhägnat sin kunskap och peka på dess särdrag, att så att säga ”nischas in” yrket. På samma sätt kan man konstatera att *feminisering* av ett yrke i många fall inneburit en försvagning av dess status som sammanhållet yrke med tydliga ramar kring kompetens och arbetsuppgifter. Ett exempel på detta är kontorsarbete, som genomgått en närmast övertydlig feminiseringsprocess under 1900-talet. Att vara ”administrativ personal” kan innebära allt från kvalificerat arbete som controller till rena rutinuppgifter. Tanken att dessa arbetsuppgifter skulle kunna beskrivas och struktureras som en unik kompetens, som faller inom ramen för ett eller flera särskilda yrken med tydliga kvalifikationskrav och tydlig karriärgång är dock främmande i arbetslivet.⁴⁰

Det bör således stå klart att andelen kvinnor resp. män i ett yrke spelar roll för dess utveckling, och därmed bör det också vara fruktbart att studera kårerna också studeras ur ett genusperspektiv. Detta gäller i jämförelsen mellan kårernas utveckling beträffande exempelvis löneläget. Har myndigheter med feminiseringstenden- ser sämre löneutveckling än myndigheter där kåren är tydligt maskulin? Det gäller också förhållandet mellan män och kvinnor inom en kår. Har kåridentiteten en tydlig könskodning? Hur utvecklas mäns och kvinnors löner i en myndighet där det finns en stark kår-

³⁹ Ett klassiskt exempel är läkarkårens monopolisering av rätten att förlösa barn, ett monopol som i de flesta europeiska länder (Sverige är ett undantag härvidlag) avstängt barnmorskorna från möjligheten att utan läkarnärvaro genomföra en förlossning.

⁴⁰ En av grundvalarna för hur man socialt konstruerar vad som är egentligt yrkeskunnande. Den sociala konstruktionen av yrkeskunnande tenderar att osynliggöra den specifika kompetens som finns inom traditionellt kvinnliga yrken, se Steinberg 1996.

identitet? Och hur utvecklas de om kåren i stället är svag och splittrad? Är det en fördel eller nackdel för kvinnor att arbeta i en kårmyndighet?

3 Kåridentitet och kårintresse: tullarkåren

3.1 Tullverket – en myndighet i förändring⁴²

Tullverket och tullarkåren är ett av de studieobjekt utredningen har valt att granska närmare. Tullverket är intressant av många skäl, varav inte det minsta är att det är en myndighet som företer en intressant blandning av traditionstyngdhet och genomgripande förändring. Tullfrågorna är historiskt sett av mycket stor finansiell vikt för staten, och Tullverket har under tidigare århundraden varit en central myndighet inom statsförvaltningen. Tullens roll i skatteuppbörd och gränsbevakning är förknippad med traditionella former av myndighetsutövning, och dessa uppgifter har intill nyligen förändrats relativt lite. Å andra sidan har Tullverket under 1990-talet varit utsatt för förändringar i en utsträckning som knappast någon annan svensk myndighet upplevt. Dessa förändringar kan uppdelas i tre kategorier:

⁴² Med ”nuläget” avses i det följande våren 1999, då huvuddelen av undersökningen genomfördes.

1. organisatorisk/strukturell förändring,
2. förändring av verksamhetsinnehåll
3. förändring av förvaltningspolitiken.

Dessa trender är tydligt interrelaterade, och kan därför vara svåra att empiriskt särskilja. Nedan följer en kortfattad diskussion av de tre förändringsaspekterna.

3.1.1 Förvaltningspolitisk utveckling

Den sistnämnda aspekten, förändring av den styrande ideologin, är kanske den allra tydligaste och mest konsekventa utvecklingslinjen. Det rör sig här om en utveckling som gäller svensk statsförvaltning som helhet, nämligen övergången från en regelstyrd förvaltning med tydlig myndighetsprägel till en resultatstyrd förvaltning, där myndigheten förväntas ge sin *ägare*, staten, mesta möjliga verksamhet för pengarna. Tullverket är en myndighet där denna förvaltningspolitiska förändring är mycket tydlig, inte minst på grund av att Tullverket tidigare varit en mycket traditionell myndighet, där tilliten till regelsystemet varit hög, ämbetsmannarollen stark och "papperstätheten" hög.

Införandet av mål- och resultatstyrning är den kanske viktigaste aspekten av den förvaltningspolitiska utvecklingen. Denna förändring har inneburit att tydliga mål för verksamheten införts, och att krav på resultat ställs från regeringen. Resultatet har blivit en fokusering på verksamheten, och framför allt på de segment av verksamheten som går att mäta, och därför lämpar sig för utvärdering. Utvärdering och uppföljning har blivit en allt viktigare del av verksamheten.

Den förändrade styrningen har åtföljts av en decentraliserings-tendens inom myndigheten. Budgetansvaret har decentraliserats, så att varje region i nuläget har sin egen budget. Även utnämningmakten har decentraliserats, så att regionerna själva anställer per-

sonal. Decentraliseringstendensen är i nuläget på väg att reverse-ras. Under 1999 sjuönsattes en ny organisation, vilken är betydligt mer centraliserad. Regionerna har förlorat en del av budgetansvaret genom att den centrala ledningen fördelar medlen mellan de två huvuduppgifterna tulltaxering och bevakning.⁴³

3.1.2 Organisationens förändring

Tre större omorganisationer av myndigheten har genomförts under 1990-talet, varav de två första också inneburit väsentliga nedskärningar av personalstyrkan. De två första av dessa förändringar var betingade av datoriseringen av Tullverket (införandet av TDS=tulldatasystemet), respektive Sveriges inträde i EU. EU-inträdet krävde att Tullverket anpassade sin dimensionering, vilket innebar en uppsägning av ca 750 personer. I samband med EU-inträdet omskapades organisationen så att de tidigare tre nivåerna (dåvarande Generaltullstyrelsen, fyra regioner, ett visst antal lokala tullmyndigheter inom varje region) blev två (Generaltullstyrelsen, 12 regioner). Den 1 mars 1999 trädde Tullverkets sist genomförda förändring i kraft. De 12 regionerna slogs då samman till 6 regioner. Inom regionerna har man skapat strukturell likformighet, vilket inte existerat i den tidigare organisationen. Ledningsgruppen inom myndigheten har krympt i storlek och det har skapats tydliga centrala institutioner för att leda utvecklingsarbete och ta hand om övergripande policyfrågor. Även här kan centraliserings-tendenser märkas.

Den förändring av Tullverket som nyligen timat är inte betingad av några tvingande yttre omständigheter, utan bör uppfattas som en anpassning till generella krav på en verksamhetsanpassad och effektiv myndighetsstruktur. Det direkta incitamentet står att finna i den s.k. Österbergsutredningen, vars utvärdering av Tull-

⁴³ Den förvaltningspolitiska förändringen kan med fördel följas i skrivingar i 1990-talets budgetpropositioner, se prop. 1994/95:100; prop. 1995/96:100; prop. 1996/97:1; prop. 1997/98:1; prop. 1998/99:1.

verkets verksamhet har legat till grund för arbetet.⁴⁴ Den är också ett försök att lösa problem som de tidigare organisationerna skapat, eller varit oförmögna att handskas med.

3.1.3 Tullverksamhetens innehåll

Tulldatasystemet (TDS) och EU-inträdet förde inte endast med sig strukturella förändringar av Tullverket, utan påverkade även tullverksamhetens innehåll. TDS innebar att alltmer av det traditionella pappersarbetet i samband med det legitima varuflödet försvann. Handläggningen av tullklareringen har minskat betydligt. Införandet av elektronisk varuklarering innebär att omkring 75 % av klareringen av varor år 1999 skedde medelst automatklarering. EU-inträdet innebar att hela det regelsystem på vilket Tullverkets verksamhet bygger förändrades över en natt. Gränserna mot Finland och Danmark blev inre gräns, medan gränsen mot Norge kvarstår. Trots övergångsregler för gränskontroll minskade Tullverkets arbetsuppgifter inom området gränsbevakning. Inom EU råder tullfrihet, vilket har minskat mängden arbetsuppgifter inom området tulltaxering.

Det bör särskilt påpekas att intervjuerna, som genomfördes under vintern 1999, under en period av turbulens och oro inom myndigheten. Den stora strukturella förändring som genomfördes den 1 mars 1999 höll då på att ta form, men var ännu ej genomförd. Hur den skulle komma att påverka kåren var ännu ej klart. Detta påverkade av naturliga skäl stämningar och ställningstaganden som framkom under intervjuerna.

⁴⁴ Se SOU 1998:18.

3.2 Kåridentiteten och tjänstemannarollen

Finns det då överhuvud taget en tullarkår, samt en därmed sammanhängande tullaridentitet? Och, under förutsättning att så är fallet, hur har kåren och kårens identitet påverkats av och påverkat Tullverkets utveckling? Dessa är studiens huvudfrågor.

3.2.1 De två kårerna

Vid första påseendet har tullarkåren många av de kriterier för kårstatus som tidigare diskuterats. De av myndighetens anställda som deltar i myndighetsutövning är uniformerade. Tullverket har en internutbildning, som i stort sett alla som arbetar inom Tullverket genomgår, och som är direkt kopplad till rekryteringen. Visserligen sker ett visst överintag i förhållande till myndighetens behov, för att täcka andra myndigheters behov av tullkompetens, men man kan ändå med fog säga att Tullskolans uppgift är att utbilda tullare, vars yrkesverksamma liv kommer att fortsätta inom myndigheten.

Vid närmare påseende är det dock inte alldeles självklart att man bör betrakta tullarna som en kår. Åtminstone är det inte en homogen sådan. Inom tullarkåren finns klara grupperingar med skarpa gränser emellan. Eventuellt bör man tala om två kårer, eftersom två av grupperingarna har tydlig yrkesidentitet och därmed sammanhängande "vi-känsla".

De två grupper som tydligt framträder inom myndigheten är tulltaxerare och bevakningspersonal. Mellan dessa två finns en skiljelinje, som går tillbaka åtminstone till 1800-talet. Det har funnits två yrkesgrupper, med olika utbildning, olika arbetsuppgifter, olika löneskala, olika möjlighet till karriär, samt olika fackförbund. Tulltaxerarna, som är den yrkesgrupp som handhar den legala trafiken med varor, har traditionellt haft studentexamen som mi-

nimikrav för rekrytering, medan den grupp som har arbetat med gränsbevakningen inte haft något sådant krav. Bevakningspersonalen är de uniformsbärande tullare som allmänheten oftast kommer i kontakt med, medan tulltaxerarna, som tidigare gick under yrkesbeteckningen kammarskrivare, har skött det arbete som är förknippat med skatteuppbörden. Före 1970-talet rekryterades Tullverkets chefer enbart från gruppen kammarskrivare, även på bevakningssidan av verksamheten. I dag rekryteras dock chefer på bevakningssidan inom den egna yrkesgruppen.

Skiljelinjen mellan bevakningsgruppen och tulltaxerarna har följaktligen djupgående rötter. I flera avseenden har denna skiljelinje luckrats upp under den senaste tjugoårsperioden.

Trots att skillnaden mellan tulltaxerare och bevakningspersonal inte längre är av den dignitet att verksamheten präglas av den, finns det klara indikationer på att den fortfarande existerar än i dag. Intervjuundersökningen visar att alla intervjupersoner, med ett undantag, förhåller sig till denna skillnad. Man handskas med den på olika sätt, genom att tala om den illegala och den legala trafiken, genom att tala om uniformsbärande och icke-uniformsbärande tullare, eller genom att tala om bevakning och tulltaxering.

Genom existensen av två tydliga kollektiv inom myndigheten blir frågan om kåridentitet och kåranda förhållandevis komplicerad. Det förefaller som om kåridentiteten är starkare, och framför allt mer manifest, inom bevakningskollektivet. I denna grupp finns också större behov av sammanhållning och ”vi-känsla”, eftersom arbetsuppgifterna dels gör gruppen mer exponerad för kritik från allmänheten och dels helt enkelt är mer farligt för individen. Bevakningspersonalens arbete har släktskap med polisens, medan tulltaxerarnas arbete kan jämföras med exempelvis skatteförvaltningens.

⁴⁶ ⁴⁷ Se exempelvis SOU 1998: 18.

3.2.2 En regional identitet

Bilden blir dock mer komplicerad genom den tydliga existensen av en stark myndighetsidentitet, som präglar både gruppen tulltaxerare och gruppen bevakningspersonal. Inom Tullverket finns en stark identifikation med arbetsuppgifterna, men även en stark identifikation med Tullverkets roll i samhället. Man uppfattar generellt verksamheten som mycket viktig för samhället i stort. I denna självbild finns fröet till en gemensam identitet för alla som arbetar inom myndigheten. Det finns ännu en komplicerande faktor i det faktum att Tullverket har en regional organisation, där skillnaderna mellan regionerna är stora på många sätt. Arbetsuppgifterna skiljer sig mellan regionerna (man har inte samma gränstrafik i Helsingborg som i Haparanda) och Tullverkets roll i lokalsamhället skiljer sig mellan regionerna (i en glesbygd betyder myndighetens närvaro mer än i en storstad). De regionala skillnaderna är ett drag som förstärkts genom 1990-talets decentraliseringstendenser liksom av neddragningarna av Tullverkets personalstyrka. Budgetansvar för de (fr. o. m. 1995) 12 regionerna har betytt att de fått frihet att utvecklas åt olika håll. Neddragningar och omorganisationer har betytt att frågan om vilka regioner som skall prioriteras resursmässigt har ställts på sin spets.

Huruvida den regionala strukturen också givit upphov till tydliga regionala identiteter är egentligen en fråga som inte kan besvaras utan mycket vittgående foterarbete (dvs. intervjuer på plats) inom de olika regionerna. Inom myndigheten uppfattar man dock att det finns tydliga regionala skillnader i inställningen till Tullverkets samhällsroll och arbetsuppgifter. Framför allt är det då regionerna i Sydsverige (Ystad, Malmö, Helsingborg) som generellt uppfattas som *konservativa* eller *traditionalister*, vilket skall ses som direkt relaterat till 1990-talets genomgripande förändring av myndigheten. Framför allt bör epitetet *traditionalist* ses som en konsekvens av 1990-talets förskjutning av värdeskalen när det gäller hur man uppfattar statlig förvaltning. *Traditionalisterna* har vägrat flytta upp värdet effektivitet överst på dagordningen, där

det i enlighet med rådande förvaltningspolitiska värderingar hör hemma.

3.2.3 Kåren och tjänstemannarollen

Därmed kommer vi in på en annan fråga som nära hör samman med frågan om kåridentitet och kåranda, nämligen frågan om tjänstemannarollen och hur den uppfattas inom Tullverket. Kåridentitet och tjänstemannaidentitet är två storheter som i vissa fall utesluter varandra, men som också kan samverka. Historiskt sett har de statliga yrkeskårerna och tjänstemannarollen utvecklats hand i hand. Detta gäller dock framför allt kammarskrivarna som grupp. Kammarskrivarna har, som vi nedan skall se, tidigt anammat en professionell strategi, där gruppen hölls samman av sin professionella status. Bevakningskollektivet däremot, har i tidigare skeden framför allt anammat en facklig strategi. I dag kan man inte längre tala om en sådan skillnad. Snarare kan man säga att den fackliga strategin i nuläget inbegriper ett bejakande av den traditionella statsjämsmannarollen.

Det finns en klar skillnad mellan den centrala organisationens sätt att uppfatta tjänstemannarollen, och den självbild man har i facket och i den regionala organisationen. Ju längre ut i den regionala organisationen man kommer, desto starkare är ett traditionellt ämbetsmannaideal, som prioriterar värdet rättssäkerhet. Rättssäkerhet förknippas med att följa regler, och regler är något som Tullverket som myndighet traditionellt varit bra på att handskas med. Eftersom hela området för verksamheten är regelstyrt, och lämnar mycket litet utrymme för skönsmässig bedömning, passar den traditionella tjänstemannarollen verksamheten ”på golvet” mycket bra. En sådan tjänstemannaroll lämnar också ett gott stöd åt tulltjänstemannen som myndighetsutövare, det vill säga i tolkningen, implementeringen och förmedlingen av gällande regler. Den regelstyrde tjänstemannen har klar auktoritet gentemot allmänheten i kraft av regelverket, vilket balanseras av medvetenheten om vikten av åttlydnad av de regler som ställs upp för hans/hennes myndighetsutövning.

Hur går då en sådan tjänstemannaroll ihop med den betoning på effektivitet som är för handen? Naturligtvis finns det spänningar mellan den mer traditionella tjänstemannarollen och den som nu gradvis skapas omkring värdet *effektivitet*.

Effektiviseringen av tullverkets verksamhet, som nu går in i sin konsolideringsfas, innebär bland annat att förhållandet mellan tjänstemannen och allmänheten ges en något annan prägel än tidigare. Effektivitetstänkandet är präglad av företagsekonomisk teori och företagsekonomiskt språkbruk. Sålunda blir svenska företag betraktade som Tullverkets kunder, och Tullverkets uppgift blir att främja effektiv handel.⁴⁷ Mellan den traditionella ämbetsmannautövningen, som innebär implementering av och tillsyn av åttlydnaden av regelverket, och den mer serviceinriktade roll som är förknippad med en kundkontakt, finns en potentiell konflikt. Förändringen är förknippad med den individuella tulltjänstemannens status som tjänsteman, som i en mening degraderas, och kan därmed förväntas ge upphov till protester från kårens sida. Därmed inte sagt att denna latent konflikt behöver aktualiseras. Huruvida så skall ske beror på hur mycket av kårens identitet som är förknippad med en mer traditionell tjänstemannaroll. Det är författarnas bedömning att en mer traditionell tjänstemannaroll urholkats av 1990-talets neddragningar av myndigheten. Troheten mot myndigheten, den stabilitet som följer av en livslång karriär, är i gungning. Att myndigheten under 1990-talet aktivt rekryterat personer med en akademisk bakgrund, som inte med nödvändighet skapat sig någon egentlig tullaridentitet, är en faktor som bör ha påverkat tjänstemannarollen. Huruvida konflikten kommer att aktualiseras beror också, som vi skall återkomma till, på om kåren kan kompenseras för sin statusförlust genom andra åtgärder.

3.3 Facket och Tullskolan – kåridentitetens grundvalar

Hur har då kåridentiteten historiskt skapats? Vilken är bakgrunden till tullarkårens status? Vilka är de strukturella förutsättningarna för kårens/kårernas existens? Man kan urskilja två företeelser som har varit mycket viktiga när det gäller att skapa den tullarkår vi har i dag. Det ena är de fackliga organisationerna, det andra är Tullskolan. Det är också två företeelser som tydligt knyter an till två klassiska strategier när det gäller kampen om makten över arbetet. Den första strategin är professionell. Den professionella gruppens status bygger på tillgång till vissa kunskaper och färdigheter. Utbildningsvägen är den enda väg individen kan gå om hon eller han vill vinna inträde i kåren. Genom att utbildningen görs exklusiv eller svåråtkomlig blir kåren så fåtalig att en styrkeposition uppstår för kårens medlemmar. Den andra strategin är facklig, och förknippas inom forskningen inte med kårer/professioner, utan oftare med yrkesgrupper utan tydlig professionell status. En facklig strategi har historiskt ofta använts av grupper som velat bryta ned de barriärer som professionella grupper skapar runt sin verksamhet.

3.3.1 Tullarfacken och kampen om arbetet

Den fackliga verksamheten inom Tullverket går tillbaka till sent 1800-tal. Det första tullarfacket bildades 1891. Den inkluderade dock endast de extraordinarie tjänstemännen, dvs. de som inte hade fast anställning. En fackförening för de lägre tjänstemännen, de som inte hade tjänstemannaställning utan benämndes ”betjän-te”, bildades 1899, och fick namnet *Sveriges Tullvaktbetjäntes Förening*. 1919 bytte facket namn till *Svenska Tullmannaförbundet*, ett namn som kom att behållas till 1980.⁴⁸

⁴⁸ Den historiska framställningen är, om inte annat anges, byggd på Sandqvist 1986 och Berggren 1989.

Svenska Tullmannaförbundet var en fackförening som organiserade den stora massan inom Tullverket, de som arbetade inom packhusen och på kajerna. Dessa var lågavlönade i relation till de tjänstemän som arbetade med tulltaxering, och som var manschettarbetare. De högre tjänstemännen däremot, organiserade sig år 1900 i en egen fackförening: *Sveriges Allmänna Tulltjänstemannaförening*. Gränsen mellan de två fackföreningarna sammanfaller med den än i dag existerande skiljelinjen mellan bevakningskåren och kammarskrivarkåren.

De två fackföreningarna inom Tullverket, som 1924 kompletterades med en särskild förening för de kvinnliga skrivbiträden och kammarskrivare som hade vunnit tillträde till Tullverket, hade helt olika profiler. STF kom att bli en radikal facklig organisation, som hade en tydlig politisk hemvist i socialdemokratin. STF hade också många medlemmar som var kommunister. SATF däremot hade opolitisk profil, och en betydligt mer borgerlig framtoning. SKTF, de kvinnliga tullarnas fack, låg ideologiskt närmare SATF, trots att arbetsuppgifterna för exempelvis skrivbiträden inte gav dem någon hög position inom Tullverket. Anledningen till detta kan ha varit såväl den kvinnliga tullarnas klasstillhörighet (de kom ofta ur medelklassen och var inte så sällan släkt med manliga högre tjänstemän) som att arbetsuppgifterna (skrivarbete) snarare skapade en arbetsgemenskap med de högre tjänstemännen än med de lägre.⁴⁹ Trots detta gick SKTF 1948 upp i STF.

Man kan tydligt spåra en professionell strategi hos SATF, som bildades delvis som en motvikt till STF. SATF kom att agera fackligt för bevarandet av de privilegier som de högre tjänstemännen hade. Utvecklingen gick dock i motsatt riktning. De hävdvunna löneskillnaderna krympte under efterkrigstiden, de lägre tjänstemännen fick tillgång till internutbildning och närmade sig i status och inflytande kammarskrivarnas nivå. Till detta har utan tvivel bidragit den radikala fackliga kamp som STF bedrivit. Närmandet mellan de två grupperna måste beskrivas som ett nederlag för den professionella strategin gentemot den fackliga.

⁴⁹ Nilsson 1996, kap. 4.

Sedan 1980 finns det bara en facklig organisation som är inriktad på tulltjänstemännen som grupp, *Svenska Tulltjänstemannaförbundet*, som i dag har bytt namn till *Tull-Kust*. År 1980 gick de bägge konkurrerande fackförbunden samman, vilket måste ses som en naturlig konsekvens av den nivellering som ägt rum inom Tullverket såväl som samhället i stort. Det bör också ses som en konsekvens av att SATF egentligen förkroppsligar en professionell strategi snarare än en facklig sådan.⁵⁰ Samgåendet var inte konfliktfritt. Konflikterna kring samgåendet gav eko under en stor del av 1980-talet, men har i dag ebbat ut.

I själva verket ter det sig rimligt att beskriva samgåendet mellan de två fackföreningarna i termer av SATF:s uppgående i STF. STF:s medlemmar har alltid varit fler, och STF:s framtoning dominerar facket i dag. Intervjude refererar till Tull-Kust som ett "bevakningsfack". Ledande personer i Tull-Kust har i de flesta fall sin bakgrund i bevakningskarriären. Trots detta har kammarskri-varkåren blivit kvar i Tull-Kust, vilket kan sägas vara ett tecken på att det i dag trots allt är mer av *en* kår än förr.

Under 1990-talet har dock Tull-Kust i allt högre utsträckning fått konkurrens från andra fackförbund om Tullverkets personal. Rekryteringen av akademiker har lett till att ca 8 % av personalen på dåvarande Generaltullstyrelsen år 1999 tillhör SACO.⁵¹ Detta till trots är det fortfarande Tull-Kust som i allt väsentligt framstår som tullarnas fackförbund.

⁵⁰ SATF har exempelvis inte haft några ombudsmän, eftersom de ekonomiska resurserna saknats. Gruppen har varit för liten för att framgångsrikt driva fackliga krav, och har i stället inriktat sig på att hålla gruppens professionella status uppe. SATF låg exempelvis bakom Tullskolans inrättande 1911.

⁵¹ Uppgiften kommer från SACO:s fackombud i Tullverket.

3.3.2 Utbildning som grund för professionell status

En viktig grund för en kårs existens är en gemensam utbildning, vilken avgränsar kåren från andra anställda på samma arbetsplats. Flera av de statliga kårerna har en sådan utbildning, som dessutom i flera fall är betald, eftersom den har status av internutbildning. Polisen har Polishögskolan, försvaret har tidigare haft flera olika skolor,⁵² Tullverket har tullskolan.

Utbildning är historiskt sett en central byggsten i den svenska tjänstemannakarriären. Tullverkets tjänstemän är inget undantag därvidlag. Skillnaden mellan tulltaxerare och bevakningspersonal grundar sig traditionellt på det faktum att anställning som kammarskrivare varit förbehållen den grupp i samhället som haft studentexamen. För bevakningstjänsterna krävdes enbart folkskola.

Utbildningsnivån var redan på 1800-talet avgörande för ställning inom verket. Kammarskrivarna var en kår i kraft av sin utbildning, medan övrig personal knappast kunde tillskriva sig någon sådan status. 1900-talets utveckling har inneburit *skapandet* av en bevakningskår. En del av denna process har varit förknippad med tullutbildningens utveckling.

Ursprungligen var dock tillkomsten av internutbildning för tullare inte ett projekt som förordades eller ens angick bevakningspersonalen. Tullskolan bildades 1911, med syftet att tillhandahålla den kompetens som behövdes för att hantera det allt mer komplicerade varuflödet över gränserna. SATF, kammarskrivarnas fackförbund, var en aktiv påtryckningsgrupp. Tullskolan kom att erbjuda vidareutbildning för kammarskrivargruppen, något som än mer tydligt än tidigare slog fast gruppens professionella status. Bevakningspersonalen ansågs inte behöva någon utbildning. De lägre tjänstemännen slog tillbaka genom att förklara sig vara överkvalificerade för sina arbetsuppgifter, och därför lämpade att få del av de arbetsuppgifter som kammarskrivarna vanligtvis utförde. Kam-

⁵² För en utvärdering av officersutbildningen, se RRV 1998:47.

marskrivarna som grupp ansågs också vara överkvalificerade för de arbetsuppgifter de lägre tjänstemännen sökte erövra.

Någon utbildning för gränsbevakningen kom inte ifråga förrän på 1950-talet. Utbildning för bevakningskåren var ett viktigt led i professionaliseringen av denna yrkesgrupp, en process som ägt rum under efterkrigstiden. Den stora utbyggnaden av tullutbildningen skedde under 1960- och 1970-talen. Det var också då som bevakningspersonalen på allvar började komma ikapp kammar-skrivarna i status och löneläge.

Tullskolans förändring under efterkrigstiden ligger i linje med den övriga utvecklingen på utbildningsområdet, såtillvida att enhetsskoletanken, som skulle ge alla individer samma möjligheter till karriärutveckling, slog igenom även inom Tullskolan. I slutet av 1980-talet skapades den s.k. grundtullarutbildningen. Det fanns ett behov av att skapa en mer enhetlig kår, och tullutbildningen blev ett redskap för denna strävan. Grundtullarutbildningen innebär att alla nyanställda fick genomgå samma grundkurs, som sedan kompletterades med praktik och påbyggnadskurser. Utbildningen är också mer praktikinriktad än förr, vilket är en konsekvens av uppluckringen av ambitionen att lära ut regelverket i sin helhet. Svensk tullutbildning av i dag kan i ett internationellt perspektiv beskrivas som ett mellanting mellan den praktikbaserade anglo-saxiska myndighetsutbildningen och den tyska utbildningstraditionen, som i allt väsentligt är akademisk. Fortfarande är det dock så att tullaxerare och bevakare bildade skilda klasser. Detta är ett intressant faktum i anseende till Tullskolans betydelse som grund för de nätverk som utgör kårens stomme. På tullskolan är grundläggs kåridentiteten. Tullskolan har trots försöken till enhetlighet fortsatt att utexaminera separata bevakningsklasser och tulltaxerarklasser.

Grundtullarutbildningens idé om basfärdigheter gemensamma för alla tullare blev problematisk under 1990-talets första hälft, i samband med det förestående EU-inträdet. Kraven på bland annat utredningskompetens och språkkunskaper ökade. Då Tullverket traditionellt varit en myndighet med låg utbildningsnivå och få akademiker, upplevdes behovet av kompetenshöjningar inom vissa områden av verksledningen som stort. Lösningen på problemet blev att rekrytera personal med akademisk bakgrund, exempelvis

tullrevisorer med universitetsutbildning. Den pragmatiska inställningen från verksledningen var att myndigheten skulle göra bäst i att utnyttja befintlig utbildning, i stället för att för söka skraddarsy en mer gedigen, men mer kostsam, grundutbildning. Tullutbildningen kom för akademikerna att bli en påbyggnadskurs för att ge fackkunskaper inom tullområdet, inte för att ge en heltäckande grundutbildning.

Akademikerinträdet bemöttes från den fackliga sidan till en början med utpräglad skepsis. Akademikerinträdet skapade en konkurrenssituation där den grupp inom myndigheten som tidigare befunnit sig i underläge, bevakningsgruppen, hotades med ännu en knuff nedåt på rangskalan, medan den gamla "aristokratin", tulltaxerarna, fick konkurrens av en grupp som både har längre utbildning och högre lönekrav. Särskilda akademikerklasser och anpassad utbildningsgång ger ett intryck av exklusivitet, och har liksom skilda fackförbund bidragit till att akademikerna inom Tullverket inte smält in i tullarkåren. Att höja utbildningsnivån inom kåren är till dess fördel. Om kåren som helhet skall kunna dra fördel av den högre utbildningsnivån uppnås krävs dock en verklig integration av det främmande elementet.

En intressant aspekt av de olika gruppernas position inom Tullverket är den skiljaktiga ställning tullskolan har som identitetskapare för olika grupper. Intressant nog är det i dag bevakningsklasserna som värderar sin tullskoleutbildning högst. Bland såväl kamarskrivarklasserna som akademikerna finns det en ofta uttalad motvilja mot tullskolans mer gymnasiala utbildningsform. Att utbildningen i så hög grad är praktikbaserad och att den innehåller ett relativt litet mått av självstudier gör att den i en jämförelse med universitets- och högskoleutbildningar uppfattas som liggande på en lägre nivå. För de grupper som redan format sin professionella identitet genom en sådan utbildning är tullskolan inte heller nödvändig som plattform för status och självkänsla.

3.3.3 Tull-Kust som bärare av en professionell strategi

Bevakningsklassernas positiva inställning till tullutbildningen är bara ett av de exempel författarna har hittat på den fackliga organisationens, och indirekt bevakningspersonalens, övertagande av tullarkårens professionella projekt. Det är i dag Tull-Kust som är bärare av det professionella projekt som pågår inom myndigheten. Inom Tull-Kust finns det engagemang för kårens professionella status och den identifikation med myndighetens verksamhet som man inom tidigare forskning förknippat med kårmyndigheter, och som för ett sekel sedan var en affär för de högre tjänstemännen. Tull-Kusts verksamhet uppskattas av den egna ledningen upptas till över hälften av yrkesrelaterade frågor, medan den rent fackliga verksamheten följaktligen är något mindre till omfånget.

Engagemanget i Tullverkets och tullarkårens utveckling rör av naturliga skäl också tullskolans verksamhet. År 1999 var tullutbildningen ännu en gång i stöpsleven. En anledning är behovet av att skapa en utbildning som tillgodoser krav på såväl enhetlighet som flexibilitet. Det finns emellertid också kårrelaterade motiv. Tullutbildningen är ett moment i en strävan som är gemensam för verksledningen och Tull-Kust, och till vilken vi skall återkomma, nämligen att höja tullarkårens status. Att höja tullutbildningens status är en väg att åstadkomma detta. En höjning av utbildningens status skulle också verka positivt såtillvida att det skulle bli möjligt att attrahera större grupper att söka sig till yrket. Kårens och myndighetens mål sammanfaller därvidlag.

Den väg man gemensamt väljer för att höja tullutbildningens status består av flera delar. Dels förs diskussioner om möjligheten att skapa en tullinriktad högskoleutbildning. Detta förslag förs också fram i Österbergsutredningen.⁵³ Det är ett enklare och billigare sätt att höja tullarkårens status än en tullhögskola, något som tidvis varit uppe på Tull-Kusts dagordning, men hittills inte ansetts

⁵³ SOU 1998: 18, s. 156.

realistiskt. Den andra vägen att höja tullutbildningens och kårens status i samhället bygger på skapandet av mer tydliga skrankor runt tullutbildningen, i form av en tydlig examen eller t.o.m. licens eller auktorisation.

3.4 Att skapa sin roll i samhället

Därmed har vi kommit in på frågan om tullarkårens strategier gentemot verksamheten. Vilka är dessa? Hur påverkar de myndighetens verksamhet?

Som vi sett är tullarkåren en ganska problematisk företeelse i klassificeringshänseende. Det har historiskt funnits två kårer och det finns en regional organisation som skapar regionala identiteter och regionala kollektiv. Dessutom har det under 1990-talet anställts många personer utan någon tydlig kåridentitet. Man kan här med fog tala om en fragmenterad och sammansatt personalstyrka.

Är det då möjligt att under dessa premisser urskilja tydliga strategier gentemot yttrevärlden? Agerar tullarna som kår i dag?

3.4.1 Vår tullväg – att lära sig göra Tullen synlig

Som vi sett ovan är det i dag bevakningskåren som är bärare av tullarkårens professionella projekt. Kammarskrivargruppen har fortfarande en mycket stark position inom myndigheten, de besitter flertalet chefspositioner, och deras arbetsuppgifter har snarast ökat i omfång gentemot bevakningspersonalens,⁵⁴ men de är definitivt inte lika tydliga som grupp, och de syns inte lika mycket utåt.

⁵⁴ Detta faktum är en konsekvens av EU-inträdet, som gjorde att Sveriges gräns emot Finland och Danmark blev inre gräns. Behovet av gränsbevakning minskade således såsom en konsekvens av EU-inträdet.

På detta sätt har det inte alltid varit. Bevakningspersonalens synlighet som grupp i samhället är en företeelse som uppträdde under 1980-talet, och som kan kopplas till den dåvarande verksamheten. Under perioden 1983–1988 var Björn Eriksson Tullverkets högste chef. Björn Eriksson axlade ett tydligt ledarskap för Tullverkets utveckling, och hade idéer inte bara om myndighetens inre utveckling, utan även om hur myndigheten borde uppfattas i samhället. Tullverket borde profilera sig, och Tullverket borde på ett aktivt sätt föra ut kunskap i samhället om sina insatser.

Under denna period värderades gränsbevakningens arbetsuppgifter upp på ett mycket påtagligt sätt. Björn Eriksson uppfattas också av många som en gynnare av bevakningspersonalen, och som aktiv när det gäller att föra fram bevakningspersonalens arbete i ljuset. Det förefaller tydligt att Eriksson inte gynnade Tullverkets ”gamla aristokrati”, kammarskrivarna. Arbetet med att föra ut kunskap om myndighetens arbete fokuserades på gränsbevakningens arbete, kanske framför allt med narkotikabekämpningen. Genom att utnyttja massmedia och genom att på alla tänkbara sätt (Tullens dag, Tullverkets 350-årsjubileum 1986 är några exempel) föra ut budskapet att Tullens arbete är viktigt, lyckades myndigheten etablera en ny bild av verksamheten, en bild av Tullverket som värnare av tryggheten i samhället. ”Tullen visar klorna” är en bekant slogan från denna period.⁵⁶

3.4.2 Tullarkåren och EU-inträdet

Tullverkets arbete, framför allt inom gränsbevakningen, blev mer synligt under Björn Erikssons tid som generaldirektör. Det är författarnas uppfattning att kunskapen om vikten av att göra Tullverket synligt under den efterföljande perioden främst har använts av kåren, och framför allt av tullarnas fackförbund, Tull-Kust. Det mest tydliga exemplet på kårens förmåga att föra ut sitt budskap i

⁵⁵ ⁵⁶ Jacobsson 1986 är ett bra exempel på hur den officiella historieskrivningen framställer Björn Erikssons tid som chef för Tullverket.

samhället är hanteringen av Sveriges inträde i EU.

EU-inträdet framstår, och det kan inte nog betonas, som ett gigantiskt trauma för myndigheten och dess personal. I alla intervjuer kommer förr eller senare EU-inträdet och dess konsekvenser för myndigheten upp till ytan. Vissa fakta har närmast rituell funktion, de återupprepas ständigt av alla inblandade. Att Tullverket var tvunget att permittera 750 personer är ett sådant faktum. Den stora uppsägningen framstår som en katastrof. Alla intervjupersoner har starka uppfattningar om hur EU-inträdet hanterades, även om dessa naturligt nog går i sär, beroende på vilken roll man spelat i skeendet. EU-inträdet är i dag accepterat som ett faktum, men analysen av det som hände under det kritiska halvåret före nyåret 1995 pågår fortfarande. Både på Tullverket och på departementets tullenhet finns ett spontant intresse av att tala om EU-inträdet och att förklara och resonera kring händelseförloppet.

Att återberätta alla turer kring Tullverkets hantering av EU-inträdet låter sig inte göra inom ramen för denna rapport. Det som skall uppmärksammas här är framför allt hur tullarkåren handskades med EU-inträdet. Stämningarna inom myndigheten var mycket negativa, och dessa stämningar förmedlades också till allmänheten. Nedskärningarna inom Tullverket uppmärksammades i massmedia, dels genom att enskilda anställda inom myndigheten gick ut i media och dels genom att Tull-Kust genomförde en egen kampanj mot EU-inträdet. Något klart uttalat nej till EU gavs aldrig från kårens sida, men de aspekter av EU-inträdet som drogs fram var negativa. Denna kampanj tog sin början redan 1992, då man gick ut med en folder och en affischkampanj, som förespråkade en fortsatt stark roll för den svenska tullen. Kampanjen trappades upp under 1994, framför allt efter Gränskontrollutredningens betänkande angående Sveriges gränskontroll vid ett framtida EU-medlemskap, och kompletterades med lobbyarbete och massmediaframträdanden. Information om de förväntade verkningarna av EU-inträdet spreds genom flygblad och broschyrer. I detta informationsmaterial utmålades ett framtidsscenario där narkotika, vapen och rabieessmittade hundar skulle välla in över gränserna som Egyptens gräshoppor.

En intressant aspekt av Tull-Kusts lobbyarbete inför EU-inträ-

det är att det bara var gränskontrollproblematiken som uppmärksammades. EU-inträdet konsekvenser för tulltaxeringsfrågor uppmärksammades inte särskilt i debatten, trots att konsekvenserna av EU-inträdet blev stora även på detta område.

I efterdyningarna till EU-inträdet är det svårt att uttala sig om vilken effekten blev av kårens politiska utspel i EU-frågan. I broschyren *Tull-Kust och EU* som gavs ut som en efterhandskommentar till skeendet deklarerar Tull-Kusts förbundsordförande att riksdagsbeslutet att begränsa antalet uppsägningar till 750 i stället för 1 200 är ett resultat av fackligt arbete. Den opinionsskapande effekten uppskattas av Tull-Kust ha varit hög.

Aktionerna inför EU-inträdet är ett exempel på kårens förmåga att söka stöd utanför myndigheten. Hur är det då med kårens strategier när det gäller den inre verksamheten?

3.5 Kåren och arbetsgivaren

En av de viktigaste faktorerna för en statlig yrkeskårs fortlevnad är förhållandet till arbetsgivaren. Om kåren gör ett gott arbete är det inte ensamt tillräckligt, det måste också finnas en uppfattning hos arbetsgivaren om att det förhåller sig på det viset.

Tullarkårens intressen representeras av tulltjänstemännens (och Kustbevakningens) fackförbund, som är Tull-Kust. Tullarkårens arbetsgivare är staten, och staten representeras av verksledningen, samt i förlängningen av Finansdepartementet och regeringen. Inom Finansdepartementet utövas denna roll sedan 1994 av Tullenheten, vilken tillkom för att svara mot de behov av särskild handläggning av Tullen som Sveriges EU-inträde skapade. Ingen kårmedlem arbetar inom tullenheten, utan den kompetens som finns där är främst ekonomisk och juridisk. Verksledningen kan sägas utgöra mellanledet i en kedja som har följande utseende:

Figur 3.1 Kommunikationen mellan kåren och arbetsgivaren i Tullverket

Finansdepartementets tullenhet—Verksledningen—Tull-Kust—Tullarkåren

Denna kedja kan också i vissa avseenden uppfattas som en kanal för informell styrning av myndighetens verksamhet. Om informationsförmedling och åsiktsbildning fungerar i alla led, så att en gemensam bild av verksamheten och dess mål uppstår, bör myndighetens verksamhet dra nytta av detta.

1990-talet har präglats av en tämligen bristfällig relation mellan kåren och dess arbetsgivare. När det gäller relationen mellan verksledningen och Tull-Kust är detta särskilt tydligt. Något förtroende mellan tullarfacket och verksledningen har inte rått. Till stor del har detta berott på EU-inträdet karaktär av katastrof i tullarkårens ögon. En sådan katastrof borde ha kunnat förhindras, och man ansåg att det var verksledningens, och dåvarande verkschefens, Ulf Larssons, sak att göra det. Verksledningen har kommit att stå som symbol för något som man internt betraktar som det största nederlaget för det svenska tullverket i historien. Till saken hör också skiljaktiga kommunikationskulturer. Verksledningen har utövat en traditionell styrning av organisationen, vilande på en hållning där den formella makten har varit grund för kommunikationen. Ett sådant förhållningssätt skapar distans och risk för missförstånd, om motparten inte har redskap för att hantera det. Under 1980-talet hade kommunikationen mellan kåren och den dåvarande verksledningen haft en mer informell karaktär, varför övergången av naturliga skäl blev svår. När ett misstroende mellan parterna väl etablerats, har kontakterna dem emellan minimerats till det som formellt har krävts, och någon möjlighet till förbättring av relationen har i realiteten inte funnits.

En annan intressant förklaring till den dåliga relationen mellan facket och verksledningen under 1990-talet är det faktum att Tull-Kust främst har karaktären av ett fack för bevakningspersonalen. Björn Erikssons tillträde som generaltulldirektör medförde att bevakningspersonalen kom i fokus, medan Ulf Larssons tillträde

innebar en tyngdpunktsförskjutning från bevakningssidan till tulltaxeringen. De två kårerna inom myndigheten är som två ben, något som har kunnat utnyttja som grund för maktutövning från verksledningens sida, men som också har tenderat att skapa konflikter inom myndigheten.

Också mellan verksledningen och Finansdepartementets tull-enhet har under 1990-talet funnits vissa kommunikationssvårigheter. I detta led har problemet inte varit skilda kommunikationskulturer, utan snarare svårigheten att etablera en lämplig arbetsdelning och beslutskedja mellan departement och verk. Även i denna relation har EU-inträdet varit viktigt. Om man från tullarkårens sida inte anser att verksledningen tillvaratog myndighetens intressen i samband därmed, så anser man från departementets sida å andra sidan att verksledningen inte agerat i enlighet med tjänstemannarollens skyldighet att genomföra regeringens beslut. För författarna framstår detta som något av ett verksledningens dilemma.

Vad det betytt för kåren och för myndigheten att den informella styrkedjan varit behäftad med betydande brister är omöjligt att uttala sig om. Det står dock klart att det resulterande arbetsklimatet inom myndigheten knappast underlättat verksamheten.

Den senaste perioden har dock inneburit betydande förändringar när det gäller klimatet mellan kår och arbetsgivare. Tullverkets nuvarande ledning ser vikten av att underhålla relationen med den fackliga organisationen, att informera och förankra beslut inom kåren. Frågor som för kåren är nyckelfrågor med stor symbolisk betydelse behandlas med respekt och handläggs omsorgsfullt. Samtidigt som denna omsvängning, och paradoxalt nog, införs också betydligt starkare styrmekanismer. Den tidigare verksledningens policy att så långt som möjligt delegera besluten nedåt i organisationen kan knappast längre uppfattas gälla. I realiteten har kåren knappast mer att säga till om i dag jämfört med situationen för fem år sedan, men det finns en känsla av delaktighet i besluten som inte tidigare existerat.

Även relationen mellan tullenheten och verksledningen har förbättrats betydligt. Här finns i dagsläget en samsyn på Tullverkets verksamhet, som vilar på den solida grund som en gemensam bakgrund och gemensamma uppfattningar om statlig verksamhet ut-

gör. Framför allt är det värdet *effektivitet* som utgör den minsta gemensamma nämnaren för tullenhetens och verksledningens strävanden.

Det är detta värde som bildar den grund på vilken samsyn och samarbete vilar. Tullverket har på bara några få år blivit en mycket modern myndighet, där vikten av effektivitet har sjunkit in i myndighetens kollektiva medvetande, så att det för en utomstående framstår som det övergripande målet för verksamheten.

3.6 Tullarkåren i framtiden

En mycket intressant fråga är hur Tullverket kommer att utvecklas i framtiden, och vilken tullarkårens roll kommer att vara i denna utveckling. Den nuvarande verksledningen har stakat ut en mycket tydlig kurs för myndigheten. Honnørsorden är enhetlig regeltillämpning och flexibilitet. Tullverkets centrala funktioner sätts i centrum; man talar i dag om gränsskydd och effektiv handel som myndighetens huvuduppgifter. Samtidigt genomför man en centralisering, man samlar det operativa ansvaret för verksamheten inom Tullverket. Utvärderande och uppföljande verksamhet har stärkts genom att man skapat en avdelning för internrevision, där det finns en chefsbefattning, och där man nu för första gången anställt en externrekryterad controller.

I denna utveckling finns mycket som gör den acceptabel för tullarkåren. Verksledningens önskan om enhetlig regeltillämpning stämmer väl överens med tullarkårens förståelse för och respekt för regler. En tydlig styrning är heller inte främmande för kåren.

Verksledningens önskan om större flexibilitet inom kåren, som i praktiken innebär att gränsen mellan de två traditionella kårerna suddas ut, står i överensstämmelse med fackets strategier. Flexibilitet kan komma att betyda såväl individens vandring mellan två karriärer, som dessa karriärers partiella sammansmältande. I framtidens tullarbete kommer kanske gränsen mellan bevakning och tulltaxering att vara mer flytande än i dag. Tidsödande och dyra kontroller av varuflödet ersätts med stickprovskontroller och med

ett större mått av direktinformation och andra preventiva åtgärder som riktar sig till företagen. Flexibilitet kan också betyda att Tullen får överta arbetsuppgifter som traditionellt utförts av andra myndigheter.

Kan man då uppfatta den goda relationen mellan alla parter som hållbar i längden? Och vad betyder den egentligen för myndigheten och för kåren? Den andra frågan går, med hänsyn till det korta tidsperspektivet, ännu ej att utvärdera. Den första frågan är också problematisk. Den osäkra länken i kedjan är den tredje, nämligen relationen mellan kåren och den fackliga organisationen. Det får betraktas som osäkert huruvida den etablerade samsynen verkligen gynnar tullarkårens intressen. I rent fackliga frågor förhåller det sig inte säkert så.

Som redan har nämnts finns det också längre ut i organisationen på många håll en mer traditionell uppfattning om tjänstemannarollen, som inte har värdet effektivitet som ideologisk grund. Huruvida kårens interna strategier gynnas av ett långtgående samarbete med myndighetens ledning återstår att se. På bägge dessa punkter är nuet en brytningstid, där det ännu inte finns grund för någon förutsägelse om framtiden.

4 Kåridentitet och kårintresse: diplomat kåren

4.1 UD – konstant i en radikalt förändrad omvärld

Om Tullverket kan betraktas som ett exempel på en myndighet som har genomgått en genomgripande förändring under 1990-talet, så kan UD tas som exempel på motsatsen. Visserligen har, som vi skall se, EU-inträdet inneburit förändrade förutsättningar för kåren. I allt väsentligt är dock svensk utrikesförvaltning sig lik, oavsett de stora förändringar som har skett i omvärlden. Trots en större omorganisation av UD, som anses ha ”ersatt avdelningsorganisationens traditionella hierarki” med en matrisorganisation, har utlandsmyndigheterna fortfarande en ganska självständig position i förhållande till departementet. De har formellt myndighetsstatus, även om det finns vissa inskränkningar i deras position som självständiga myndigheter.⁵⁷ Den stora påverkan som datoriseringen inneburit för exempelvis tulltaxeringen har inte berört utrikesförvaltningen på något liknande sätt. Diplomatiska kontakter kan inte datoriseras, förhandlingsarbete är en grannliga uppgift som kräver stora insatser i form av smidighet, anpassningsförmåga och strategiskt tänkande. Över huvud taget är kärnområdet i utrikesförvaltningens arbete avhängigt av enskilda individers personliga insatser. Av denna orsak är diplomat kåren som sådan bättre skyddad mot förändringens vindar än andra kårer.

⁵⁷RR 4 1997/98, s. 76–80.

Inte heller den förvaltningspolitiska utvecklingen har på något genomgripande sätt påverkat UD. I jämförelse med Tullverket framstår detta mycket klart. Resultatstyrning är en papperskonstruktion så länge man inte på något rimligt sätt kan mäta resultatet. Att mäta den tid varje tulldeklaration tar i anspråk är en teknisk fråga, men att mäta den tid det tar att lösa en mellanstatlig konflikt bör uppfattas av alla inblandade som orimligt, på grund av uppgiftens kvalitativa karaktär.⁵⁸ Vissa av utrikesförvaltningens uppgifter, som exempelvis ambassadernas konsulära arbete, skulle emellertid kunna bli föremål för resultatstyrning. Författarna har dock inte funnit några tecken på att så sker. Förklaringen är rimligen UD:s status av departement och myndighet i samma organisation. Förmodligen spelar här den informella dialogen inom UD en betydligt större roll än mellan andra departement och myndigheter.

En aspekt av 1990-talets utveckling som verkligen reellt förändrat förutsättningarna för UD:s arbete, är Sveriges inträde i EU. EU-inträdet har gjort att andra fackdepartement nu i realiteten sköter en del av det arbete som traditionellt tillkommer UD. EU-inträdet har också inneburit att en annan ämbetsmannatradition kommit in i utrikesfrågorna. Inom EU efterfrågas specialistkompetens i olika frågor, medan den traditionellt högt värderade generalistkompetensen inte är lika central. EU:s regler kräver att skriftliga rapporter från varje möte i kommittéer och arbetsgrupper skall ha nått Sverige inom 24 timmar efter att mötet hållits. Möten och rapportskrivande tar mycket arbetskraft i anspråk. EU-inträdet har förutom att ge arbetet inom UD ett något annat innehåll, också skapat en konkurrenssituation när det gäller arbetskraften. Handläggare med utredningskompetens och goda språkkunskaper är eftertraktade inom EU-administrationen.

Hur har då diplomatkåren, om alls, förändrats under 1990-talet? Hur fungerar kåren i verksamheten? Kan man liksom hos tullarna se tydliga strategier i förhållande till verksamheten? Är dessa lyckade eller misslyckade utifrån kårens och myndighetens synsätt?

⁵⁸Angående svårigheten att mäta utrikesförvaltningens resultat, se exempelvis RR 4 1997/98, s. 111–112.

4.2 Kåridentiteten och tjänstemannarollen

Den första fråga man måste ställa sig är precis samma fråga som vi ställde angående tullarkåren, nämligen, finns det en kår? På den frågan är det betydligt enklare att svara i fallet diplomaterna. Det råder ingen tvekan om att diplomatkåren existerar som reellt fenomen. Man har en egen internutbildning, till vilka bara de antas som skall gå den diplomatiska banan. Man har också precis som tullarna en uniform, i form av en tydlig klädkodex, som inte tillåter personliga utsvävningar. Det finns också en diplomatkultur, som de flesta intervjupersoner har svårt att sätta ord på, men som ändå erkänns som existerande.

Alla som arbetar på UD tillhör dock inte denna diplomatiska kår. Man kan urskilja tre kategorier av anställda som inte tillhör kåren, eftersom de inte har gått handläggarutbildningen. Dessa tre kategorier är assistentpersonalen, de s.k. specialisterna och de lokalanställda. Av dessa tre är assistentpersonalen och de lokalanställda lägre placerade lönemässigt och hierarkiskt, medan specialisterna i många bemärkelser kan betraktas som likställda. De första två grupperna har sina traditionella roller inom utrikesförvaltningen, som biträden och servicepersonal till diplomatkåren, medan specialisterna är experter inom olika områden, exempelvis öst-europakunskap eller biståndsfrågor, som anställs för sin sakkompetens. Specialisterna får inte fast anställning inom UD, men de har kommit att bli ett alltmer permanent inslag i verksamheten. Specialisterna har också blivit fler under 1990-talet, bl.a. som en konsekvens av EU-inträdet.

Av dessa olika grupper inom UD är det dock bara den egentliga diplomatkåren som kan betraktas som en kår. De lokalanställda är spridda på olika ambassader, utan kontaktytor emellan, och möjligen utan gemensamma intressen. Assistentpersonalen har i stället för att bilda en gemensam sak koopterats, genom den möjlighet att ta steget in i diplomatkåren som tillkom under 1980-talet. Enskilda individer inom assistentkåren har haft möjligheten att genom vidareutbildning och efter förtjänst ta klivet in bland handläggarna. Att

detta steg togs kan ses som ett försök från utrikesförvaltningen att bekämpa föreställningen att UD var en sluten värld, dit endast ett elitskikt inom samhället hade tillträde. Specialisterna bildar öar i verksamheten, de saknar gemensam bakgrund och är av naturliga skäl utspridda på olika avdelningar.

Vad är det då som definierar diplomatkåren? Grunden för en diplomatkarriär är den s.k. handläggartutbildningen, det vill säga UD:s internutbildning. Redan antagningen till handläggartutbildningen skapar en exklusivitet och en gräns gentemot omvärlden, eftersom långt ifrån alla som ansöker antas. Handläggartutbildningen syftar till att ge individen det som enligt kårmedlemmarna själva är utmärkande för dem, nämligen *generalistkompetens*. Diplomaterna identifierar sig som generalister, dvs. annorlunda än de experter som anställs som generalister. Diplomaterna anser sig genom sin utbildning besitta den bredd som krävs för att klara att representera Sverige utomlands. Generalistkompetensen är starkt knuten till den diplomatiska karriären. Anpassningsförmåga och följsamhet är ett måste för den som utan möjlighet till eget val skall skickas till olika delar av världen, där kraven på den utsände kan innebära allt från cocktailparty till tjänstgöring iförd hjälm och skyddsutrustning.

Exakt vilka kunskaper generalistkompetensen innebär är för författarna mycket svårt att få grepp om. Det förefaller inte vara fråga om sakkunskaper, utan snarare om ett förhållningssätt och en rad inlärdade beteenden, som innefattar allt från förmågan att alltid stava alla namn rätt i en promemoria, till förmågan att aldrig formulera en åsikt på ett sådant sätt att den inte kan anpassas till en förändrad förhandlingssituation. Generalistkompetensen är med andra ord snarare att betrakta som *Herrschaftswissen* (förmåga att behärska situationen genom att behärska det kulturella regelverket) än *Leistungswissen* (sakkunskaper).⁵⁹ Det är en kompetens som lärs in genom praktik, vilket också är den största delen av utbildningen. Diplomatkårens inläring är organiserad på det sätt

⁵⁹Beträffande dessa begrepp som analytiska redskap, se exempelvis Florin & Johansson 1996, s. 109–115.

som kårer historiskt sett haft sin utbildning organiserad, som ett lärlingskap. En sådan utbildningsgång är väl ägnad att bilda grund för inläring av ett informellt regelverk. Ett sådant regelverk bidrar till upprätthållandet av den kulturella koden i en organisation snarare än till upprätthållandet av objektiva och mätbara värden.

Fenomenet generalistkompetens lämpar sig genom sin svårgripbarhet väl för att underbygga kårens exklusivitet. På detta sätt används den i dag av kårens medlemmar. Det privilegium (av vissa uppfattad som en plikt snarare än ett privilegium) man värnar är rätten att bli utsänd till en svensk beskickning utomlands. Att vara stationerad utomlands är ett vedertaget led i den diplomatiska karriären. Karriärgången innebär att man efter avslutad handläggartutbildning tillbringar några perioder om tre år vardera utomlands. Sedan återvänder man till Stockholm för tjänstgöring hemma under några år, för att sedan tillbringa ytterligare några treårsperioder utomlands. Slutmålet för en diplomatkarriär är att bli svensk ambassadör. Det finns inga naturliga karriärvägar inom UD för andra grupper än diplomatkåren.

Generalistkompetensen används genomgående för att upprätthålla murarna kring kåren. Man kan inte bli utsänd ("åka ut" med kårens eget språk) utan att ha ett anställningsavtal där förflyttningsplikten finns inskriven, och ett sådant anställningsavtal har inte specialisterna inom UD.⁶⁰ Endast handläggartutbildningen kan utgöra grund för generalistkompetensen. Eftersom denna är så svårfångad blir den också svår att ifrågasätta. Kårens medlemmar uppfattar det som möjligt för generalister att vara specialister inom olika områden, utöver generalistkompetensen, men de uppfattar det inte som möjligt att utöver sin expertkompetens också vara generalist. Detta resonemang har aktualiserats på grund av det ökande antalet experter inom UD, av vilka vissa individer skulle

⁶⁰ Notera dock att även assistenttjänsterna innebär förflyttningsplikt och därmed möjlighet till utlandskommendering.

önska att inträda i diplomatkåren. Mot detta är kåren avogt inställd. På vilken grund generalistkompetensens exklusivitet vilar är svårt för en utomstående att förstå.⁶¹

Det är följaktligen lätt att uppfatta den diplomatiska kåren som en aktör utåt, vilken värnar om sin särskilda position inom utrikesförvaltningen. Hur förhåller det sig då med kårens sammanhållning och kultur inåt? Kan man tala om kåranda eller laganda på samma sätt som man kan göra det i fråga om tullarkåren?

Liksom tullarkåren präglas av en identifikation med arbetsuppgifterna, vilken i hög grad präglar kårens kultur, präglas också diplomatkåren av arbetet. Arbetsuppgifterna förutsätter dock i stället för laganda en hög grad av individualism, som gör kårandan om inte obefintlig så åtminstone annorlunda än Tullverkets. Rörligheten är institutionaliserad i karriären, och skapar individer som är beredda att byta arbetskamrater och arbetsplatser. Jämfört med tullarna, som har regionala bindningar och skiljaktiga regionala kulturer, är diplomatkåren mycket flyktig. Författarnas uppfattning, som visserligen är svår att belägga, är att personliga bindningar är mindre viktiga i diplomatkåren än inom Tullverket. Diplomatkariären innebär en konkurrens om de bästa placeringarna, ett ständigt jämförande av individer inom samma åldersgrupp. Handlägggarutbildningen skapar visserligen, precis som Tullskolan, ett nätverk runt individen, men efter handlägggarutbildningen vidtar karriären. Konkurrensen är i hög grad institutionaliserad och omges av vissa rutiner. Allt individen åstadkommer bedöms, ofta även av andra än de egna cheferna. Kåren bildar kollektiva opinioner om individen, som sedan fungerar som dörröppnare respektive dörrstängare i karriären.

Kårandan fungerar följaktligen i högre grad vertikalt än horisontellt, och bygger på att man allmänt visar omsorg om kåren, framför allt såtillvida att man axlar ett ansvar för kårens fortlevnad genom att visa omsorg och respekt både mot de som går före och

⁶¹ Ovanstående är byggt på intervjumaterial, men liknande invändningar kan återfinnas i exempelvis RR 4 1997/98. Se exempelvis ang. Diversifiering s. 28–29, ang. mål för och styrning av utrikesförvaltningen, s. 34–35. Se särskilt ang. begreppet generalist s. 37.

kommer efter i karriärtrappan. I stället för de personliga banden finns en kollektiv gemensam identitet. UD:s verksamhet bygger på alla nivåer på detta kårens inre samförstånd. Efter att ha varit ute under en period är det normalt att man kommer hem och axlar ansvaret för att bevaka de utsändas intressen exempelvis genom facklig verksamhet. På så sätt betalar man tillbaka den hjälp och det stöd man själv fick hemifrån som utsänd. Naturligtvis är detta en idealbild, som kanske inte alltid besannas. Medvetna föreställningar om banden till kåren finns dock hos flera intervjupersoner.

4.3 Diplomat kårens strategier

En gemensam strävan efter att främja kårens bästa genomsyrar UD:s verksamhet. Eftersom diplomatiska kåren är bärare av UD:s identitet, framstår det som svårt att särskilja vad som är bra för utrikesförvaltningen från vad som är bra för diplomatiska kåren. Dessa två värden flyter ihop i praktiken. Därför är det svårare att tala om medvetna strategier när det gäller diplomatiska kåren än när det gäller Tullverket. Möjligen finns det inga *medvetna* strategier som har som mål att främja diplomatiska kårens intressen. Kårens och UD:s intressen har vuxit samman till en symbios. Kåren bemannar alla nyckelpositioner inom UD. Någon tydlig gräns mellan den politiska sfären och tjänstemannafären finns inte inom departementet. Kårmedlemmar bemannar också de politiska posterna. Det finns ett elitskikt inom departementet som vandrar mellan de olika rollerna. Att de politiska posterna besätts av kåren bäddar för samförstånd kring utrikesförvaltningens och kårens gemensamma intressen.

Kåren bemannar också chefsposterna inom tjänstemannakarriären, kåren utövar arbetsgivarintresset. Det fackliga arbetet kan knappast karaktäriseras som kamp, på det sätt som är fallet inom Tullverket. I stället har dialogen mellan fack och arbetsgivare karaktären av meningsutbyte mellan två generationer, och de skillnader som finns har inte karaktär av intressekonflikt utan av skillnader i erfarenhetsgrund. Rörande huvudmålet, UD:s och dip-

lomatiska kårens fortlevnad, råder koncensus. Stabilitet och långsiktighet är konsekvensen, såväl för kårens som den svenska utrikespolitikens räkning.

Kåren skapar och återskapar sig själv i alla avseenden. Rekryteringsgrunderna skapas av kåren, som bemannar den antagningsnämnd som avgör vilka som skall antas till handläggartutbildningen. Antagningen sker på grund av personliga intervjuer. Man tittar då på de kvaliteter hos individen som utgör fröet till den omhuldade generalistkompetensen. Utlandserfarenhet är meriterande, liksom språkkunskaper. Man söker efter människor som har anpassningsförmåga och social kompetens.

Befordringen är också en affär som i allt väsentligt behandlas av kåren. Befordringen är intressant för att den till hälften är (informellt) reglerad, och bygger på att alla handläggare går igenom vissa faser i karriären, och till hälften vilar på oskrivna regler och tysta omdömen om en individ. Varje år får medlemmarna av diplomatiska kåren möjlighet att anmäla sitt intresse för de poster inom utrikesförvaltningen som kommer att bli lediga. En postering innehas i normalfallet i tre år. Det finns oskrivna regler för vilken typ av postering som är möjlig att få, och som det därmed kan vara idé att söka. Befordringsgången innebär att man byter upp sig från mindre prestigefyllda och åtråvärda posteringar till mer åtråvärda sådana. Så småningom blir det aktuellt med befordring till chefspositioner i verksamheten. Befordran beslutas av personalavdelningen och den politiska ledningen, efter förord från kårmedlemmar i chefsposition. Det finns ett beredningsorgan, den s.k. befordringsberedningen (POB), i vilken förarbetet sker. Någon formaliserad befordringsgrund existerar inte, det är i stället en fråga om subjektiva omdömen, som inte protokollförs. Det finns ingen möjlighet att överklaga.

Även uppföljningen och utvärderingen av UD:s verksamhet sköts internt inom kåren. UD har ingen internrevision med ansvar för utlandsbeskickningarna. Den uppföljande verksamheten på utlandsbeskickningarna sköts av UD:s egna inspektörer. Två inspektörer och en biträdande dito sköter uppföljningsverksamheten. Inspektörerna gör visitationer, som förannonseras minst sex månader i förväg. Ju längre i förväg ett besök annonseras desto bättre

anses det vara. Inspektören är själv en medlem av diplomatiska kåren. Det anses viktigt att inspektören själv inte längre är ”i karriären”. Inspektörens integritet värnas därmed för påtryckningar. Icke desto mindre är det tydligt att uppföljningsarbetet är en intern affär, där interna värderingar råder.

De mål som granskningarna skall uppfylla är mycket brett formulerade, och inkluderar såväl frågan om hur väl utlandsmyndigheten följer gällande förordning om utrikesrepresentation, huruvida verksamheten bedrivs effektivt, att arbetsmiljön fungerar för de anställda, samt att departementets styrning av utlandsmyndigheten fungerar tillfredsställande. Inspektionsprotokollen ger dock ingen anledning att anta att någon mer grundläggande analys av måluuppfyllelse, eller någon resultatanalys, sker. Detta får antas delvis vara en funktion av att verksamhetsmålen inte har formulerats tydligt i de dokument där man skulle förvänta sig att återfinna dem: i budgetpropositioner och regleringsbrev.⁶² Arbetsmiljöfrågor utgör en stor del av de påpekanden som görs.⁶³

Syftet med denna genomgång har varit att visa hur välintegrerad diplomatkåren och utrikesförvaltningen är, samt hur sluten denna värld ändå fortfarande är för utomstående. Personalpolitiken är en fråga som sköts av kåren internt. Det faktum att utrikesförvaltningens mål i praktiken formuleras av de som är satta att uppfylla dem, och att individer av samma grupp också sköter utvärderingen av resultatet, skapar en osynlig barriär mellan diplomatiska kåren och resten av statsförvaltningen. Skillnaden mellan kårernas ställning inom Tullverket och UD är på denna punkt enorm.

⁶²RR 4 1997/98, s. 100–101.

⁶³ Beträffande UD:s inspektörer, se Föreskrifter för utrikesförvaltningen, UF 1997:5. Analysen bygger också på rapporter från 1998 års inspektioner av ambassader och generalkonsulat i S:t Petersburg, Sarajevo, Bern, Hanoi, Kina, Hamburg, Managua och Warszawa. Beträffande myndigheters allmänna förmåga att utvärdera sig själva, se Ds 1996:36. Beträffande UD särskilt, se RR 4 1997/98, s 43–44.

4.4 Diplomatkårens framtid

Hur kommer då diplomatkårens framtid att se ut? Kommer kårens starka och stabila position inom UD att bestå?

Det finns en rad frågetecken kring detta, något som beror på den starka omvärldsutvecklingen. Man kan inte utesluta att kåren kommer att påverkas av utvecklingen, framför allt när det gäller Sveriges fortsatta integration i EU, och EU:s utveckling mot ett alltmer sammanhållet "Euroland". Kring dessa frågor blir det inte möjligt att annat än spekulera.

En fråga gäller de svenska beskickningarna i andra europeiska länder? Kommer vi att ha behov av sådana i en framtid? Om inte, hur kommer då UD:s roll i Sveriges internationella åtaganden att formas? En annan fråga gäller den svenska utrikespolitiken inom ett tänkt Euroland? Kommer det att finnas en sådan? Eller kommer utrikespolitiken att vara gemensam för alla EU-länder, och utrikesrepresentationen placerad i Bryssel? En tredje fråga som rör detta problemområde är vad som händer om upplösningen av nationalstatens gränser fortsätter, för att ersättas av regioner, som inte sammanfaller med de gamla nationsgränserna? Kommer det då att vara rimligt att upprätthålla det statsbaserade nätet av svenska beskickningar?

På denna nivå är det knappast fråga om en utveckling som kommer att äga rum i en nära framtid. Andra tendenser är emellertid mer påtagliga. EU-inträdet har gjort att utrikesförvaltningen fått konkurrens om monopolet att hantera utrikesärenden. När det gäller Regeringskansliet och de statliga myndigheterna är detta redan ett faktum. Myndighetssfären är emellertid bara en del i en större trend, som innebär att allt fler organisationer skaffar sig egen "utrikesrepresentation". Såväl intresseorganisationer som företag följer denna trend.

Det största hotet mot diplomatkårens självstyre är dock förmodligen upplösningen av de tydliga gränserna kring kåren, kårens kompetens och kårens utbildning. Om specialister och exper-

ter inom UD på bred front får rätt till utlandskommendering, kommer generalistkompetensens särställning och mytbildningen kring denna, snart att vara historia. Diskussioner kring denna problematik har förts under de senaste åren.⁶⁴ Om utgången blir separat befordringsgång och separata karriärvägar för specialisterna kommer kårens ställning i utrikesförvaltningen att bevaras. Om inte, kommer diplomatiska kåren i en snar framtid att börja förändras i takt med omvärlden.

⁶⁴ Se exempelvis RR 4 1997/98, s. 37: "Enligt revisorernas mening kräver den ökande internationaliseringen och olika verksamhetsområdens ökade komplexitet i allt större utsträckning professionalitet i form av specialistkompetens. Det gäller bl. a. exportfrämjande, handläggning av utrikesärenden, internationellt utvecklingssamarbete samt kultur och information mer också – det vill revisorerna betona – utrikesförvaltningens huvuduppgifter, t. ex. bevakning och rapportering."

5 Kårernas löneutveckling

Ett sätt att försöka finna data som kan utvisa huruvida olika kårer är aktörer i spelet om de offentliga resurserna är att studera lönestrukturen över tiden inom respektive kår. En kår som är stark, har hög grad av autonomi och där de organ som skall kontrollera kåren utövar en svag styrning borde ha en bättre löne- och förmånsutveckling än de kårer där fallet är det omvända. Vidare kan lönestatistik och karriärutveckling också visa i vilken utsträckning tesen om den ovilja kåren kan ha inför att befordra kvinnor har någon form av relevans. Sammantaget kan därför den löne- och befattningsinformation som exempelvis Arbetsgivarverket har tillhandahållit ett underlag som kan stämmas av mot våra tidigare kvalitativt underbyggda slutsatser .

5.1 Lön och befordran inom tullarkåren

Det material som presenteras i detta avsnitt bygger på en jämförelse av material för år 1988 respektive år 1998. Data är hämtade ur Arbetsgivarverkets statistiska datalager och har tagits fram med stöd av Tullverkets personalavdelning. Detta material omfattar endast de individer som var anställda inom Tullverket 1988 och som fortfarande var anställda 1998. Således utesluts individer som slutat, gått i pension eller bytt arbetsgivare inom staten under

⁶⁵Myndigheternas lönekostnader, RR 1998/99:5, s. 13.

⁶⁶ I detta avseende bortses från gruppen ”övriga chefer” eftersom denna grupp bara omfattar sex personer, vilket är ett alltför litet antal för att utgöra något relevant referensmaterial.

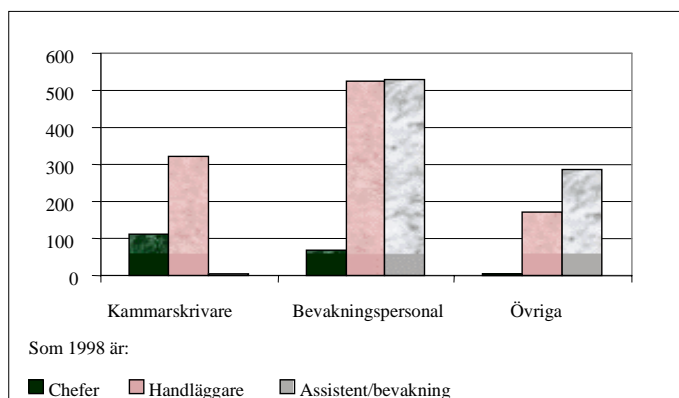
tidsperioden. Med stöd av materialet kan en överblick skapas rörande vissa strukturer inom Tullverket. Materialet baseras på samtliga individer inom Tullverket som var anställda både 1988 och 1998. Genom att klassificera dessa i tre kategorier kan tullarkårens karriärutveckling och löneutveckling kartläggas.

De tre personalkategorierna 1988 var kammarskrivare, bevakningspersonal och övriga. I den senare gruppen ingår assistentpersonal och övrig externt rekryterad personal som vid tillfället innehade handläggare- och chefsbefattningar. Eftersom Tullverket sedan mitten av 1990-talet inte särredovisar kammarskrivare och bevakningspersonal är uppdelningen 1998 gjord i tre andra kategorier, nämligen chefspersonal, handläggare och bevaknings- och assistentpersonal. Vår uppdelning utgår huvudsakligen från den uppdelning Tullverket gör. De lägre chefsgrupperna (gruppchefer, motsv.) har dock inkluderats i gruppen handläggare i detta urval.

5.1.1 Intern mobilitet

Den interna rörligheten och könsfördelningen inom Tullverket för de som var anställda inom myndigheten år 1988 och fortfarande är det år 1998 ser ut på följande sätt:

Diagram 5.1 Karriärutveckling bland anställda 1988-98, Tullverket



Som framgår av diagram 5.1 sker den huvudsakliga chefsrekryteringen från gruppen kammarsskrivare. Två chefer av tre i urvalet år 1998 har en bakgrund som kammarsskrivare. I detta sammanhang bör man dock beakta att det endast på senare år varit möjligt för personal med bevakningsbakgrund att få tillträde till alla chefspositioner varför man i ljuset av detta får betrakta de 37 % av chefsbefattningarna som personal med bevakningsbakgrund som en viss framgång för den integrationsprocess verksledningen bedrivit. Även om bevakningspersonalen tycks ha fått ett ökat inflytande genom chefsbefattningar är det endast 5 % av bevakningspersonalen som gör en sådan karriär. Det är fortfarande kammarsskrivarna som har störst chans till befördran (25 %).

Andelen chefer som gjort karriär inom myndigheten under de senaste tio åren och som ej är medlemmar av tullarkåren är nära nog obefintlig. Detta visar att kåren fortfarande har en stark intern ställning inom Tullverket.

5.1.2 Könsfördelning och intern mobilitet

Det finns ett tydligt könsmonster i den interna mobiliteten. Kvinnorna är relativt sett färre högre upp i hierarkin.

Diagram 5.2 Befattningarna 1998 fördelade efter kön

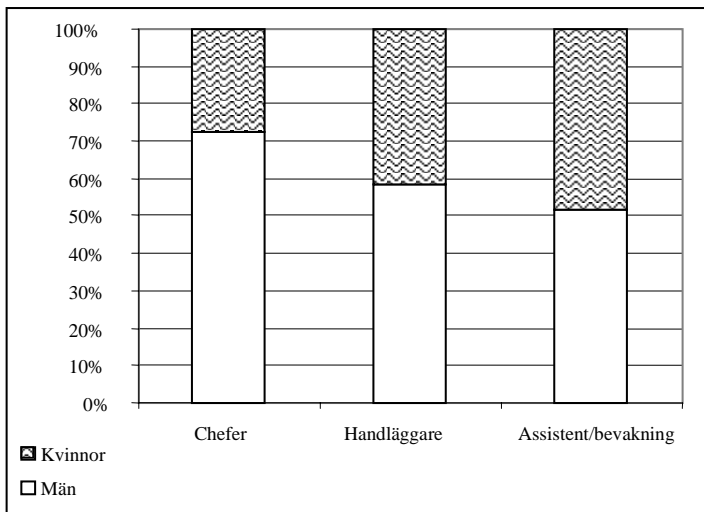
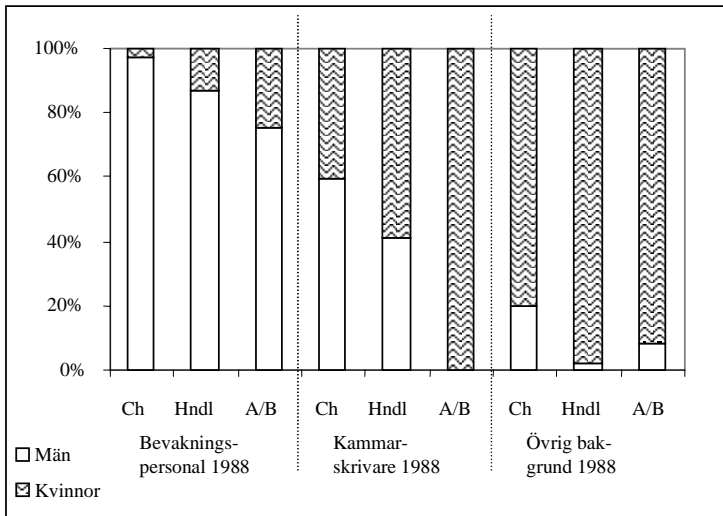


Diagram 5.3 Kön och kårtilhörighet 1988 samt befattning 1998



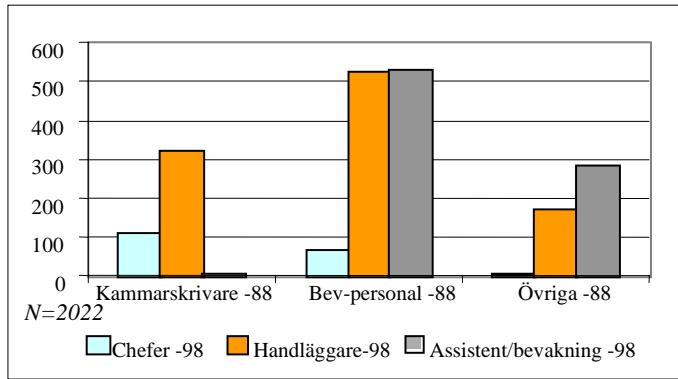
Av bevakningspersonalen är det nästan uteslutande män som gjort karriär till chefer, ett mönster som skiljer sig från kammarskrivarna där könsfördelningen är betydligt jämnare.

För kvinnor med karriärambitioner är det dubbelt fördelaktigt att välja handläggarkarriären, eftersom detta både är en säkrare befodringsgrund för kvinnor och en säkrare befodringsgrund över huvud taget i myndigheten. Notera också att en betydligt större andel av männen än kvinnorna i assistent- och bevakningskollektivet tar klivet över till en handläggarkarriär.

5.1.3 Löneutvecklingen 1988–1998

Löneutvecklingen är baserad på grundlön plus fasta tillägg.

Diagram 5.4. Medellöneutveckling för olika grupper inom Tullverket



Totalt sett är utvecklingen av medellönen över tid bättre för den grupp som startade karriären som kammarsskrivare än för den grupp som startade inom bevakning. Framför allt är det löneutvecklingen för den grupp som i dag är chefer som drar upp totalsiffran. Lönespridningen är såväl 1988 som 1998 större inom gruppen kammarsskrivare/handläggare än bland dem som har en bakgrund som bevakningspersonal.

Tabell 5.1. Medellöner 1988 och 1998 för olika grupper inom Tullverket

och 1998 är	Individer som 1988 var			Totalt
	Kammar- skrivare	Bevaknings- personal	Övriga	
Chefer Medellön 1988	12 093 kr	10 342 kr	10 554 kr	11 407 kr
Medellön 1998	26 417 kr	22 025 kr	25 735 kr	24 785 kr
Hand- Medellön 1988	10 989 kr	9 897 kr	9 631 kr	10 198 kr
läggare Medellön 1998	19 228 kr	17 486 kr	17 113 kr	17 975 kr
Assistent & Medellön 1988	9 669 kr	9 459 kr	9 265 kr	9 392 kr
bevakning Medellön 1998	15 684 kr	15 826 kr	15 337 kr	15 655 kr
Medellön totalt 1988	11 262 kr	9 717 kr	9 415 kr	9 983 kr
Medellön totalt 1998	21 042 kr	16 978 kr	16 110 kr	17 661 kr

När man jämför olika gruppers medellön 1988 och 1998 kan man för det första konstatera att chefskollektivets medellöner per månad 1998⁶⁷ beror på karriärbakgrund. Chefer med kammarskri- varbakgrund har högre medellön än chefer med bakgrund inom be- vakning. År 1998 överstiger denna differens 4 300 kronor.

År 1988 var en medellönen för en kammarskrivare drygt 12 000 kronor, medan den för bevakningspersonalen var strax un- der 9 500. Differensen mellan grupperna i absoluta tal var således ca 2 500 kronor. År 1998 var medellönen för en handläggare 19 228 kronor om individen har sin bakgrund som kammarskri- vare, 17 486 kronor om individen har sin bakgrund från bevak- ning. Inom den grupp som 1998 tillhör bevakning och assistent- personal finns däremot inte någon markant skillnad mellan dem som 1988 var kammarskrivare eller tillhörde bevakning, där är siffrorna 15 684 resp. 15 826 kronor. Differensen mellan grupper- na har vuxit i absoluta tal. Handläggare med bevakningsbakgrund placerar sig dock 1998 nästan mitt emellan grupperna lönemässigt.

⁶⁷ Samtliga beräkningar avser månadslönen före skatt.

5.1.4 Löneutveckling och könsfördelning 1988–1998

Inom Tullverket har männen försteg framför kvinnorna lönemässigt. År 1988 gällde detta alla grupper utom övrig personal, där förhållandet var det omvända.

Tabell 5.2 Medellön och löneutveckling fördelat per grupptillhörighet 1988 och kön

Som 1988 var:			Totalt	"Könsrabatt"	
Kammarskrivare	Män	Medellön 1988	11 587 kr		
		Medellön 1998	21 875 kr		
		<i>Löneutveckling</i>	89%		
	Kvinnor	Medellön 1988	10 992 kr	5%	595 kr
		Medellön 1998	20 350 kr	7%	1 525 kr
		<i>Löneutveckling</i>	87%		
Bevakningspersonal	Män	Medellön 1988	9 864 kr		
		Medellön 1998	17 138 kr		
		<i>Löneutveckling</i>	75%		
	Kvinnor	Medellön 1988	9 042 kr	8%	823 kr
		Medellön 1998	16 243 kr	5%	894 kr
		Löneutveckling	81%		
Övriga	Män	Medellön 1988	8 839 kr		
		Medellön 1998	16 562 kr		
		<i>Löneutveckling</i>	90%		
	Kvinnor	Medellön 1988	9 452 kr	-7%	-613 kr
		Medellön 1998	16 081 kr	3%	481 kr
		<i>Löneutveckling</i>	71%		

År 1998 har man inom handläggargruppen ökat lönegapet me-

lan könen, medan det har minskat inom assistent och bevakning. Även inom denna grupp får myndigheten emellertid "rabatt" på 5 % på lönen för sina kvinnliga anställda. Inom gruppen övrig personal har kvinnornas försteg suddats ut 1998 och i stället vänts till motsatsen. Andelen män inom denna grupp är dock så liten att trenden inte kan anses statistiskt säkerställd.

Tabell 5.3 Medellön och löneutveckling fördelat per grupptillhörighet 1998 och kön

Som 1998 är:			Totalt	"Könsrabatt"	
Chefer	Män	Medellön 1988	11 328 kr		
		Medellön 1998	24 527 kr		
		Löneutveckling	118%		
	Kvinnor	Medellön 1988	11 617 kr	-3%	-290 kr
		Medellön 1998	25 462 kr	-4%	-935 kr
		Löneutveckling	121%		
Handläggare	Män	Medellön 1988	10 266 kr		
		Medellön 1998	17 932 kr		
		Löneutveckling	76%		
	Kvinnor	Medellön 1988	10 103 kr	2%	164 kr
		Medellön 1998	18 036 kr	-1%	-105 kr
		Löneutveckling	80%		
Assistent & Bevakning	Män	Medellön 1988	9 578 kr		
		Medellön 1998	15 870 kr		
		Löneutveckling	67%		
	Kvinnor	Medellön 1988	9 194 kr	4%	383 kr
		Medellön 1998	15 426 kr	3%	443 kr
		Löneutveckling	69%		

Om man i stället utgår från 1998 års befattningsinnehavare får man ett annat resultat. Inom chefsgruppen har kvinnorna såväl 1988 som 1998 haft högre medellön än männen. Inom handläggargruppen har kvinnor 1998 högre medellön än männen, vilket är en förändring från 1988, då fallet var det motsatta. Inom gruppen assistent och bevakning har lönegapet mellan män och kvinnor krympt, men kvinnor har fortfarande 1998 en lägre medellön.

5.2 Lön och befordran inom diplomatkåren

5.2.1 Inledning

I kapitel 4 gavs en bild av diplomatiska kåren som en mycket stark kår, som i allt väsentligt har kontroll över sina egna angelägenheter. Bekräftas denna bild av löneutveckling och karriärutveckling för UD:s personal?

Det material som presenteras i detta avsnitt bygger på samma urvalsmetodik som tillämpats för tullen och avser endast de individer som var anställda inom UD 1988 och som fortfarande var anställda 1998.

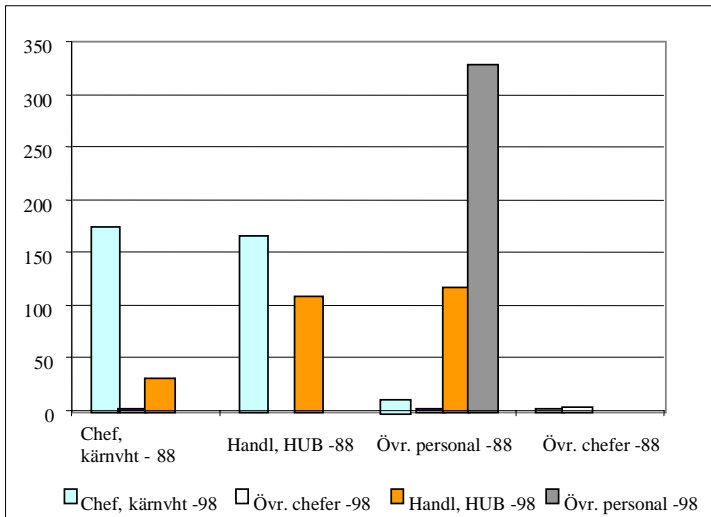
Genom att klassificera de UD-anställda i fyra kategorier kan kårens karriärutveckling samt löneutveckling kartläggas.

De fyra kategorierna är chefspersonal inom *UD:s kärnverksamhet* (ambassadörer, konsuler, utrikesråd, etc), *övrig chefspersonal* (administrativa chefer i Sverige), *handläggarpersonal med HUB* samt *övrig personal* vilka omfattar handläggare utan HUB samt assistenter.

5.2.2 Olika gruppers mobilitet 1988–1998

Fördelningen mellan dem ser ut enligt följande:

Diagram 5.5 Karriärutveckling bland anställda 1988-98, utrikesförvaltningen



Ett tydligt mönster kan utläsas av diagrammet. Av de 273 individer som var handläggare HUB 1988 har 165 (ca 60 %) utnämnts till chefer under perioden fram till 1998.

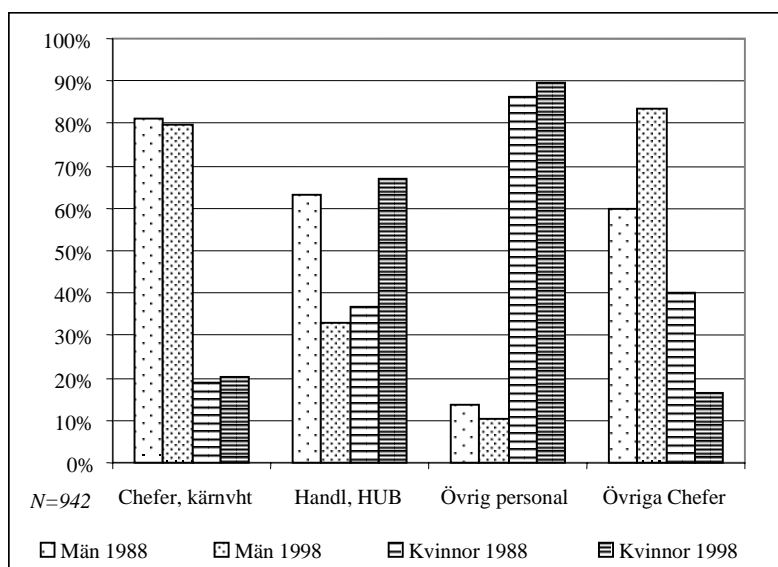
Ett annat framträdande mönster är att av de 458 individerna som 1988 ej hade HUB-bakgrund har 116 (ca 25 %) fram till 1998 fått befattningar som handläggare med motsvarande kompetens som en HUB. Denna karriärväxling är tillåten om den enskilde går med på s.k. förflyttningsplikt. Vidare har det ur denna grupp också fram till 1998 rekryterats 14 individer (ca 3 %) till chefsbefattningar inom UD. I gruppen övrig personal ingår såväl externt re-

kryterade handläggare och sakkunniga som assistentpersonal som vidareutbildat sig.

Den mobilitet som framträder visar tydligt att UD:s chefsförsörjning baseras på handläggare med HUB. Av de totalt 179 individer som givits chefsbefattningar inom UD:s kärnverksamhet, vilken står för den absoluta majoriteten av chefsbefattningarna, kommer endast ca 8 % från andra grupper än handläggare med HUB.

Slutsatsen blir är att kårens förmåga att utöva kontroll över den interna karriärvägen och chefstillsättningarna är mycket stark. Fram till 1998 har man i allt väsentligt haft en chefsrekrytering baserad på HUB (92 %) med avseende på den personal man hade 1988.

Diagram 5.6 Befattningshavarna vid UD fördelade efter kön och tjänstekategori 1988 och 1998



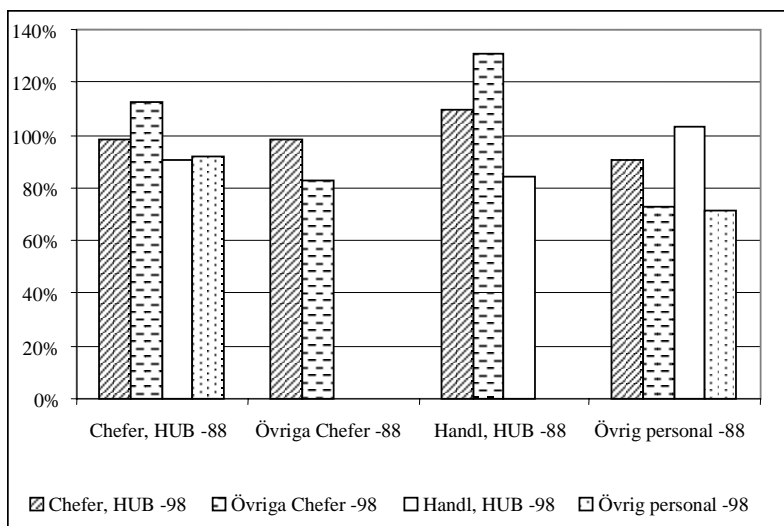
År 1988 var två handläggare av tre män och tio år senare är förhållandena de omvända. De kvinnliga handläggarna som var anställda 1988 har ej kommit vidare i karriären vilket förklarar varför deras andel ökat 1998. Denna slutsats verifieras också av att mängden manliga chefer i urvalet anställda 1998 i princip är oförändrad jämfört med 1988. Således har de chefsvakanser som uppstått under den undersökta tioårsperioden i huvudsak fyllts med män rekryterade från gruppen handläggare med HUB. Detta trots att kvinnorna 1988 utgjorde 36 % (ca 100 individer) av det totala antalet handläggare. Endast 27 % (45 individer) av cheferna som rekryterats bland handläggarna varit kvinnor och resten (73 %) har varit män. Av diagrammet framgår tydligt att av de som var anställda 1988 har männen inom gruppen handläggare varit den grupp gjort karriär under fram till 1998.

Ett annat tydligt mönster som framträder är att rekryteringen av män från gruppen övrig personal till handläggarpersonal med förflyttningsplikt, dvs. handläggare, HUB varit oproportionerligt stor. Av männen som tillhörde gruppen övrig personal 1988 hör 1998 58 % till gruppen handläggare med förflyttningsplikt. När det gäller kvinnor är motsvarande siffra 32 %. Det bör dock framhållas att i absoluta tal har mer än fyra gånger så många kvinnor som män blivit handläggare med förflyttningsplikt. Den sneda könsfördelningen i detta sammanhang kan till i huvudsak förklaras av att gruppen övrig personal till stora delar innehåller kvinnliga assistenter som bytt till en handläggarkarriär.

5.2.3 Löneutvecklingen 1988–1998

Hur löneutvecklingen ser ut inom olika grupper demonstreras av följande diagram som är baserat på grundlön inkl. fasta tillägg.

Diagram 5.7 Medellöneutveckling för olika grupper inom UD



Löneutvecklingen i det undersökta urvalet under perioden 1988–1998 har främst gynnat chefs- och handläggarskiktet. Inom chefs-skiktet har de som rekryterats från handläggarna med förflyttningsplikt haft den bästa löneutvecklingen. Dessa har i genomsnitt mer än fördubblat sin lön (111 %) på tio år. Man bör dock i detta sammanhang betona att det finns en betydande löne-spridning bland dessa, i medeltal +/- 37 procentenheter.

De handläggare 1988 som förblivit handläggare har haft en betydligt sämre löneutveckling (83 %) ⁶⁸, även här med en betydande lönespridning. Totalt sett har handläggarna dock haft en relativt god löneutveckling (91 %).

Den sämst gynnade gruppen är övrig personal. Denna grupp har endast höjt sin lön med 71 %, dvs. endast med två tredjedelar av den ökning cheferna fått. Denna grupp har också den snävaste lönespridningen (19 procentenheter).

Tabell 5.4 Medellön vid UD fördelat efter personalgrupp 1988 och 1998

och 1998 är	Individer som 1988 var				Totalt
	Chef, kärnvht	Övriga chefer	Handl, HUB	Övrig personal	
Chef, kärnvht Medellön 1988	16 768 kr	16 473 kr	14 159 kr	12 971 kr	15 422 kr
Medellön 1998	32 429 kr	29 900 kr	29 548 kr	25 650 kr	30 842 kr
Övriga chefer Medellön 1988	28 000 kr	23 281 kr	-	19 033 kr	22 652 kr
Medellön 1998	67 000 kr	39 110 kr	-	36 900 kr	43 022 kr
Handl, HUB Medellön 1988	11 410 kr	-	12 792 kr	10 126 kr	11 411 kr
Medellön 1998	22 080 kr	-	23 086 kr	19 755 kr	21 446 kr
Övrig personal Medellön 1988	-	-	-	9 687 kr	9 687 kr
Medellön 1998	-	-	-	16 505 kr	16 505 kr
Medellön totalt 1988	16 042 kr	20 558 kr	13 618 kr	9 925 kr	12 390 kr
Medellön totalt 1998	31 090 kr	35 426 kr	26 992 kr	17 657 kr	23 394 kr

Samtliga individer i urvalet har minst tio års anställning inom utrikesförvaltningen. Inom gruppen ”övriga chefer” är mängden individer få varför kraftiga avvikelser slår mycket hårt. Den höga medellönen för denna grupp 1998 bör inte ägnas någon större uppmärksamhet eftersom det rör sig om enstaka individer.

⁶⁸ I detta avseende bortses från gruppen ”övriga chefer -98” eftersom denna grupp bara omfattar sex personer, vilket är ett alltför litet antal för att utgöra något relevant referensmaterial.

Vad tabellen visar är att lönespridningen år 1988 mellan chefer och handläggare med förflyttningsplikt var ca 2 400 kronor (ca 18 %) för att år 1998 vara ca 9 400 kronor (ca 44 %).

Samtidigt har lönespridningen mellan handläggare och övrig personal minskat. 1988 var lönedifferensen mellan dessa grupper 3 700 kronor (ca 37 %) för att 1998 vara 4 900 kronor (30 %). Den minskade löneskillnaden mellan handläggarna och övrig personal 1998 samvarierar med att andelen kvinnor i den undersökta gruppen ökat markant inom handläggargruppen.

5.2.4 Löneutveckling och könsfördelning

I tabellerna 5.5 och 5.6 nedan redovisas löneutvecklingen för de olika grupperna över tiden med avseende på kön. På grund av den låga representationen (6 individer) är gruppen "Övriga chefer" ej med i tabellerna.

Tabell 5.5 Medellön och löneutveckling vid UD efter personalgrupp och kön 1988

Som 1988 var			Totalt	"Könsrabatt"	
Chef, kärnvht	Män	Medellön 1988	16 905 kr		
		Medellön 1998	32 532 kr		
		Löneutveckling	97%		
	Kvinnor	Medellön 1988	12 349 kr	4 556 kr	37%
		Medellön 1998	24 913 kr	7 620 kr	31%
		Löneutveckling	103%		
Handl, HUB	Män	Medellön 1988	14 033 kr		
		Medellön 1998	27 898 kr		
		Löneutveckling	101%		
	Kvinnor	Medellön 1988	12 901 kr	1 132 kr	9%
		Medellön 1998	25 423 kr	2 475 kr	10%
		Löneutveckling	98%		
Övrig personal	Män	Medellön 1988	10 704 kr		
		Medellön 1998	19 435 kr		
		Löneutveckling	83%		
	Kvinnor	Medellön 1988	9 801 kr	903 kr	9%
		Medellön 1998	17 373 kr	2 062 kr	12%
		Löneutveckling	78%		

Av de UD-anställda i urvalet som 1988 tillhörde ovanstående

kategorier har de kvinnliga cheferna haft den i särklass bästa löneutvecklingen. Emellertid är dessa få, ca 40 av totalt 206 chefer. De som, bortsett från denna begränsade grupp, haft den bästa löneutvecklingen är de manliga handläggarna som också utgör en mycket stor grupp, 173 av totalt 273 handläggare. Det är, som tidigare nämnts, ur denna grupp som också den huvudsakliga chefsrekryteringen skett. Den sämst lottade gruppen är kvinnorna i gruppen "övrig personal" som inte bara har den lägsta medellönen utan också haft den sämsta löneutvecklingen.

Man kan emellertid också undersöka löneutvecklingen med utgångspunkt från de individer som innehar dessa befattningar 1998. Då blir utfallet följande:

Tabell 5.6 Medellön och löneutveckling fördelat efter personalgrupp och kön 1998

Som 1988 är			Totalt	"Könsrabatt"	
Chef, kärnvht	Män	Medellön 1988	15 907 kr		
		Medellön 1998	31 321 kr		
		<i>Löneutveckling</i>	<i>101%</i>		
	Kvinnor	Medellön 1988	13 487 kr	2 420 kr	18%
		Medellön 1998	28 931 kr	2 391 kr	8%
		<i>Löneutveckling</i>	<i>118%</i>		
Handl, HUB	Män	Medellön 1988	12 397 kr		
		Medellön 1998	23 304 kr		
		<i>Löneutveckling</i>	<i>93%</i>		
	Kvinnor	Medellön 1988	10 924 kr	1 473 kr	13%
		Medellön 1998	20 528 kr	2 775 kr	14%
		<i>Löneutveckling</i>	<i>90%</i>		
Övrig personal	Män	Medellön 1988	9 732 kr		
		Medellön 1998	16 065 kr		
		<i>Löneutveckling</i>	<i>67%</i>		
	Kvinnor	Medellön 1988	9 682 kr	50 kr	1%
		Medellön 1998	16 555 kr	-490 kr	-3%
		<i>Löneutveckling</i>	<i>72%</i>		

Jämför man 1988 med urvalet för 1998 finner man att kvinnliga chefer fortfarande 1998 har den bästa löneutvecklingen. Dessa är emellertid fortfarande förhållandevis få (ca 20 %) av det totala antalet chefer 1998. Det mönster som ånyo framträder är att männen har den bästa löneutvecklingen, undantaget de män som tillhör gruppen "övrig personal". I denna grupp har den kvinnliga medellönen gått om de män som fortfarande tillhör denna grupp år 1998. Det bör i detta sammanhang framhållas att mer än hälften av männen i gruppen under perioden bytt till de andra grupperna. Av kvinnorna i samma grupp är det endast ca 25 % som gjort motsva-

rande byte.

En annan viktig iakttagelse är att kvinnorna systematiskt i samtliga grupper har "könsrabatt" på mellan 10 % och 30 %. Den mest jämställda gruppen lönemässigt är de som tillhör gruppen som år 1988 var "övrig personal" och fortfarande år 1998 tillhör denna vilket delvis kan förklaras av att mängden män är liten och att dessa haft lättare att göra karriär. Ca 40 % av männen i gruppen övrig personal 1988 hade bytt till handläggare, HUB eller chefsbefattning tio år senare. De sämst gynnande i lönemässigt avseende är de kvinnliga handläggarna, som både har en systematiskt sämre löneutveckling och dessutom sämre medellön än männen. De kvinnliga cheferna har förvisso en bättre löneutveckling än männen men har samtidigt den största "könsrabatten" i pengar räknat. Det kommer att krävas många år av löneökningssdifferens innan man kommer i kapp männen.

6 En jämförelse mellan löne- utvecklingen inom tullarkåren, diplomatåren, polisen och officerarna

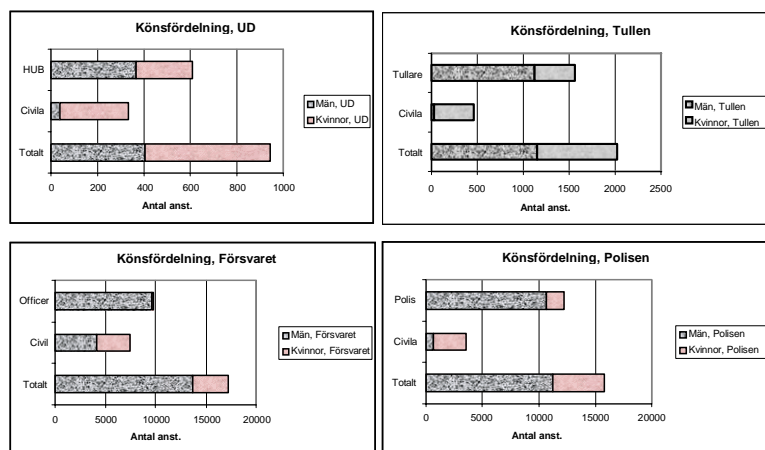
För att sätta in tullarna och diplomaterna i sitt sammanhang jämför vi här också dessa med de i särklass största yrkeskårerna inom staten. Syftet är dels att åskådliggöra eventuella strukturella likheter och skillnader, dels att jämföra i vilken utsträckning om tullarnas och diplomaternas strategier varit framgångsrika.

Underlaget är framtaget på ett enhetligt sätt och omfattar således endast den personal som inom respektive sektor varit anställda 1988 och 1998. Försvaret omfattar Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets högskolan inkluderat den f.d Militärhögskolan, Fortifikationsverket samt de myndigheter som före försvarsreformen 1994 var självständiga myndigheter men som inordnats i någon av de först nämnda myndigheterna. Polisen omfattar samtliga lokala och regionala polismyndigheter samt Rikspolisstyrelsen.

6.1 Männerna i majoritet genomgående

Ett genomgående mönster för samtliga grupper är att andelen kvinnor är i tydlig minoritet inom de olika kårerna, trots att kvinnorna i tre av de studerade sektorerna utgör en betydande andel av de anställda.

Diagram 6.1 Könsfördelning inom UD, försvaret, Tullverket och polisen



Inom officerskåren och poliskåren är den manliga dominansen närmast total till skillnad från diplomaterna där kvinnorna utgör omkring en tredjedel av den studerade gruppen.

Försvarets mycket låga andel kvinnor följer av de strukturella förändringar försvaret genomgått de sista tio åren. Dessa förändringar och de krav på kostnadsreduktioner som följt därav har i huvudsak drabbat försvarets kvinnliga personal, företrädesvis lägre tjänstemän och servicepersonal. En liknande trend kan också förklara polisens relativt låga andel kvinnor.

6.2 Förgubbing utan återväxt

I det undersökta materialet är fyrtiotalisterna en dominerande grupp. Deras stora andel av personalen börjar i dag bli ett uppmärksammat problem som är i behov av akuta åtgärder inom såväl dessa kårer som inom de berörda myndigheterna. Om tio år kommer denna generation ha gått i pension (och som framgår av de nedanstående diagrammen) är antalet i medelåldern betydligt färre. Detta kommer att försvåra kompetensöverföringen från dem som

går i pension till dem som är tillräckligt erfarna att ta vid sektorns samhällsuppgifter. Dessutom finns det en mycket stor risk att generationsproblematiken tidigareläggs på grund av de särskilda pensionsvillkor som förhandlats fram för exempelvis de 55-åringar som finns inom försvaret. Dessa pensionsvillkor har tillämpats tidigare inom olika delar av de studerade sektorerna vilket förklarar den kraftiga ned-gången vid åldern 55 år.

Diagram 6.2 Åldersfördelning inom resp. myndighetssektor i urvalet 1998

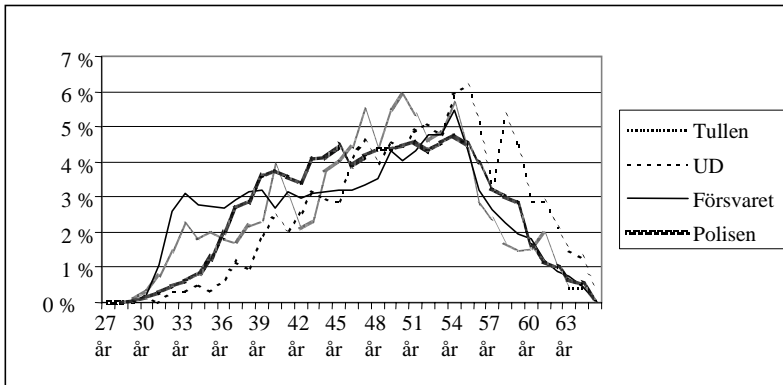
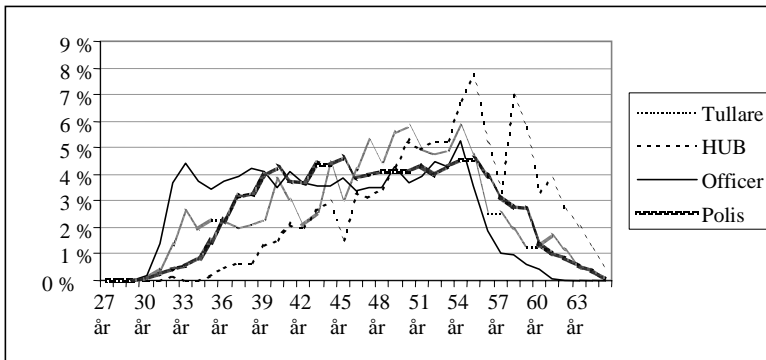


Diagram 6.3 Åldersfördelning inom kårerna i urvalet 1998



Den ordinarie rekryteringsprocessen förmår sannolikt inte att överbrygga detta glapp eftersom man normalt inte rekryterar ny personal till kåren bland dem som är över trettio år. Inom exempelvis försvaret finns det till och med anställningsregler som utesluter personer över en viss ålder att få anställning i kåren.

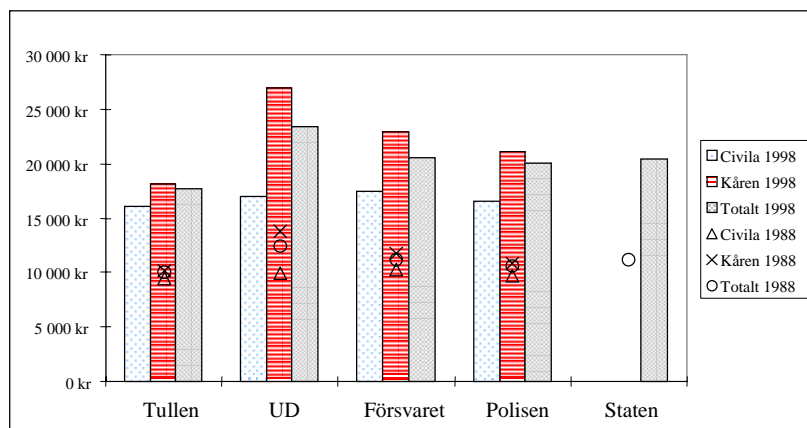
Bristen på erfaren personal kan i samband med generationsväxlingen leda till både ett efterfrågeöverskott och till hög arbetsbelastning på de anställda som är födda på femtio- och sextiotalen eftersom dessa inte bara skall utföra kårens samhällsuppgifter utan också bemanna flertalet av de chefstjänster som fyrtiotalisterna lämnar efter sig. Ett sannolikt resultat av denna utveckling är att krav på stora löneökningar kommer att resas inom dessa kårer under innevarande decennium.

En analys av hela personalstrukturen inom de undersökta sektorerna visar på en ytterligare förstärkning av generationsglappet. De civilanställda har mycket kraftig snedfördelning i åldersstrukturen, i synnerhet inom försvaret och polisen, vilket också kan få effekter för den framtida effektiviteten inom respektive sektor. Problemet med åldersstrukturen bland de civilanställda är lättare att åtgärda eftersom rekryteringen till dessa personalgrupper i regel inte är åldersspärrade i samband med nyanställning.

6.3 Kårens löneutveckling i huvudsak bättre än statens genomsnitt

Ett avgörande kriterium för huruvida kårerna var framgångsrika i sina strategier är om de har en god löneutveckling jämfört med andra grupper.

Diagram 6.4 Medellöner 1988 och 1998



För att försöka besvara denna fråga har en jämförelse gjorts mellan kårerna i förhållande till medellön per månad och löneutveckling för resten av statsförvaltningen på samma villkor och under samma period, dvs. de som var statligt anställda 1988 och fortfarande var det 1998. Beräkningarna är gjorda på respektive individs grundlön inklusive fasta lönetillägg. De rörliga tilläggen (övertid, OB, jourtillägg, etc) redovisas inte i denna jämförelse men en snabb översiktsberäkning har visat att ett beaktande av dessa förstärker den trend som framgår av nedanstående diagram.

Diagram 6.5 Medellöner 1998

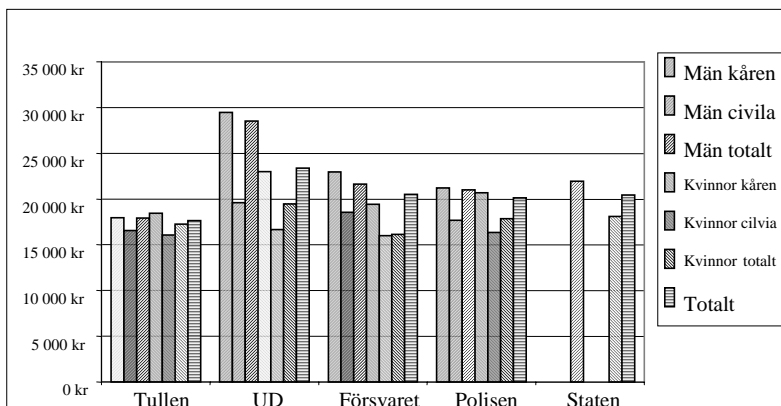
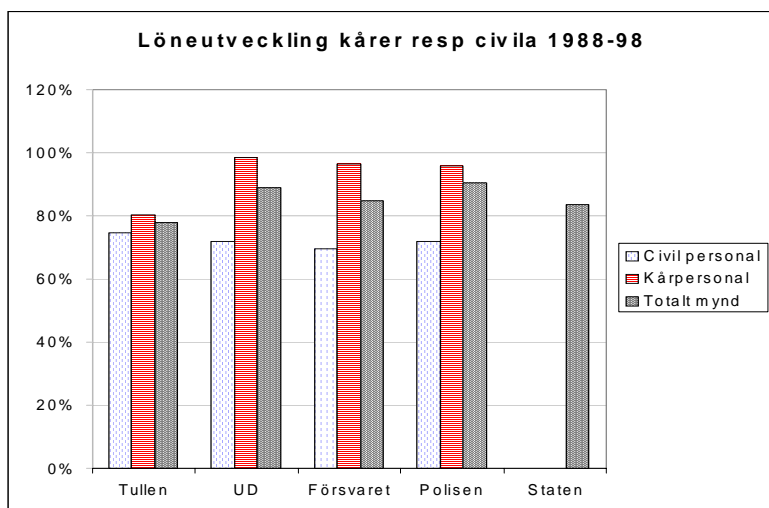
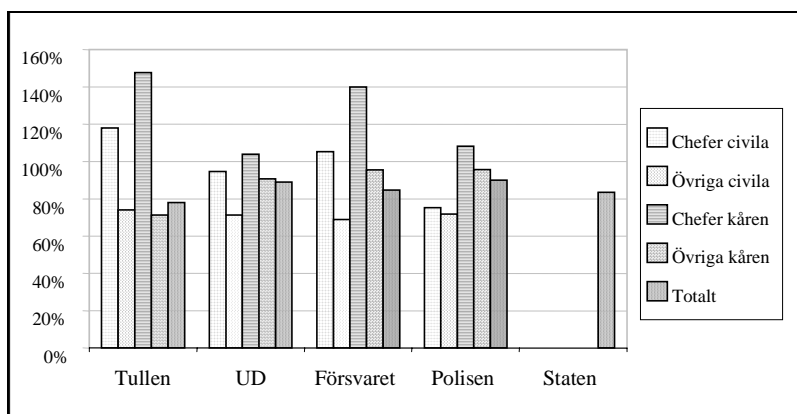


Diagram 6.6 Löneutvecklingen 1988-98 för tullen, UD, försvaret, polisen och statsförvaltningen



Jämförelsen visar tydligt att kårerna har haft högre löneutveckling och i genomsnitt bättre medellön än resten av statsförvaltningen med undantag för tullarna. Diplomaterna uppvisar den bästa medellönen såväl 1988 som 1988 och deras löneutveckling är också i särklass bäst.

Diagram 6.7 Löneutvecklingen 1988-98 efter befattningstyp



Lönespridningen mellan de civila grupperna och kåren är naturlig eftersom en stor del av den civila personalen utgörs av service- och assistentpersonal. Vidare visar jämförelsen att avståndet mellan kårerna och de civila grupperna ökat i urvalet under den undersökta perioden. Här spelar kårernas interna karriärvägar stor roll eftersom detta leder till höjda löner. Även de inom kåren som inte gjort karriär har haft en väsentligt bättre. I Tullverket stämmer det för samtliga kategorier med undantag för cheferna.

Den totala bilden av löneutvecklingen inom de undersökta sektorerna visar att diplomaterna, officerarna och poliserna varit framgångsrika när det gällt att höja de egna lönerna mer än för de anställda i den övriga statsförvaltningen. Detta utrymme för löneökningar kan sägas ha skapats främst på bekostnad av den löneökning de civilanställda skulle ha fått för att ligga i paritet med resten av statsförvaltningen.

Urvalet visar att såväl inom utrikesförvaltningen, försvaret som inom polisen har löneökningarna inom främst kårerna varit högre än statsförvaltningen i övrigt. Eftersom samtliga dessa sektorer drabbats av nedskärningar i verksamheten under den undersökta perioden har totalt sett en omfördelning av resurserna således gjorts till förmån för ökat löneutrymme för i första hand kåren.

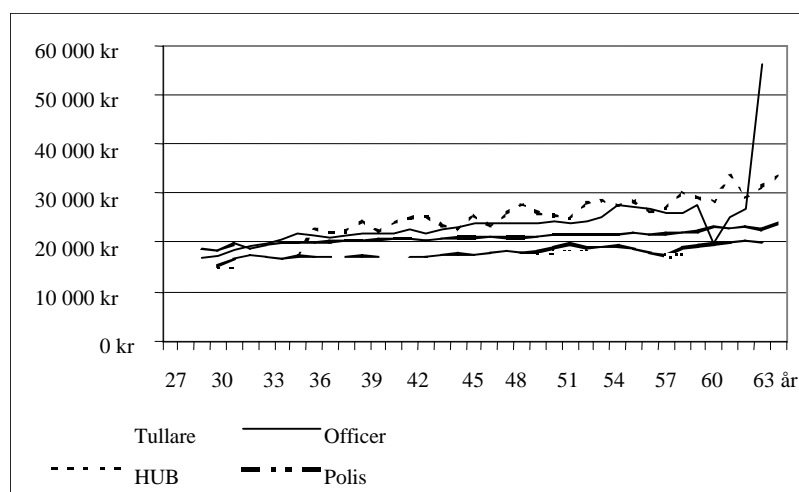
Könsfördelningen tycks inte påverka den totala löneutvecklingen för kårerna. Diplomaterna uppvisar trots sin relativt höga andel kvinnor en mycket god löneutveckling och hög medellönenivå till skillnad från tullarna som har en lägre andel kvinnor. Emellertid framgår det tydligt att kvinnorna inom kåren har en systematiskt lägre löneutveckling än männen med undantag för tullarna där den kvinnliga kårpersonalen leder löneutvecklingen. Detta gör kåryrkena inom polis, UD och försvaret mindre attraktiva för kvinnor. De civilanställda kvinnorna inom samtliga fyra sektorer är de stora förlorarna. De har genomgående den sämsta medellönen och den sämsta löneutvecklingen. Lönespridningen 1998 var störst inom UD där den manliga kårpersonalen har dubbelt så hög medellön som de civilanställda kvinnorna. Dessutom har diplomaterna haft nästan 40 % bättre löneutveckling under den undersökta perioden.

Personalen inom tullen framstår totalt sett som de stora förlorarna. Vare sig männen eller kvinnorna inom respektive personalkategori uppnår den genomsnittliga löneutvecklingen övriga anställda 1988–98 inom statsförvaltningen har haft. Avvikelsen i löneutveckling mellan Tullen totalt sett och de manliga diplomaterna som lyckats allra bäst är 26 % på 10 år.

6.4 Jämförelse av sambandet ålder, kön och medellön

Som tidigare påvisats finns det en skev åldersstruktur inom flera av kårerna. Denna påverkar lönebildningen och löneutvecklingen såtillvida att medellönen normalt stiger med åldern om man är anställd på samma myndighet under flera år.

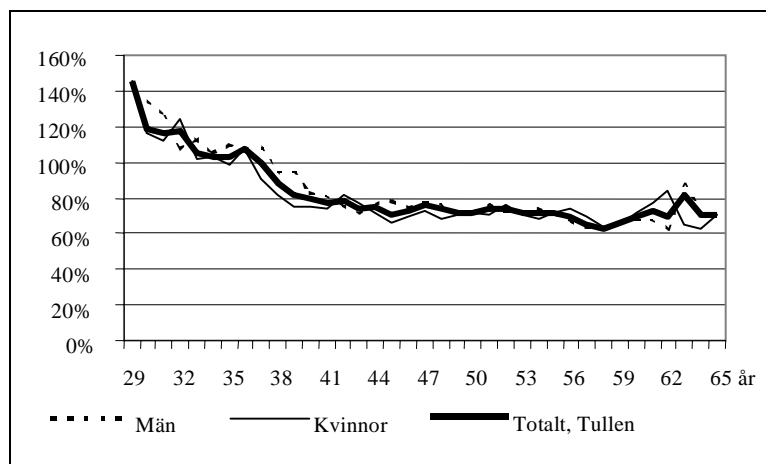
Diagram 6.8 Samband mellan ålder och medellön för samtliga kårer



Ann: Medellönerna påverkas av den kraftigt sjunkande andelen som är över 55 år inom försvaret till följd av de pensionsavtal som råder för officerarna. Detta förklarar den mycket höga medellönen för denna grupp i intervallet 63–65 år.

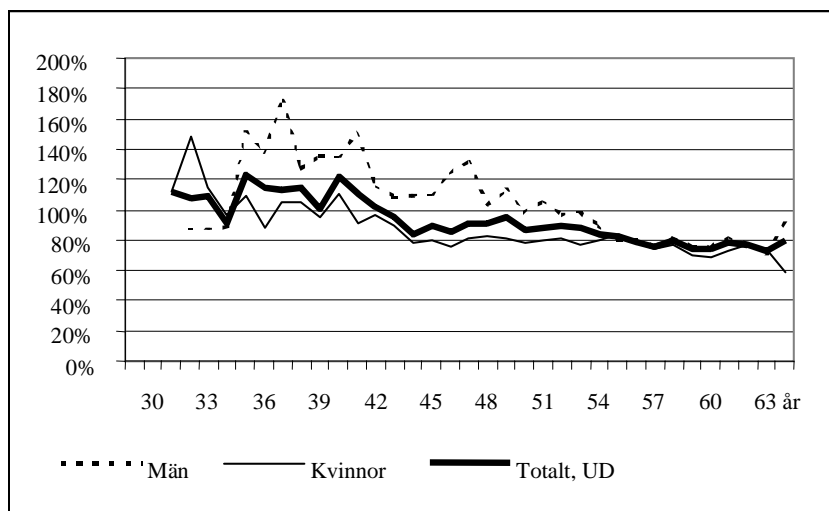
Som framgår av ovanstående diagram är detta påstående sant men det finns tydliga skillnader i strukturen mellan de olika grupperna. Om man betraktar intervallet 30–55 år framkommer det att diplomaterna har den kraftigaste löneutvecklingen i förhållande till ålder, tätt följd av officerarna. Tullkarriären garanterar den blygsammaste löneutveckling i förhållande till åldern.

Diagram 6.9 Sambandet mellan kön, ålder och löneutveckling vid Tullverket



En närmare analys av tullens löneutveckling med avseende på ålder och kön visar att löneutvecklingen minskar kraftigt när man kommer upp i medelåldern. De unga, utan beaktande av utbildningsbakgrund inom tullen, har haft den bästa löneutvecklingen och de medelålders anställda den sämsta, samtidigt är de mycket små skillnader mellan könen.

Diagram 6.10 Sambandet mellan kön, ålder och löneutveckling vid UD

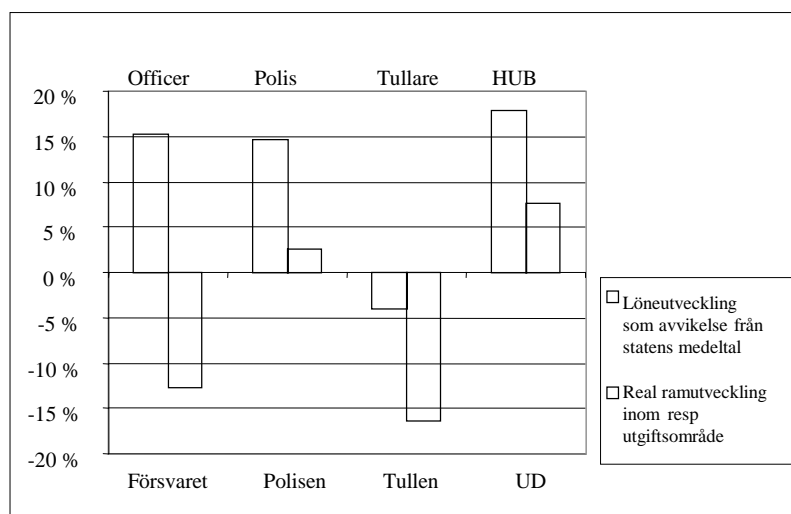


Samma analys för UD visar också på en nedåtgående trend vad avser löneutveckling och ålder men skillnaden mellan yngre och äldre är mindre. Samtidigt uppvisar UD en betydligt större skillnad mellan könen där männen systematiskt har en bättre löneutveckling än kvinnorna i samma ålder.

6.5 Löneökningar inom kårerna högre än anslagens reala tillväxt

Genom att ställa anslagsutveckling mot kårernas löneutveckling är det möjligt att skaffa sig bild av förhållandet mellan myndighetens ekonomi och kårens ekonomiska ställning. Hur ser sambandet ut mellan kårerna och deras myndigheter? Vad säger detta om kårernas respektive styrka?

Diagram 6.11 Reallöneökningen inom kårerna och den reala anslagsökningen 1988–98.



Såväl polisen som UD har fått en reell resursförstärkning för sin verksamhet. Emellertid har reallönerna bland de studerade kårmedlemmarna under motsvarande period ökat betydligt mer än resurstillskottet. En pikant detalj är det engångsbelopp på 5 000 kronor som diplomaterna och övriga UD-anställda fick som gratifikation (en för övrigt helt unik företeelse i svensk förvaltningshistoria) i december 1996 som tack för att man deltagit i de senaste

årens omfattande och svåra nedskärningsprocess. I skenet av att man de facto fått en real ramförstärkning på ca 8 % under motsvarande period framstår diplomaternas föresvävade och kompenserade lidande som något egendomlig, i synnerhet om man jämför med Tullen och tullarna som verkligen genomgått ett stålbad. Vad denna händelse i stället skall ses som är den betydande stryka diplomaterna som yrkeskår besitter. Få andra grupper och myndigheter skulle klara av att genomdriva kontant lönebonus i samband med ett verkligt eller förment besparingsbeting utan att Finansdepartementet eller RRV skulle reagera häftigt. När väl den dåvarande utrikesministern sanktionerade denna bonus, lyftes ärendet ovanför ämbetsmännen på UD och Finansdepartementet till ett politiskt avgörande internt inom regeringen. På detta sätt lyckades diplomaterna utmanövrera de kontrollmekanismer som finns på tjänstemannanivå.

Ett annat mycket intressant fenomen som förtjänar fortsatta studier är hur det kan komma sig att exempelvis den militära personalen inom försvaret har fått 15 % högre löneökningar än resten av statsförvaltningen samtidigt som det totala verksamhetsanslaget för det militära försvaret minskats med ca 13 % under motsvarande period. Det styrningsglapp som medger detta beteende torde vara av stor vikt att identifiera eftersom beteendet ger tydliga signaler om en mycket stark autonomi hos officerskåren.

7 Kårernas styrka – en jämförelse

I inledningen formulerades en huvudfråga: vilken är kårernas roll i statsförvaltningen i dag? Genom en komparation av ett antal kårer har undersökningen sökt svara på frågan om huruvida kårintresse och kåridentitet påverkar statsförvaltningen i någon nämnvärd omfattning? Hur har då denna jämförelse utfallit?

I den kvalitativa analysen av kåridentitet och kåranda inom tullarkåren och diplomatkåren konstaterades stora skillnader mellan dessa två kårer:

- Medan tullarkåren genomgått stora organisatoriska förändringar under 1990-talet har diplomaterna haft en mer stabil tillvaro.
- Medan tullarkåren styrts ganska hårt i riktning mot ökad effektivisering har diplomatkåren större frihet i förhållande till sitt uppdrag.
- Medan styrningen av tullarkåren har inneburit såväl konflikter som förändringar av de krav som ställts på kåren ingår diplomatkåren snarare i symbios med sin arbetsgivare.

Skillnaden i de två kårernas ställning i sina myndigheter kan mycket väl hänföras till skillnader i kårernas styrka och självaktning. Även här finns nämligen skillnader som i viss mån är historiskt betingade:

- Medan tullarkåren historiskt består av två separata och konkurrerande professionella projekt är diplomatkåren kulturellt och socialt en mer homogen kår.
- Medan tullarkåren hävdar sitt kunskapsöverläge framför allt genom sakkunskaper inom tullområdet beror diplomatkårens särskilda kompetens på kunskaper som är svåra att ta på och som närmast faller inom ramen för *herrschaftswissen*.
- Medan tullarkåren fått konkurrens av akademiker utan tullbakgrund som ett led i försöken att höja kompetensnivån inom myndigheten har diplomatkåren knappast någon allvarlig konkurrens, ”utbölningar” hålls utanför kårens skrankor.

På punkt efter punkt bekräftas skillnaden mellan kårerna: tullarna har misslyckats med att upprätthålla höga skrankor runt kåren och en enighet inom kåren, medan diplomaterna har lyckats med samma sak. Därför framstår i den kvalitativa analysen diplomaternas ställning inom myndigheten också som väsentligt starkare än tullarnas. Det beror på den olika utgången i de professionella projekt man bedriver.

Hur ter sig då detta styrkeförhållande om man granskar befordringsgång och löneutveckling inom respektive kår? Här bekräftas och kompliceras bilden, samtidigt som analysen kompletteras med dimensionen *kön*. I inledningen problematiserades förhållandet mellan storheterna kår och kön och denna problematisering visade sig också äga sitt berättigande. Inom tullarkåren utföll den kvantitativa analysen som följer:

- Existensen av två professionella projekt inom Tullverket bekräftades genom kammarskrivarnas betydligt bättre befordringsmöjligheter samt bättre löneutveckling i förhållande till bevakningskollektivet.
- De två tullkarriärerna visade sig skilja sig åt genom att kvinnor har betydligt bättre möjligheter inom kammarskrivarkarriären än inom bevakningskarriären.

- För den som arbetar inom Tullverket är chanserna till en chefskarriär närmast obefintliga om man inte tillhör kåren, och sämre för kvinnor än för män.
- Kvinnor har under perioden haft en sämre löneutveckling än män inom Tullverket.
- Inom chefskollektivet är dock kvinnors medellön högre än mäns och har så varit under hela den studerade perioden. Inom handläggargruppen har kvinnor nu också högre medellön än männen. Inom gruppen assistent och bevakning har lönegapet mellan män och kvinnor krympt.

Analysen av tullarkåren visar antydningar till en feminisering av kåren, något som är intressant i förhållande till uppskattningen av kårens styrka. En hypotes med utgångspunkt från litteraturen är att tullarkårens svaga ställning gör en feminiseringsprocess möjlig, då tullkarriären blir mindre intressant för män.

Hur utfaller då motsvarande analys av diplomatkåren? Här blir bilden av kårens enhet och styrka samt förhållandet mellan kår och kön delvis en annan:

- UD:s chefsförsörjning baseras på handläggare med HUB. På UD finns endast *en* kår och den har monopol på befordringstjänsterna.
- Manliga handläggare har betydligt större chans än kvinnliga att göra karriär inom UD.
- Kvinnor som arbetar inom UD har med undantag för gruppen övrig personal lägre medellöner än män. UD får allra störst "könsrabatt" för sina kvinnliga chefer.
- Löneutvecklingen under perioden har främst gynnat chefs- och handläggarskiktet.
- De kvinnliga cheferna, en mycket liten grupp, har under perioden haft den allra bästa löneutvecklingen relativt sett.

- Det stora kollektivet manliga handläggare har också haft en mycket god löneutveckling.

Det torde framgå av denna sammanfattning att det här är fråga om en kår där kvinnor har ett än större underläge än inom tullarkåren. Någon feminiseringsprocess kan här knappast upptäckas. Dessutom finns inte den splittring inom kåren som finns hos tullarna. Samtidigt måste man dock notera att det finns likheter mellan de två kårerna, nämligen beträffande assistentpersonalens vida sämre karriär- och löneutveckling i förhållande till de i myndigheterna dominerande kårerna. Detta förhållande har också det en könsaspekt: assistentpersonalen utgörs inom båda kårerna huvudsakligen av kvinnor.

Genom att komparera de två kårerna har vi fått fram en bild av två helt olika professionella projekt: diplomatkårens mycket framgångsrika sådana och tullarkårens motgångar som professionell grupp. Hur yttrar sig detta förhållande så i relation till myndigheterna? Avspeglas kårernas styrka i på något mätbart sätt?

För att svara på denna fråga har vi undersökt kårernas löneutveckling i förhållande till löneutvecklingen inom statsförvaltningen generellt. I denna studie har vi i jämförande syfte tagit med två andra klassiska kårer: officerarna och polisen. Inom alla fyra kårerna är kvinnorna i minoritet.

Jämförelsen visar tydligt att kårerna har haft högre löneutveckling och i genomsnitt bättre medellön än resten av statsförvaltningen. Tullarna utgör ett undantag. Diplomaterna uppvisar den bästa medellönen såväl 1988 som 1988 och deras löneutveckling är också i särklass bäst. Här tycks alltså kårens styrka verkligen spela en avgörande roll för förmågan att hävda sig. Den svaga tullarkåren har en helt och hållet avvikande utveckling i förhållande till de andra kårerna.

Vidare visar jämförelsen att avståndet mellan kårerna och de civila grupperna ökat i urvalet under den undersökta perioden. Här spelar kårernas karriärvägar stor roll eftersom karriär leder till högre lön. Emellertid visar det sig att även de inom kåren som inte gjort karriär också har haft en väsentligt högre löneutveckling, ånyo med undantag för tullarna. De starka kårerna har skapat sig

utrymme på assistenspersonalens bekostnad, något som tullarkåren inte gjort i samma utsträckning.

Ytterligare en dimension av studien är kårernas löneutveckling i förhållande till anslagets tillväxt. Hur kan det komma sig att exempelvis den militära personalen inom försvaret kan bevilja sig 15 % högre löneökningar än statsförvaltningen generellt samtidigt som det totala verksamhetsanslaget för det militära försvaret minskats med ca 13 % under motsvarande period? Såväl polisen som UD har fått en reell resursförstärkning för sin verksamhet. Emellertid har reallönerna bland de studerade kårmedlemmarna under motsvarande period ökat betydligt mer än resurstillskottet. Här ser vi ytterligare belegg för hypotesen att kåridentitet och kåranda spelar en ej helt obetydlig roll i svensk statsförvaltning av i dag.

Referenser

Intervjuer

Andersson, Bo regionchef Tullmyndigheten Karlstad
Berggren, Jan chef för Tullmuseum, Dalarö
Börjesson, Lena, budgetchef Tullverket
Ehn, Peter, fil. dr., statsvetare, utredare PARK
Ekedahl, Tina, Riksdagens revisorer
Ekström, Göran överdirektör Tullverket
Falkman, Johan analytiker, Gts; fackombud för SACO
Giertz, Ulla-Carin, f.d. ekonomichef Tullverket
Gunnheden, Karl förbundsordf. Tull-Kust
Hansson, Folke revisionsdirektör RRV
Hyltander, Göran revisionsdirektör RRV
Janson, Jan chef Tullskolan
JK, Hans Regner,
JO, Claes Eklund
JO, Jan Pennlöv
Karlström Dorph, Birgitta inspektör UD
Klackenberg, Dag expeditionschef UD.
Larsson, Ulf f.d. GD Tullverket
Lemne, Maikki, handläggare UD
Lindahl, Mats, chef för staben verkseekretariatet, Tullverket
Lindström, Stefan RRV
Lundquist, Lennart professor i statsvetenskap, Lund
Mårtensson, Jan f.d. diplomat
Sandberg, Bengt chef personalbyrån Tullverket

Sandberg, Ulrika, handläggare UD, fackombudsman SACO.
Schmidt, Lars, specialist, UD.
Stahl, Ted, chef för tullenheten Finansdepartementet

Statistik

Statistik över löner och karriärutveckling inom Tullverket och UD,
hämtad ur Arbetsgivarverkets statistiska datalager

Offentligt tryck:

SFS 1988:317

Prop. 1994/95:100

Prop. 1995/96:100

Prop. 1996/97:1

Prop. 1997/98:1

Prop. 1998/99:1

SOU 1997: 57

SOU 1998: 18

RR 1995/96: 7

RR 1997/98: 4

RR 1998/99: 5

RRV: Formerna för lönebildning m.m. inom Försvarsmakten
(1998:20)

RRV: Officerarna i försvaret— utbildning, utnyttjande och
kompetens (1998:47)

RRV: Polisens arbetstider (1998:53)

Övrigt tryck

- Baude, Annika: *Kvinnans plats på jobbet*. SNS 1992.
- Bergren, Jan: ”Tullfack 90. Personalorganisationerna i Tullverket”,
i: *Argus. Årsbok för Tullmuseum och Tullhistoriska föreningen 1989*.
- Bertilsson, Margareta: ”The welfare state, the professions and citizens”, i: (red. Torstendahl, Rolf & Burrage, Michael): *The formation of professions. Knowledge, State and Strategy*. Sage Publications 1990.
- Burrage, Michael:
—”Introduction: the professions in sociology and history”, i: (red. Burrage, Michael & Torstendahl, Rolf): *Professions in theory and history*. Sage Publications 1990.
—”From practice to school-based professional education”, i: (red. Rothblatt, Sheldon & Wittrock, Björn): *The European and American University since 1800*. Cambridge University Press 1993.
- Ehn, Peter: *Maktens administratörer. Ledande svenska statstjänstemäns och politikernas syn på tjänstemannarollen i ett förändringsperspektiv*. Stockholms Universitet, Statsvetenskapliga institutionen, 1998.
- Emanuelsson, Agneta: *Pionjärer i vitt: professionella och fackliga strategier bland svenska sjuksköterskor och sjukvårdsbiträden, 1851-1939*. FOU-rapport, Vårdförbundet SHSTF, 34.
- Exworthy, Mark & Halford, Susan: ”Professionals and managers in a changing public sector: conflict, compromise and collaboration”, i: (ed. Exworthy & Halford): *Professionals and the New Managerialism in the Public Sector*. Open University Press 1999.
- Florin, Christina: *Kampen om katedern. Feminiserings- och professionaliseringsprocessen inom den svenska folkskolans lärarkår 1860-1906*. Acta universitatis Umensis 82, 1987.

- Florin, Christina & Johansson, Ulla: ”Där de härliga lagrarna gro...” *Kultur, klass och kön i det svenska läroverket 1850-1914*. Tiden 1996.
- Freidson, Eliot: *Professional powers*. The University of Chicago Press 1986.
- Hugemark, Agneta: *Den fängslande marknaden*. Arkiv 1990.
- Jacobsson, Olle: ”Tullverket under Björn Eriksson 1983-1989. Ett stycke nutidshistoria”, i: *Argus. Årsbok för Tullmuseum och Tullhistoriska föreningen 1989*.
- Karlsson, Lynn & Wikander, Ulla: *Kvinnoarbete och könssegregering i svensk industri 1870-1950: tre uppsatser*. Uppsala Papers in economic history, 1986.
- Kocka, Jürgen: ”Bürgertum and professions in the nineteenth century: two alternative approaches”, i: (red. Burrage, Michael & Torstendahl, Rolf): *Professions in theory and history*. Sage Publications 1990.
- Liedman, Sven-Eric: *Att förändra världen — men med måtta. Det svenska 1800-talet speglat i C A Agardhs och C J Boströms liv och verk*. Arbetarkultur 1991.
- Lundquist, Lennart: *Etik i offentlig verksamhet*. Studentlitteratur 1991.
- Mellbourn, Anders: *Byråkratins ansikten. Rolluppfattningar hos svenska högre statstjänstemän*. LiberFörlag 1979.
- Nilsson, Bengt: *Kvinnor i statens tjänst. — från biträden till tjänstemän*. Acta Universitatis Upsalensis, Studia Historica Upsaliensia 179, 1996.
- Reinholdsson, Peter: ”Landsbygdsgillen — en förabsolutistisk organisationsform” i *Historisk Tidskrift* 1993/3.
- Sandqvist, Ingrid: ”Personalen och intresseorganisationerna”, i: *Tullverket 1636-1986. En jubileumsbok*. Generaltullstyrelsen 1986.
- Sarfatti-Larsson, Magali: ”in the matter of experts and professionals, or how impossible it is to leave nothing unsaid”, i: (red. Torstendahl, Rolf & Burrage, Michael): *The formation of professions. Knowledge, State and Strategy*. Sage Publications 1990.

Sommestad, Lena: *från mejerska till mejerist. En studie av mejeriyrkets maskuliniseringsprocess*. Arkiv förlag 1992.

Steinberg, Ronnie J.: "Den sociala konstruktionen av yrkeskunnande – kön, makt och likalön", i: (red. Cedersund, Elisabet & Kullberg, Christian): *Arbetsvärdering. Teori, praktik, kritik*. Arbetslivsinstitutet 1996.

Svensk Tull, 1991-1998.

Torstendahl, Rolf:

— "Essential properties strategic aims and historical development: three approaches to theories of professionalism", i: (red. Burrage, Michael & Torstendahl, Rolf): *Professions in theory and history*. Sage Publications 1990.

— "Introduction: promotion and strategies of knowledge-based groups", i: (red. Torstendahl, Rolf & Burrage, Michael): *The formation of professions. Knowledge, State and Strategy*. Sage Publications 1990 (b).

Wikander, Ulla: *Kvinnors och mäns arbeten. Gustafsberg 1880-1980: genusarbetsdelning och arbetets degradering vid en porslinsfabrik*. Arkiv 1988.

Övrigt material

Arbetsgruppen för lönejämförelser i Tullverket: *Sammanfattning av partsarbetet med lönejämförelser m.m. inom Tullverket i enlighet med uppdraget i Lönenämnden*.

Föreskrifter för utrikesförvaltningen, UF 1997:5.

Regleringsbrev för Tullverket åren 1995–1999.

Remissvaren på RR 1995/96:7.

Rapporter från 1998 års inspektioner av ambassader och generalkonstulat i S:t Petersburg, Sarajevo, Bern, Hanoi, Kina, Hamburg, Managua och Warszawa. UD 1998.

In the Service of the State

– A Summary

1 The issue

The main issue of this analysis is to examine the role currently played by professional groups in the state, called *kårer* (eng. corps). The definition of the concept *kår* is based on research into professions and professionalisation, and can be expressed as follows: a *kår* is a group of professionals in the service of the state, held together through joint training, a common culture and an attitude to their work that is characterised by emphasis on the monopoly of certain tasks in the professional field. The professional groups that have developed over a long time are usually also safeguarded by regulations that support the professionals' position in the activities. Creating a position that segregates the professionals by status as well as regulations is a necessary condition for the successful establishment of a profession.

The term *kår* is used instead of profession for the purpose of demarcating the professions that are in the service of the state. The clearly segregated state professional groups that can be found in Swedish society today are: military officers, policemen, diplomats, customs officers and judges.

The introductory chapter of the analysis discusses and examines the problems of certain aspects of professional identity and esprit de corps. The existence of professional groups is

potentially in conflict with values such as democracy and efficiency. With regard to the democracy value, a professional group that acts as an independent actor within an authority can be said to constitute a threat to democratic decisions. It can also be said that a monopoly position could cause less effective administration, where the allocation of resources occurs according to the interests of the profession rather than society's interests. The classical civil servant role, with its requirements of impartiality and its strong formalisation of the civil servant's position was combined with civil servant ethics that functioned as a counterweight to the negative aspects of the professional identity. The authors wish to point out that several aspects of developments in government services policy, that have been very strong in recent decades, comprise a potential source for strengthening professional power and influence over state administration.

Finally, the authors have also elected to examine state professional groups from a gender perspective. The knowledge that most of the professions were historically created for male professionals, together with the knowledge accumulated regarding the masculinisation or feminisation of a profession, forms the starting point for questions on the way professional identity and gender interact.

This question has been operationalised by the authors electing to examine the degree of professional interest and professional identity in two selected authorities. The two case studies have then comprised a starting point for the question of how the degree of professional interest affects the authorities' operations. This question is impossible to answer in its entirety, because it is so broad. The authors have focused their analysis on the question of the system of promotion for members and non-members of professional groups and on the professionals' financial benefits, in this case wage development. The comparison of wage development has involved analysing four different state professional groups. Can the wage development be seen as a function of the strength of the professional group? The gender

aspect has also been examined in this context. What role does the gender of the state professions play in being able to assert one's interests?

2 The diplomatic corps and the customs officers during the 1990s

The authors have chosen to study in detail two Swedish professional groups during the 1990s: the customs officers and the diplomatic corps. The selection was determined by a desire not to study the professions that comprise extremes in terms of coherence and distinct professional status. Neither the "strongest" nor the 'weakest' professions have been selected. Instead, the selection was based on a desire to study professions in change. We have therefore selected the customs officers, whose authority has experienced very strong changes during the 1990s, and the diplomatic corps, whose operations are affected relatively little by changes in government service policy.

The main conclusion with regard to the customs officers is that it actually consists of two professions. There is a historical reason for this, namely that there have traditionally been two separate career paths within the Swedish Customs Administration, one for customs security staff and one for customs officers. Despite attempts to break down the dividing line, it still persists in many respects. The training given is the main reason for the difference. The trade unions for the two groups have merged into one, and *Tull-Kust*, an organisation characterised by the security staff's culture and identity, can be said to have taken over the professional project that originally belonged to the customs officers. However, there has been no real synthesis of the two professions. The situation is complicated by the existence of regional identities and by the fact that an increasing number of academics, with no customs officer identity, have entered the organisation.

Organisational change has made a relatively large impact on the culture of the Swedish Customs Administration. Despite a number of attempts, the customs officers have not been able to exercise any significant influence on the generally radical changes to the authority implemented during the 1990s. This can be seen as a measure of efficient control. The positive aspects of professional identity are: its identification with its operations, loyalty towards the authority's ideals and regulations, although this risks collapse if the profession is excessively weakened. At the moment there are tendencies from the Swedish Customs Administration management to want to actively strengthen the positive sides of a customs officer's identity.

In contrast, the diplomatic corps appears to be a very strong and relatively autonomous group. The diplomatic corps' position is based on a particular type of knowledge that forms the basis for the 'general competence' that is the hallmark of the diplomat. It is difficult for an outsider to understand what the essence of this 'general competence' comprises. Unlike the work of the customs officers, which can be measured, for instance, by the time taken to examine a customs declaration, the diplomats' competence is difficult to define, and it is difficult to measure and estimate the results of their work. The work of the diplomatic corps effectively eludes external assessment.

The homogeneity of the diplomatic corps is relatively high. Despite a significant degree of individualism among the individual actors, the authors' perception is that solidarity and loyalty to the ideals of the profession are relatively high. There is a strong conviction of the importance and usefulness of the work they do. There is also an opinion that what is good for the diplomatic corps is good for the Ministry for Foreign Affairs, and vice versa. This element is strengthened by the Ministry for Foreign Affairs' unique position as both authority and ministry. The strong position of the position within the ministry is manifested for instance in the system for promotion, where the career development of the diplomats is much better than that of other employees.

3 Professional interest, promotion and wage development

It appears reasonable to characterise the customs officers as a weak and divided profession, which has been strongly influenced, in many ways negatively, by developments of recent decades. In particular, Sweden's membership of the European Union has been traumatic for the authority, which has not reinforced the self-confidence and clear picture of its own social usefulness that is necessary to the civil servant's identity. Compared with this fairly 'battered' profession, the diplomatic corps appears to have a very strong self-image, with a clear picture of its tasks and identity. The diplomatic corps' identity with the authority is so strong that it is uncertain whether they perceive any dividing line in their operations between the interests of the authority and the interests of the professions.

So, how does the wage development look for the two professions? Does the strength of the profession affect the size of its own financial reward?

The answer to this question is essentially; yes. With regard to the Swedish Customs Administration, we should first point out that the continued existence of two separate professions is confirmed by statistical analysis. Despite an increased share of management posts, the security officers are, for instance, strongly under-represented in management, in relation to their share of the total number of employees at the Swedish Customs Administration. The security officer career differs from the customs officer career in several ways, partly through being much less attractive to women. The development of the average salary over time is better for customs officer personnel than for security officer personnel. There is also a greater wage spread among the customs officer personnel. Finally, it is also worth mentioning that the wage situation for a manager at the Swedish Customs Administration is affected by the career path the individual has taken. Managers

with a customs officer background have a higher average salary than managers with a security officer background. The differences between the security officer career and the customs officer career are so all-pervading that there is indeed reason to talk of two separate professional groups within the authority.

With regard to the Ministry for Foreign Affairs, there is a different pattern for career and wage development, a pattern showing the professions' dominance over other groups within the authority. However, one cannot say that there are two professions within the Ministry, rather that there is one professional group and other employees who do not have professional status. Up to 1998 recruitment to management was essentially based on the diplomatic training. It is therefore necessary to be a trained diplomat to make a successful career at the Ministry for Foreign Affairs. Wage development during the period was also much poorer for employees without diplomatic training than for diplomats. The best wage development was experienced by the group of civil servants who have made a diplomatic career, and thus been promoted to management positions. The conclusion to be drawn from this is clear: if you work at the Ministry for Foreign Affairs, you should belong to the diplomatic corps in order to benefit from the advantages the work can offer.

Another interesting difference between the studied professions concerns the position of women; their wage development and career opportunities. In the Swedish Customs Administration there is a clear difference between women's career opportunities, which can be attributed to the difference between the two professions. The customs officer career path is not merely a more certain ground for promotion in general, it also offers women greater opportunity for promotion. With regard to wage development in the long term, it is an advantage to be a man in the Swedish Customs Administration, something that applies to all categories of employees, with the exception of assistants and cleaners. On the other hand, taking as a starting point for the comparison the average wage in 1998, one sees a different result. In the management level women have a higher average wage than men, which they also had in 1988. There has been a change in the

customs officer collective; while men had a higher average wage than women in 1988, the roles have been reversed ten years' later.. Among the assistants and security officers (the categorisation of Swedish Customs Administration personnel has altered during this period), there is a trend in the same direction: i.e. the wage gap between men and women is declining, in favour of women.

It is mainly men who are recruited to management posts in the Ministry of Foreign Affairs, and this tendency shows no sign of change. The number of female diplomats has increased, but this has as yet had no impact at management level. With regard to wage development, the small group of women managers has definitely shown the best wage development in the long term. Apart from this limited group, the large group of men in supervisory posts, the group from which most managers are recruited, has had the best wage development. Female diplomats who are not in management positions have had a much poorer wage development, and they also have a much lower average wage.

If one compares the two authorities from a gender perspective, it must be said that the diplomatic corps is still a better choice for men than for women. At the Swedish Customs Administration, the picture is rather more complicated. In terms of wages, there is a development towards women gaining the best position. It is possible to discern a trace of feminisation of the customs office. This is interesting, for two reasons. One is that it raises the question of whether professional identity in the state has a gender. The other interesting point is the relative wage development of the two professions. They have been compared with each other another, but also compared with other groups in state administration. The comparison gives rise to the question of whether a weak profession provides relatively a relatively better position for women. In this case, it would be a Pyrrhic victory for women, as a weak profession also creates much worse conditions for wage development. With this, we move on to a general comparison of the two professional groups.

4 The professions in a comparative perspective

How does the strength and composition of professional groups affect the wage situation within the Swedish Customs Administration and the Ministry for Foreign Affairs?

The analysis attempts to answer this question by comparing the situation of four different professions: the diplomatic corps, the customs officers, policemen and military officers. This comparison has covered age, gender and wage development. Finally, the authors have studied the connection between the professions' respective wage development and the development of their operational budgets. If the operational budgets are cut back, there ought to be pressure on wage development within the authority. If the budgets increase, there is greater reason to expect considerable wage increases.

With regard to gender distribution, women are in a minority in all of the professions. The largest percentage of women can be found in the Ministry for Foreign Affairs, both within the profession and in total. Defence is its antithesis; with women in a minority among both the officers and the other personnel. In terms of age, there is a latent problem in all of the authorities examined, because of the disproportional amount of employees born in the 1940s.

With regard to wage development, we can conclude that three of the four professions have had a wage development above the average for the general government sector in total. The exception here is the customs officers, who have had a poorer wage development than the average. The difference between the professions and civilians/other personnel is also relatively slight in terms of wages in the Swedish Customs Administration. There is a completely different situation at the three other authorities, where the professions have increased their wages both in relation to the other personnel and to the state administration as a whole. Women

have a much poorer wage development than men in these three authorities, while in the Swedish Customs Administration the female professionals have the best wage development. The connection between wage and gender is established clearly here. Another connection that can be established is that between the strength of the profession and their wage development. The strong and self-aware diplomatic corps has managed much better in the austere climate of the 1990s than the divided customs officers. The two other groups in the comparative study, the military officers and the policemen, appear more similar to the diplomatic corps than the customs officers. In the authors' opinion, the connection profession-gender-wage warrants further studies.

Finally, with regard to the connection between the development of the real budget and the development of real wages, the earlier results are strongly reinforced. The weak customs officers have lost out both in terms of wages and with regard to the development of budget allocations. The lower budget allocations to the authority's operations have evidently had an impact on wages. The customs officers are the losers in every aspect of this study. It appears that the diplomats are the winners, with both increased budgets and increased wages. However, the diplomats' wage development is perceptibly higher than the development in the budgets, in relative terms. The diplomats have the best real wage development of all of the professions studied. With regard to the police, one can distinguish a weak, but positive rise in the budget, which coincides with a significant wage development. The policemen's wage development indicates a strong profession, which has managed to retain its status during the period. The same can definitely be said about the military officers, whose wage development shows no tendency to adapt to the shrinking budget allocation. With regard to Defence, the gap between budgets and real wage development is an issue that should make us more than eager to examine what role professional interest plays in the Swedish state administration.

5 Conclusions

While the customs officers can be perceived as a weak profession with strong control from above, the diplomatic corps can reasonably be said to be a strong profession with weak control from above. The authors do not consider either of these situations to be ideal. Hypothetically, it should be possible to achieve the most efficient and democratic administration through a strong profession balanced by clear control mechanisms and evaluation routines. *Continuity* can be achieved within an authority by deliberately strengthening and cultivating the positive elements of professional identity, particularly those that agree with the requirements of civil servant ethics. It should be possible to achieve *renewal* of an authority by creating better balance and giving the other personnel greater support. Change requires that new ideas can be heard within the authority.

The study has given the authors good reason to believe that professional groups are important in public administration, and that too little effort has previously been made to examine the effect they have on their authorities. With regard to the possibility of using statistics to illustrate the issues in the study, the authors recommend statistical principles of categorization that better reflect the empirical reality within an authority.

ESO:s rapporter

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) är en kommitté (B 1981:03) under Finansdepartementet.

I Ds-serien har ESO tidigare utgivit följande rapporter

1982

Perspektiv på besparingspolitiken (Ds B 1982:3)

Inkomstfördelningseffekter av livsmedelssubventioner (Ds B 1982:7)

Perspektiv på budgetunderskottet, del 1. Budgetunderskottens teori och politik. Statens budgetfinansiering och penningpolitiken (Ds B 1982:9)

Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena (Ds B 1982:10)

Ökad produktivitet i offentlig sektor – en studie av de allmänna domstolarna (Ds B 1982:11)

1983

Staten och kommunernas expansion – några olika styrmedel (Ds Fi 1983:3)

Enhetligt barnstöd? (Ds Fi 1983:6)

Perspektiv på budgetunderskottet, del 2. Fördelningseffekter av budgetunderskott. Hushållsekonomi och budgetunderskott (Ds Fi 1983:7)

Minskad produktivitet i offentlig sektor – en studie av PRV (Ds Fi 1983:18)

Driver subventioner upp kostnader? – prisbildningseffekter av statligt stöd (Ds Fi 1983:19)

Administrationskostnader för några transfereringar (Ds Fi 1983:22)

Generellt statsbidrag till kommuner – modellskisser (Ds Fi 1983:26)

Produktivitet i privat och offentlig tandvård (Ds Fi 1983:27)

Perspektiv på budgetunderskottet, del 3. Budgetunderskott, portföljval och tillgångsmarknader. Modellsimuleringar av offentliga besparingar m.m. (Ds Fi 1983:29)

Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg (Ds Fi 1983:30)

Administrationskostnader för våra skatter (Ds Fi 1983:32)

1984

Vem utnyttjar den offentliga sektorns tjänster? (Ds Fi 1984:2)

Perspektiv på budgetunderskottet, del 4 Budgetunderskott, utlandsupplåning och framtida konsumtionsmöjligheter. Budgetunderskott, efterfrågan och inflation (Ds Fi 1984:3)

Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt– behov och tänkbara utformningar (Ds Fi 1984:7)

Är subventioner effektiva? (Ds Fi 1984:8)

Marginella expansionsstöd – ekonomiska och administrativa effekter (Ds Fi 1984:12)

Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard (Ds Fi 1984:17)

Parlamentet och statsutgifterna – hur finansmakten utövas i nio länder (Ds Fi 1984:18)

Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser– en metod att främja effektiviteten i offentlig tjänsteproduktion (Ds Fi 1984:19)

1985

Statsskuldräntorna och ekonomin– effekter på inkomst- och förmögenhetsfördelningen samt på den samlade efterfrågan i samhället (Ds Fi 1985:2)

Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom offentligt bedriven hälso- och sjukvård 1960-1980 (Ds Fi 1985:3)

Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom den sociala sektorn 1970 - 1980 (Ds Fi 1985:4)

Transfereringar mellan den förvärvsarbetsande och den äldre generationen (Ds Fi 1985:5)

Frivilligorganisationer – alternativ till den offentliga sektorn? (Ds Fi 1985:6)

Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor– förstudie (Ds Fi 1985:7)

Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom vägsektorn (Ds Fi 1985:9)

Skatter och arbetsutbud (Ds Fi 1985:10)

Sociala avgifter – problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst (Ds Fi 1985:11)

Egen regi eller entreprenad i kommunal verksamhet– möjligheter, problem och erfarenheter (Ds Fi 1985:12)

1986

Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom armén och flygvapnet (Ds Fi 1986:1)

Samhällsekonomiskt beslutsunderlag– en hjälp att fatta beslut (Ds Fi 1986:2)

Effektivare sjukvård genom bättre ekonomistyrning(Ds Fi 1986:3)

Effekter av statsbidrag till kommuner (Ds Fi 1986:7)

Byråkratiseringstendenser i Sverige (Ds Fi 1986:8)

Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse (Ds Fi 1986:12)

Offentliga tjänster – sökarljus mot produktivitet och användare (Ds Fi 1986:13)

Kostnader och resultat i grundskolan– en jämförelse av kommuner (Ds Fi 1986:14)

Regleringar och teknisk utveckling (Ds Fi 1986:15)

Socialbidrag. Bidragsmottagarna: antal och inkomster.Socialbidragen i bidragssystemet (Ds Fi 1986:16)

Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom den offentligt finansierade utbildningssektorn 1960 - 1980 (Ds Fi 1986:17)
Offentliga utgifter och sysselsättning (Ds Fi 1986:29)

1987

Att leva på avgifter – vad innebär en övergång till avgiftsfinansiering?
 (Ds Fi 1987:2)

Vägar ut ur jordbruksprisregleringen – några idéskisser (Ds Fi 1987:4)

Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala äldreomsorgen 1970- 1980
 (Ds Fi 1987:6)

Produktkostnader för offentliga tjänster – med tillämpningar på kulturområdet
 (Ds Fi 1987:10)

Integrering av sjukvård och sjukförsäkring (Ds Fi 1987:11)

1988

Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala barnomsorgen(Ds 1988:1)

Från patriark till part – spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare (Ds 1988:4)

Produktivitet utvecklingen i kommunal barnomsorg 1981-1985(Ds 1988:5)

Prestationer och belöningar i offentlig förvaltning (Ds 1988:18)

Subventioner i kritisk belysning (Ds 1988:28)

Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheter från en besparingsteknik
 (Ds 1988:34)

Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting (Ds 1988:51)

Alternativ i jordbrukspolitiken (Ds 1988:54)

Kvalitet och kostnader i offentlig tjänsteproduktion(Ds 1988:60)

Vad kan vi lära av grannen? Det svenska pensionssystemet i nordisk belysning
 (Ds 1988:68)

1989

Hur man mäter sjukvård – exempel på kvalitets- och effektivitetsmätning
 (Ds 1989:4)

Lönestrukturen och den "dubbla obalansen" –en empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor (Ds 1989:8)

Beställare-utförare – ett alternativ till entreprenad i kommuner (Ds 1989:10)

Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90-talet (Ds 1989:23)

Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje?

En jämförelse mellan Norge och Sverige (Ds 1989:26)

Produktivitet mätning av folkbibliotekens utlåningsverksamhet(Ds 1989:42)

Bostadsstödet – alternativ och konsekvenser (Ds 1989:47)

Kommunal förmögenhetsförvaltning i förändring citykommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö (Ds 1989:56)

Hur ska vi få råd att bli gamla? (Ds 1989:59)

Arbetsmarknadsförsäkringar (Ds 1989:68)

1990

Bostadskarriären som förmögenhetsmaskin (Ds 1990:29)

Skola? Förskola? Barnskola! (Ds 1990:31)

Statens dolda kapital. Aktivt ägande: exemplet Vattenfall (Ds 1990:36)
Sjukvårdskostnader i framtiden– vad betyder åldersfaktorn? (Ds 1990:39)
Läkemedelsförmånen (Ds 1990:81)

1991

Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning (Ds 1991:19)
Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på offentlig sektor (Ds 1991:20)
Vad kostar det? Prislista för statliga tjänster (Ds 1991:26)
Det framtida pensionssystemet– två alternativ (Ds 1991:27)
Skogspolitik för ett nytt sekel (Ds 1993:31)
Prestationsbaserad ersättning i hälso- och sjukvården– vad blir effekterna? (Ds 1991:49)
Ostyriga projekt – att styra och avstyra stora kommunala satsningar (Ds 1991:50)
Marginaleffekter och tröskeeffekter – barnfamiljerna och barnomsorgen (Ds 1991:66)
SJ, Televerket och Posten – bättre som bolag? (Ds 1991:77)

1992

Skatteförmåner och särregler i inkomst- och mervärdeskatten(Ds 1992:6)
Frihandeln ett hot mot miljöpolitiken – eller tvärtom? (Ds 1992:12)
Växthuseffekten – slutsatser för jordbruks-, energi- och skattepolitiken (Ds 1992:15)
Fattigdomsfällor (Ds 1992:25)
Vad vill vi med socialförsäkringarna? (Ds 1992:26)
Statliga bidrag – motiv, kostnader, effekter? (Ds 1992:46)
Hur bra är vi? Den svenska arbetskraftens kompetens i internationell belysning (Ds 1992:83)
Slutbudsmetoden – ett sätt att lösa tvister på arbetsmarknaden utan konflikt (Ds 1992:88)
Kommunerna som företagsägare – aktiv koncernledning i kommunal regi (Ds 1992:111)
Press och ekonomisk politik – tre fallstudier (Ds 1992:124)
Statsskulden och budgetprocessen (Ds 1992:126)

1993

Presstödet effekter – en utvärdering (Ds 1993:20)
Hur välja rätt investeringar i transportinfrastrukturen? (Ds 1993:22)
Lönar sig förebyggande åtgärder? Exempel från hälso- och sjukvården och trafiken (Ds 1993:37)
Social Security in Sweden and Other European Countries– Three Essays (Ds 1993:51)
Idrott åt alla? – Kartläggning och analys av idrottsstödet (Ds 1993:58)

1994

Att rädda liv – Kostnader och effekter (Ds 1994:14)

Varför kulturstöd? – Ekonomisk teori och svensk verklighet (Ds 1994:16)

Kvalitets- och produktivitet utvecklingen i sjukvården 1960- 1992
(Ds 1994:22)

Kvalitet och produktivitet – Teori och metod för kvalitetsjusterade produktivitetmått (Ds 1994:23)

Den offentliga sektorns produktivitet utveckling 1980-1992 (Ds 1994:24)

Det offentliga stödet till partierna – Inriktning och omfattning (Ds 1994:31)

Den svenska insolvensrätten – Några förslag till förbättringar inom konkurshanteringen m.m. (Ds 1994:37)

Budgetunderskott och statsskuld – Hur farliga är de? (Ds 1994:38)

Bensinskatteförändringars effekter (Ds 1994:55)

Skolans kostnader, effektivitet och resultat – En branschstudie (Ds 1994:56)

Den offentliga sektorns produktivitet utveckling 1980- 1992. Bilagor
(Ds 1994:71)

Valfrihet inom skolan – Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation
(Ds 1994:72)

En Social Försäkring (Ds 1994:81)

Fördelningseffekter av offentliga tjänster (Ds 1994:86)

Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder
(Ds 1994:133)

Skatter och socialförsäkringar över livscykel – En simuleringsmodell
(Ds 1994:135)

En effektiv försvarspolitik? – Fredsvinst, beredskap och återtagning
(Ds 1994:138)

1995

Försvarets kostnader och produktivitet (Ds 1995:10)

Företagsstödet – Vad kostar det egentligen? (Ds 1995:14)

Hushållning med knappa naturresurser – Exemplet allemansrätten, fjällen och skotertrafik i naturen (Ds 1995:15)

Vad blev det av de enskilda alternativen? En kartläggning av verksamheten inom skolan, vården och omsorgen (Ds 1995:25)

Kostnader, produktivitet och måluppfyllelse för Sveriges Television AB
(Ds 1995:31)

Hushållning med knappa naturresurser – Exemplet sportfiske (Ds 1995:47)

Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter (Ds 1995:68)

Generationsräkenskaper (Ds 1995:70)

Kapitalets rörlighet – Den svenska skatte- och utgiftsstrukturen i ett integrerat Europa (Ds 1995:74)

1996

Hur effektivt är EU:s stöd till forskning och utveckling? –

En principdiskussion (Ds 1996:8)

Reglering som spel – Universiteten som förebild för offentliga sektorn?

(Ds 1996:18)

Nästa steg i telepolitiken (Ds 1996:29)

Kan myndigheter utvärdera sig själva? (Ds 1996:36)

Novemberrevolutionen – Om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985 (Ds 1996:37)

Samhällets stöd till barnfamiljerna i Europa (Ds 1996:49)

Kommunerna och decentraliseringen – Tre fallstudier (Ds 1996:68)

1997

Jordbruksstödet – efter Sveriges EU-inträde (Ds 1997:46)

Egenföretagande och manna från himlen (Ds 1997:71)

Lönar sig arbete? (Ds 1997:73)

Ramar, regler, resultat - vem bestämmer över statens budget (Ds 1997:79)

Fisk och Fusk - Mål, medel och makt i fiskeripolitiken (Ds 1997:81)

1998

Vad kostar en ren? En ekonomisk och politisk analys (Ds 1998:8)

Kommuner Kan! Kanske !- Om kommunal välfärd i framtiden (Ds 1998:15)

Arbetsförmedlingarna - Mål och drivkrafter (Ds 1998:16)

Att se till eller titta på - om tillsynen inom miljöområdet (Ds 1998:50)

Regeringskansliet inför 2000-talet - rapport från ett ESO-seminarium (Ds 1998:56)

Kommittéerna och Bofinken - Kan en kommitté se ut hur som helst?

(Ds 1998:57)

Staten och bolagskapitalet - om aktiv styrning av statliga bolag (Ds 1998:64)

1999

Med backspegeln som kompass - om stabiliseringspolitiken som läroprocess (Ds 1999:9)

Rapport från ett ESO-seminarium - Med backspegeln som kompass (Ds 1999:27)

Att ta sig ton - om svensk musikexport 1974-1999 (Ds 1999:28)

Bostad sökes - en ESO-rapport om de hemlösa i folkhemmet (Ds 1999:46)

Att reda sig själv - en ESO-rapport om rederier och subventioner (Ds 1999:47)

Att snubbla in i framtiden - en ESO-rapport om statlig omvandling och avveckling (Ds 1999:49)

Regionalpolitiken - en ESO-rapport om tro och vetande (Ds 1999:50)

Samhällets stöd till de äldre i Europa (Ds 1999:61)

Hederlighetens pris - en ESO-rapport om korruption (Ds 1999:62)

En akademisk fråga - en ESO-rapport om ranking av C-uppsatser (Ds 1999:65)

Återvinning utan vinning - en ESO-rapport om sopor (Ds 1999:66)

Dagis och drivkrafter - en ESO-rapport om fördelningspolitik och offentliga tjänster (Ds 1999:67)

2000

40-talisternas uttåg - en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar
(Ds 2000:13)

Studiebidraget i det långa loppet (Ds 2000:19)

Kroppen eller knoppen - en ESO-rapport om idrottsgymnasierna (Ds 2000:21)

Med många mått mätt - en ESO-rapport om internationell benchmarking av Sverige (Ds 2000:23)

Privilegium eller rättighet - en ESO-rapport om antagningen till högskolan
(Ds 2000:24)

Utbildningens omvägar - en ESO-rapport om kvalitet och effektivitet i svensk utbildning (Ds 2000:58)

Bra träffbild, fast utanför tavlan - en ESO-rapport om EU:s strukturpolitik
(Ds 2000:60)

Att granska sig själv - en ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen
(Ds 2000:67)

2001

Priset för ett större EU - en ESO-rapport om EU:s utvidgning (Ds 2001:2)

Konkurrens bildar skola - en ESO-rapport om friskolornas betydelse för de kommunala skolorna (Ds 2001:12)

Betyg på skolan - en ESO-rapport om gymnasieskolorna (Ds 2001:24)

Nya bud - en ESO-rapport om auktioner och upphandling (Ds 2001:40)

Rättvisa och effektivitet - en idéanalys (Ds 2001:42)