

# Arbetsmarknadsorganisationerna i stagflationsekonomin

Sverige och även i hög grad de övriga nordiska länderna tillhör de mest genomorganiserade länderna i gruppen av industrialiserade marknadsekonomier. Hela arbetsmarknaden täcks av fackföreningar och arbetsgivarorganisationer med en organisations- och centraliseringsgrad som torde vara internationellt unik. Väsentliga delar av prisbildningen på andra viktiga och stora marknader – exempelvis bostäder och jordbruksprodukter sker genom centrala förhandlingar och avtal. Vid sidan av de politiska partierna finns ett stort antal intresseorganisationer som på olika sätt söker påverka den ekonomiska politiken. Det är också uppenbart att fastställandet av löner, livsmedelspriser och hyror är väsentliga för bestämningen av den allmänna prisnivån.

Med denna institutionella bakgrund skulle man förvänta sig att svenska ekonomer ägnat ett betydande intresse åt att empiriskt studera intresseorganisationernas beteende och inflytande. Man skulle också kanske förvänta sig att man skulle finna avgörande bidrag till en ekonomisk teori för hur en "blandekonomi" med väsentliga inslag av offentligt beslutsfattande och marknader dominerade av stora intresseorganisationer fungerar. Så är dock knappast fallet och en preliminär genomgång visar att bidragen vad avser en ekonomisk teori för intresseorganisationerna är ganska begränsade – exempelvis i jämförelse med den anglosaxiska teoribildningen.<sup>1</sup> Analyser som föreligger – typ Rehn-Meidner-förslagen och EFO-analysen är närmast förslag på vad organisationerna *borde* göra för att

uppfylla stabiliseringspolitikens krav.<sup>2</sup> Den anglosaxiska teoribildningen – som framför allt finns inom "Labour economics" och "Public choice"-fälten – kan inte heller omedelbart flyttas över till den svenska scenen. Ekonomins stora internationella öppenhet och den högre organisations- och centraliseringsgraden för inte minst arbetsmarknadsorganisationerna är antagligen faktorer som ger den svenska blandekonomin speciella karakteristika.

## Med eller mot marknaden?

I den traditionella ekonomiska teorin utgår vi – som en första approximation – från nyttomaximerande hushåll och vinstmaximerande företag. Marknadsbesluten får en påtagligt atomistisk karaktär. Den centrala frågan är om de slutsatser om exempelvis den ekonomiska politikens effekter som kan dras från denna atomistiska modellstruktur påtagligt ändras om en stor del av hushålls- och företagsbesluten frivilligt eller genom tvångsliknande åtgärder överförs till olika typer av kollektiva beslutsfattare.

Om vi i första hand begränsar blickfältet till arbetsmarknadsorganisationerna kan man ganska klart urskilja två skolor.

<sup>1</sup> Följande urval kan ge en god översikt: Atherton [1973], Burton m fl [1971], Dunlop [1950], Fisher [1971], Flanders [1969], McCormick & Owen Smith [1968], Olson [1971] samt Rees [1962].

<sup>2</sup> För den svenska diskussionen se Turvey, red [1952], Hansen [1955], speciellt kap 11 och 17 samt Edgren m fl [1970]

Den ena skolan kan sägas betrakta organisationernas beteende som i stort sett marknadskonformt: organisationerna är i stort sett ett ekonomiskt effektivt sätt att lösa marknadens kontrakts- och prisbildningsproblem. Den andra skolan – delvis med rötter i institutionell ekonomi och under senare tid med utgångspunkt i teorin för kollektiva beslut – fäster i stället större uppmärksamhet vid de marknadspåverkande och marknadsavvikande resultat som uppnås genom organisationernas beteende.

### Fackföreningen som mäklare

Om vi först betraktar den "marknadskonforma" skolan så kan man säga att den närmast ser arbetsmarknadsorganisationerna som "säljare" av mäklare- eller förhandlingstjänster till sina medlemmar. För heterogena nyttigheter som arbetskraftstjänster föreligger alltid betydande "transaktionskostnader" i marknaden. Kontakt skall etableras mellan köpare och säljare, kontrakt skall formuleras och tvister vad gäller kontrakts-tolkningar måste lösas. Det är därvid ganska naturligt att det uppstår en marknad för "mellanhandstjänster": arbetsförmedlingar som underlättar kontaktproblemet och någon slags mäklare (och även medlare) som hjälper köpare och säljare med kontraktsskrivning och kontraktsövervakning. I sin mest extrema variant blir arbetsgivarorganisationer och fackföreningar med detta betraktelsesätt enbart ett slags advokatbyråer eller juridiska ombud för de centrala aktörerna, dvs hushåll och företag.

I en något annan vinkling kan organisationerna betraktas som en slags materialiserad motsvarighet till frikonkurrensteorins auktionsledare. De centrala uppgörelserna av svensk typ skulle då tolkas som att man gått över från atomistiska anpassningsprocesser (non-tatonnement) till vad som skulle kunna vara en mer effektiv centraliserad "auktions-

process" (tatonnement). En störning som exempelvis en utifrån kommande prisförändring eller en icke-förväntad produktivitetsändring skulle i den atomistiska processen utlösa en lång rad individuella anpassningar med flyttningar och arbetslöshet som höjer den naturliga arbetslöshetsnivån temporärt och med betydande reala anpassningskostnader. Centraliserade förhandlingar skulle däremot genom en direkt korrigeringsnabare finna det nya jämviktssläget.

### Fackföreningen som kartell

En naturlig utgångspunkt för skolan som ser arbetstagarorganisationen som marknadspåverkande är teorin för karteller och monopol: Fackföreningen är en kartellliknande organisation som i första hand söker maximera den totala inkomsten för sina medlemmar. Modeller av detta slag passar bäst för relativt små yrkesbaserade föreningar som dels i någon form kan begränsa utbudet, dels möter en relativt oelastisk efterfrågan.

I sin mest renodlade form är denna fackföreningsmodell bäst tillämplig på organisationer av typ läkarförbundet som genom det av staten sanktionerade legitimationstvånget och en spärrad utbildning till betydande del kan begränsa utbudet till den nivå där totalinkomsten (eller monopolvinst utöver alternativ inkomst) för samtliga medlemmar maximeras.

Teoretiskt sett har denna lösning den attraktiva egenskapen att om utbudet är lägre än vad som är optimalt för ett monopol så kan nya medlemmar "köpa" sig in i organisationen. Är antalet medlemmar för stort så kan de kvarvarande medlemmarna kompensera dem som tvingas lämna kollektivet. Kompensationer och köp av platser kan dock vara svåra att praktiskt genomföra.

Alla försök att finna enkla beteenderegler och maximeringskriterier för fackföreningar med utgångspunkt från ren

kartell- eller monopolteori hamnar därför lätt i svårigheten att finna en kompromiss mellan kollektivets totala lönebe-  
lopp, genomsnittliga lönenivån och den  
sysselsättningsnivå som kan uppnås vid  
en viss lön. Några entydiga lösningar på  
detta avvägningsproblem föreligger inte  
och man hamnar lätt i inte särskilt väl-  
preciserade beskrivningar där fackför-  
eningen söker maximera ett målindex el-  
ler välfärdsfunktion med totalinkomst  
och sysselsättning som dominerade va-  
riabler [Atherton, 1973]. Men även en  
sådan analys förklarar naturligtvis varför  
en fackförening är intresserad av att i  
möjligaste mån söka kontrollera utbudet  
genom krav på "closed shop" (endast  
fackföreningsmedlemmar får arbete) el-  
ler genom legitimationstvång (samt and-  
ra åtgärder för att exkludera potentiella  
konkurrenter).

### Kollektivavtalet

Avtal med fackföreningar skiljer sig i två  
väsentliga avseenden från traditionella  
individuella avtal.<sup>3</sup> För det första rör det  
sig i allmänhet om ett *kollektivavtal* som  
normalt utesluter individuella avtal rö-  
rande anställningsförhållandena; dvs in-  
dividen har avhänt sig möjligheten att  
träffa ett annorlunda avtal än det som  
fackföreningen träffat. Principen om ett  
kollektivavtal är självklart avgörande för  
möjligheten att genomföra en lönepolitik  
för ett avtalsområde där man inte be-  
härskar utbudet. Genom att kollektivav-  
talet är bindande även för anställningen  
av icke medlemmar, men som tillhör av-  
talsområdet, kan man se avtalet som en  
möjlighet att få arbetsgivaren att accep-  
tera en *prisreglering*. Därmed uteslutes  
lönepressande konkurrens från arbets-  
lösa antingen dessa är medlemmar eller  
ej. (Om man har synen att fackförening-  
en enbart är en marknadskonform mäk-  
lare hamnar man också i vissa svårighe-  
ter om man samtidigt vill förklara varför  
principen om universellt täckande kol-

lektivavtal är så viktig för fackförenings-  
rörelsen.) En effektiv lönepolitik kräver  
också att avtal kan slutas med alla före-  
tag inom ett visst område på likartade  
villkor så att konkurrens och substitu-  
tion från företag utan kollektivavtal för-  
hindras.

Den andra viktiga skillnaden jämfört  
med individuella avtal är hotet om kol-  
lektiva åtgärder med i första hand strej-  
ken (och lockouten) som de huvudsakli-  
ga maktvapen. Ett individuellt avtal  
kan accepteras eller förkastas och i det  
senare fallet får den individuella sök- och  
kontraktsprocessen börja om igen. Med  
strejkvapnet hotas arbetsgivarens över-  
levnad och hotet blir uppenbart mer ef-  
fektivt vid en hög organisationsprocent.  
Själva förhandlingsspelet med ömsesi-  
diga strejk- och lockouthot och uppbyg-  
gandet av finansiella fonder eller återför-  
säkringssystem för att göra hoten trovär-  
diga skiljer sig markant från den indivi-  
duella förhandlingsprocessen. Det skulle  
emellertid föra för långt att här närmare  
gå in på frågan om hur förhandlingsresul-  
tat uppnås — de ansatser som finns till en  
ekonomisk förhandlingsteori med ut-  
gångspunkt från spelteori och teori för  
bilaterala monopol befinner sig fortfa-  
rande på en förhållandevis abstrakt nivå.  
(Se exempelvis Ingolf Ståhl [1972] och  
Coddington [1968]). Det räcker här att  
konstatera att själva uppbyggnaden av  
förhandlingsprocessen med sina kollek-  
tiva inslag är sådan att en förhandlings-  
lösning tvingas fram.

### Blockering och sysselsättnings- stimulanser

Analysen hittills har följt den klassiska  
linjen med fackföreningen som i första

<sup>3</sup> En "rattsekonomisk" eller "kontraktsteoretisk" ansats vad avser individuella avtal diskuteras ut-  
förligt av Skogh [1977]. En motsvarande analys av  
kollektivavtalet efterlyses.

hand en utbudsbegränsande och lönehöjande (prisreglerande) kartellliknande organisation. Men det finns en annan aspekt på organisationens beteende som i hög grad aktualiseras i stagnerande ekonomier, sektorer eller företag, nämligen rollen som en sysselsättningsbevarande aktör som söker blockera uppsägningar eller strukturrationaliseringar. Därmed kommer organisationen att arbeta med samtliga tre avgörande marknadsvariabler – utbud, pris och efterfrågan.

Genom att agera över den politiska arenan kan fackföreningen (ofta kanske i samarbete med företaget) också uppnå resultat: den marginella produktionen kan subventioneras (jämför sysselsättningsstödet till tekoindustrin) eller efterfrågan för sektorns produkter kan ökas (jämför lagerproduktionen av fartyg).

### **Kollektiva resultat och individuella medlemmar**

Fackföreningen kan ses som en kollektiv organisation som ger sina medlemmar (och även icke-medlemmar inom avtalsområdet) *vissa kollektiva resultat* som är bättre än individuellt uppnåbara resultat. Denna situation för oss direkt in i teorin för kollektivt beslutsfattande. Det första problemet – som redan berörts – är att på olika sätt förhindra individuell konkurrens som kan spräcka kartellen; en arbetslös eller en person från en sektor med lägre lön måste således förhindras från att söka få ett jobb genom att bjuda under i lön eller andra anställningsvillkor. För det andra behövs också ett positivt stöd från medlemmarna.

I den klassiska fackföreningsmodellen är individens bidrag att han till förmån för det kollektiva resultatet är beredd att ta de kostnader som är förenade med en strejk. I ett tidigare historiskt skede fick man också antagligen räkna med en stor mängd frivilliga insatser för administration och ledning. Genom periodisering

av avgifter till strejkfonder och återförsäkringar i huvudorganisationer – och inte minst genom centraliseringen och den vidgade omfattningen av potentiella konflikter som gjort dessa mindre sannolika – har tonvikten förskjutits mot medlemsavgifter som det normala bidraget. Dessa torde i dag vara av storleksordningen 500–1 000 kronor per år och medlem – i vissa fall något högre. Genom att vara medlem förpliktigar sig också individen att följa kollektiva beslut.

Den enskilde individen inom avtalsområdet kan få alla fördelar utan att betala medlemsavgift genom resultatens kollektiva karaktär. Ett rent frivilligt medlemskap är förenat med svårigheter eftersom det ger starka incitament till att spela rollen som gratispassagerare. Man kan dock finna – inte minst i fackföreningsrörelsens barndom – att man kombinerade de kollektiva resultaten med individuella förmåner som olika former av socialförsäkringar för att stärka rekryteringen. Den svenska arbetslöshetsförsäkringen som fortfarande administreras genom fackföreningarna är en reminiscens från denna epok. Den förstärkning av förhandlingsrätten som skett under senare år – inte minst genom sk trygghetslagarna – bör också ha förstärkt incitamenten till individuellt medlemskap eftersom den fackliga organisationen fått ett legalt förhandlingsmonopol även vad avser rent individuella frågor. Medbestämmandelagen ger även fackföreningen möjligheter att påverka frågor om vilka individer som skall anställas eller befordras. Olika former av socialt tryck – ofta med en starkt ideologisk präglning – är ett annat sätt att öka anslutningen. I ett tidigt skede ägnades också stor uppmärksamhet åt olika former av kollektivt agerande riktat mot strejkbrytare. En förstärkning av fackföreningens förhandlingsmonopol – genom exempelvis en lagstiftning som förhindrar individuella förhandlingar eller

förhandlingar från konkurrerande fackföreningar eller också utsträcker förhandlingsrätten till nya områden – ligger helt i linje med synen på fackföreningen som en institution som genererar kollektiva resultat och på olika sätt måste tvinga fram ett stöd från medlemmarna. (Man kan här jämföra med stat och kommuner som kollektiva beslutsfattare som av tradition kunnat utnyttja tvång för att förhindra gratispassagerare. Fackföreningsrörelsen har delvis med andra medel successivt etablerat sin kollektiva roll.)

### Den politiska arenan

En renodlat ekonomisk teori för fackföreningarna kompliceras också av att fackföreningarna parallellt arbetar på två skilda "arenor" (för att använda den politologiska terminologin); dels arbetsmarknaden med avtal, dels det politiska området som en lobby eller påtryckningsgrupp. Denna senare roll har visserligen utförligt analyserats av statsvetarna men en mer komplett beskrivning kräver antagligen studier av hur rörelsen kan spela mellan det ekonomiska och politiska området.<sup>4</sup> När man – som exempelvis i pensionsfrågan ej kunnat uppnå vissa förhandlingsresultat – har man valt att agera på den politiska arenan. Denna har också använts för att förstärka positionen på förhandlingsområdet; semesterlagstiftning och arbetstidslagstiftning kan utnyttjas för att begränsa utbudet. Den politiska arenan har också utnyttjats för att också förstärka monopolpositionen: de grundläggande bestämmelserna om kollektivavtal är ett sådant inslag. Andra, nyare inslag är lagstiftning om turordning vid uppsägningar baserade på senioritetsprincipen samt utsträckningen av förhandlingsrätten till att gälla rent företagsinterna frågor som av tradition hört till företagsledningens maktsfär. I dagarna måste den svenska

regeringen ta ställning till ett förslag om att göra fackföreningsavgifterna avdragsgilla i beskattningen; ett förslag som vid nuvarande höga marginalskatter antagligen väsentligt underlättar det kollektiva finansieringsproblemet.

En mer fullständig analys av agerandet på den politiska arenan måste också ta hänsyn till den ideologiska och finansiella symbios som föreligger mellan arbetarnas fackföreningar och de socialdemokratiska partierna (i Finland även med det kommunistiska partiet). Tjänstemännens fackföreningar har i stället valt – genom sin rekrytering av medlemmar som tillhör medianskiktet i väljarkåren – en i princip partipolitiskt obunden ställning. Denna behöver dock inte vara politiskt svagare om man ständigt kan hota tänkbara majoritetskoalitioner med att flytta marginalväljare mellan blocken. Det torde knappast vara möjligt att uppnå en majoritetsställning för en partikoalition om man aktivt motarbetar krav från tjänstemännens fackföreningar.

### Preferenser på skilda nivåer

Vi får här också en mer komplicerad bild om vi betraktar fackföreningsrörelsen som en väl etablerad organisation med ett ledarskikt (valda och anställda förtroendemän och funktionärer) – "organisationsentreprenörerna" – och en medlemsgrupp. En möjlighet är att beskriva ledarskiktets preferenser som framför allt inställda på överlevnad och förstärkning av organisationens position medan medlemmarnas preferenser i första hand är inställda på löner, sysselsättning och övriga anställningsvillkor. Inom organisationen genereras kollektiva re-

<sup>4</sup> Statsvetenskapliga analyser, men med en påtagligt deskriptiv pragel ges i Elvander [1969] samt i Fredriksson & Gunnmo [1974].

sultat – dels genom förhandlingarna på arbetsmarknaden, dels genom politiska påtryckningar. Hänsyn skall också tas till olika organisationsnivåer – från lokal till central nivå. För organisationernas överlevnad fordras därvid att resultatet – sådana de *uppfattas* av medlemmarna – svarar mot de avgifter man erlägger.

De enskilda medlemmarna kan påverka sin situation främst genom valet av lokala ledare samt i vissa fall omröstningar eller beslut i speciella frågor. Genom den legala konstruktionen av avtalsordningen har den lokala organisationen ett rent förhandlingsmonopol som även gäller individuella anställningsvillkor och lösning av tvister.

Incitamenten för den lokala ledningen bör vara att överleva just som ledning. Framgångsrika resultat i lokala förhandlingar kan också vara en språngbräda för de lokala ledarna till vidare avancemang i den fackliga hierarkin. Den lokala ledningen kommer också av medlemmarna att bedömas efter hur bra de kan företräda de lokala intressena på nivåer högre upp i organisationshierarkin.

Den centrala ledningen står inför en intrikat uppgift att koordinera intressen som inte alltid behöver vara samstämmiga. Men kring förbund och centralorganisationer finns också uppbyggda förvaltningar som antagligen har starka incitament till en egen intern tillväxt.<sup>5</sup> Denna tillväxt kan bli uppnås genom att den fackliga organisationen engagerar sig på allt vidare områden. Genom utredningsväsen och remissförfarande har organisationen möjlighet att lägga "fackliga" synpunkter på allt mer spridda samhällsfrågor. Genom massmedia ges sådant agerande spridning och man kan skapa ett intryck av aktivitet – medlemmarna får något för sina kontributioner. Vi har också under senare år sett en spridning med fackliga representanter till olika typer av statliga organ där de skall inneha rollen inte som representanter för

lokalt anställda utan som företrädare för mer allmänna fackliga synpunkter.

Vi har också fenomenet att i en förhandlingsekonomi föder en byråkrati ofta lätt en motbyråkrati. De ökade statliga insatserna på arbetsmiljöområdet har gjort det nödvändigt för arbetsmarknadsorganisationerna att också rekrytera experter och förhandlare på arbetsmiljöområdet. Det finns här alltid risken att byråkratierna skapar "vested interests" i en ömsesidig expansion genom en utsträckning av intresseområdet. (Om den fackliga rörelsen skaffar sig experter på utbildningsområdet som aktivt söker påverka den offentliga utbildningspolitiken, skapas också incitament för arbetsgivarorganisationerna att öka sin kompetens på området. Större krav på utbildningsmyndigheterna från organisationernas sida leder till att även myndigheterna behöver expandera).

### Arbetsgivarorganisationerna

Framställningen har medvetet relativt utförligt uppehållit sig kring löntagarnas organisationer. Genomgången visar kanske i första hand att vi ännu saknar en mer integrerad teori för organisationernas beteende och att en sådan teori måste innehålla såväl element från marknadsteorin som från teorin för kollektivt beslutsfattande (*public choice*-teorin). Frågan härnäst är naturligtvis om hur vi skall behandla arbetsgivarorganisationerna i den ekonomiska teorin. När det gäller privata arbetsgivare finns det en förhållandevis enkel parallell till monopolteorin – nämligen monopson-teorin. Genom att hålla tillbaka efterfrågan på arbetskraft till den punkt där marginallönekostnaden för ytterligare en anställd svarar mot gränsproduktiviteten

<sup>5</sup> Vi kan här måhända dra paralleller till olika slag av offentliga förvaltningar, se Ståhl [1977].

kan arbetsgivaren uppnå en lönesänkning. Marginallönekostnaden svarar därvid mot lönen för den ytterligare anställda plus den löneökning som samtidigt måste ges till redan tidigare anställda vid en ökning av efterfrågan. Det finns dock många skäl som talar emot den renodlade monopsonmodellen – även i en starkt organiserad arbetsmarknad. Normalt sker själva anställningsbesluten i en decentraliserad form där det enskilda företaget i stort sett är "price-taker" och med konkurrens mellan företag. Med några få undantag är det svårt att finna paralleller till utbudsbegränsningen från arbetstagsarsidan i form av en efterfrågebegränsning från arbetsgivarsidan. (Den strikta uppdelningen av läkartjänster mellan landstingen kan ses som ett sådant efterfrågehämmande inslag för att motverka ett starkt monopol på säljarsidan.) Överenskommelser mellan lokala företag för att inte driva upp lönenivån för exempelvis vissa nyckelkategorier av anställda kan inte heller uteslutas. En mer långsiktig invändning mot en monopsonmodell är dock att företagen kan riskera sin egen överlevnad genom att arbetstagarna helt enkelt själva startar produktion. Det finns alltså ett golv i form av den eventuellt lägre gränsproduktivitet som arbetskraften skulle ha i löntagarägda företag. Att detta inte är ett helt orealistiskt hot visas av exempelvis konsumentkooperationen och skogsägarrörelsens industriella etablering som skett som reaktion mot faktiska eller tänkta monopol och monopsonsituationer.

Detta utesluter naturligtvis inte att vi kan närma oss en bild framförallt av det kortsiktiga förhandlingsspelet på företagsnivå där möjligheterna att temporärt uppträda som monopsonist från företagens sida kan motverkas av ett kollektivt agerande från fackliga rörelsen. Framförallt torde möjligheterna till temporära lönediskrimineringar minska. Det blir så-

ledes inte möjligt att ge nyanställda högre lön än redan anställda eller att temporärt utnyttja flyttningsobenägenheten hos de anställda.

En annan möjlig aspekt på arbetsgivarorganisationernas ekonomiska agerande är att utgå från att dessa i första hand är organisationer för företagsledning – managementgruppen – och inte de faktiska ägarna av aktiekapitalet.<sup>6</sup> Det är rimligt att tänka sig att managementgruppen har starka preferenser för rationella lösningar och en smidig beslutsprocess i företagen. Intresset inriktas på att uppnå lönerelationer som ger möjlighet till en effektiv produktion. I blandekonomin med ett stort utrymme för politiska beslut baserade på majoritetsprincipen utgör också arbetsgivarparten en förhållandevis svag spelare i det politiska livet. Det röststöd man kan utlova räcker knappast för att kunna skifta majoritetskombination. Vad man kan göra är att vädja med samhällsekonomiska argument.

Det måste således sägas att något slags mikroekonomisk teori för arbetsgivarorganisationerna uppvisar stora luckor. Situationen blir inte bättre om vi beaktar att mer än 25 procent av de sysselsatta återfinns i den skattefinansierade offentliga sektorn med politiker i den slutliga beslutsrollen. Vilken självständighet har avtalsverket, landstingsförbundet och kommunförbundet i förhållande till sina politiska uppdragsgivare som också är beroende av de anställdas röster? (Offentligt anställda tillhör dessutom i hög grad marginalväljargrupper som lätt kan kasta om regeringsmajoriteter).

En preliminär slutsats blir att vi i stor utsträckning saknar en tillfredsställande teori när det gäller den mikroekonomiska beskrivningen av organisationernas beteende. Denna osäkerhet kommer

<sup>6</sup> För en likartad diskussion se Faxén [1977].

också rimligtvis att återspegla sig i den makroekonomiska analysen.

### Centraliseringstendenserna

Som ett första steg i riktning mot den makroekonomiska diskussionen är det viktigt att ta upp centraliseringstendenserna som är så typiska i de nordiska ekonomierna. De anglosaxiska forskarna lämnar oss här nästan helt i sticket genom att det är fenomen som inte är särskilt starka i exempelvis den amerikanska ekonomin.

Utgångspunkten för diskussionen är att en enskild fackförening har betydande möjligheter att uppnå resultat som kan vara fördelaktigare än den rena marknadslösningen – men till nackdel för övriga medlemmar i samhället. Men övriga samhällsmedlemmar i en välorganiserad ekonomi som den svenska är i hög utsträckning också medlemmar i andra fackliga organisationer. De negativa "externa effekter" som ett isolerat agerande kan ge upphov till kommer därför i stor utsträckning att drabba övriga fackliga medlemmar.

En viss centralisering inom arbetsmarknadsorganisationerna är naturlig om strejkvapnet och lockouten är de slutliga förhandlingsargumenten. Behovet av konfliktfonder minskar om kollektiva arrangemang kan åstadkommas på bägge sidor. Därmed minskar också momentant påfrestningarna för den kollektiva finansieringen som alltid måste vara ett problem för en organisation utan direkt beskattningsrätt. Från konfliktteorin känner vi till hur kollektiva allianser kan stödja enskilda medlemmar genom att hota med mer omfattande sanktioner. Möjligheterna att vidga en konflikt utgör en förstärkning av hotsituationen och kan vid en tillräcklig omfattning utgöra ett sådant stort avskräckningshot att en konfliktlösning snabbt tvingas fram.

Men en kanske viktigare aspekt är den

successiva centralisering som skett av avtalsförhandlingarna under efterkrigstiden. Ett intressant drag är kombinationen av hög organisationsprocent och centraliserade förhandlingar som under en lång följd av år gav den svenska arbetsmarknaden en unik karaktär. Det är återigen lämpligt att hänvisa till public choice-teorin. Den samlade fackföreningsrörelsen tvingades till ett stort mått av vad som kan kallas samhällsansvar genom att den "internaliserade" negativa externa effekter av enskilda förbunds agerande.

### Organisationer och samhällsansvar

Ett typiskt drag inom mer splittrade fackföreningsrörelser är att enstaka förbund eller lokala klubbar söker blockera olika former av tillväxtbefrämjande beslut men som drabbar de egna medlemmarna. Den svenska fackföreningsrörelsen kan i stället under ett par decennier efter andra världskriget sägas ha varit påtagligt tillväxtintresserad. Strukturrationaliseringar som kunde leda till förluster för vissa grupper men större vinster för andra uppmuntrades och delar av den solidariska lönepolitiken som hade som ett teoretiskt mål att etablera långsiktiga jämviktslöner kunde utnyttjas för att påskynda strukturrationaliseringen. Marginella enheter och marginell sysselsättning slogs mevet ut genom snabba löneökningar i stagnerande branscher samtidigt som de friställda genom arbetsmarknadspolitiska åtgärder hölls någorlunda skadelösa och genom omskolning och omflyttning kunde föras över till expansiva branscher. Man kan något förenklat säga att genom den starka centraliseringen och möjligheten att via agerande på den politiska arenan genomföra en kompenserande och omflyttningsbefrämjande arbetsmarknadspolitik så underlättades en tillväxtpolitik som i



många avseenden var samhällsekonomiskt optimal. Arbetsmarknadspolitik och kompensationsen av friställda kan ses som ett praktiskt exempel på att genomföra paretokriteriets krav: genom den kompenserande politiken blev det möjligt för de drabbade att acceptera den fackliga tillväxtfrämjande politiken.

Ett markant utslag är också att den svenska fackföreningsrörelsen under denna period är uppenbart frihandelsvänlig och med jämnmood ser att textilindustrin under något decennium halveras (samtidigt som verkstadsindustrin expanderar). Man skall kanske inte över-skatta den aktiva fackliga politikens roll för den snabba tillväxt som skedde under perioden utan man bör kanske lika gärna eller hellre markera frånvaron av ett passivt blockerande motstånd mot strukturell omställning. Det är också intressant att notera att fackföreningsrörelsen ända fram till slutet av 1960-talet hade en påtagligt positiv inställning till invandring – vilket är ganska unikt för en facklig rörelse.

Det är här av intresse att ta upp en internationell jämförelse. Mancur Olson [1978] har gjort en provocerande analys av sambandet mellan tillväxttakt och facklig organisationsgrad i de olika amerikanska staterna och funnit ett samband som tyder på att en hög facklig organisationsgrad är starkt korrelerad med en låg tillväxttakt. I sin rätt utförliga analys till-skriver han detta fenomen framför allt att den fackliga politiken haft en tillväxtblockerande roll. Han hänvisar här-vid till det engelska fenomenet med en genomorganiserad och mogen (för att inte säga åderförkalkad) ekonomi, där fackliga organisationer (och även andra intresseorganisationer) på olika sätt söker blockera strukturell omställning. Man accepterar inte neddragning av sys-selsättningen utan kämpar för överbe-manning. Konsekvenserna blir ett sjun-kande vinstläge, brist på nyinvesteringar

samtidigt som nya expansiva företag pla-ceras i andra områden där man inte mö-ter blockerande organisationer. I slutfas-en "tvingas" politikerna in med att ge olika typer av konkurrensskydd, sub-ventioner och i sista hand att helt ta över företagen (exempelvis som i fallet British Leyland, flygindustrin eller varven).

Trots den höga organisationsnivån följer inte den svenska ekonomin under 1950- och 60-talen Mancur Olsons sche-ma. En inte orimlig förklaring är att den fackliga rörelsen genom sin centralise-ring såg möjligheterna till en alternativ politik och i vilken full sysselsättning (och omflyttningsåtgärder) skapade en säkerhet på makroplanet som var fördel-aktigare än en blockerande politik på mikroplanet.

Den intressanta slutsatsen är således att det inte finns något entydigt samband mellan den höga organisationsgraden och möjligheterna till en snabb tillväxt; en centralisering där man är medveten om att negativa externa effekter inter-naliseras för hela kollektivet kan tydli-gen leda till en samhällsekonomiskt mer "ansvarsfylld" politik.

### Lönepolitiken

Den solidariska lönepolitiken – i den ut-sträckning denna syftade till att genom centraliserad politik etablera något som svarade mot långsiktiga jämviktslöner – kan sägas uppfylla kravet på att delor-ganisationer inte skall kunna göra vinster på hela organisationens bekostnad.

Ett likartat förhållande kan även sägas gälla andra delar av lönepolitiken. Ett enskilt förbund kan hårt driva löneök-ningar i medvetande om att inflations-effekten till stor del kommer att drabba andra. Man kan lätt hamna i ett spel som påminner om fångarnas dilemma där var-je förbund var för sig driver ett spel med höga löneökningsskrav och slutresultaten blir en hög inflationsnivå – som i en öppen ekonomi mötes av regeringen ge-

nom successiva devalveringar. I en icke koordinerad avtalsrörelse kan varje förbund tjäna på att driva maximala löneökningkrav baserade på förväntningar om att andra förbund också gör det.

Även här kom centraliseringen att spela en betydande roll med en centralt formulerad lönepolitik som successivt också övergick till alltmer centraliserade förhandlingar i första hand på industrisidan. Man kan tala om en medveten strävan om att begränsa inflationen baserad på föreställningen om att man på lång sikt inte väsentligt kunde förändra arbets/kapitalandelarna i ekonomin och att de negativa verkningarna av en hög inflationstakt i stor utsträckning också skulle drabba det egna kollektivet. Återigen har vi ett exempel på att hänsynen till att de negativa externa effekterna av ett icke-koordinerat beteende skulle internaliseras inom det egna kollektivet, drev fram en mer "ansvarsfylld" politik baserad på samhällsekonomiska eller totalekonomiska hänsyn. (Det torde också vara uppenbart att centraliseringen på arbetstagsarsidan kom att underlättas av den institutionella centraliseringen på arbetsgivararsidan, där arbetsgivarorganisationen kom att spela en slags roll som ställföreträdare för en samhällsekonomisk syn).

### EFO-politiken

Det slutliga uttrycket för denna centraliseringspolitik kan sägas vara den sk EFO-rapporten – uppkallad efter initialerna för chefsekonomerna på arbetstagar- och arbetsgivararsidan [Edgren m fl 1970]. Man fastlade här en långsiktig norm för löneutvecklingen inom den konkurrensutsatta näringslivssektorn. Utrymmet för löneökningar bestämdes som internationella prisökningstakten plus produktivitetsutvecklingen inom den konkurrensutsatta sektorn. Eftersom den skyddade sektorns löneökning-

ar blir i stort sett desamma kommer inflationstakten därvid att bestämmas med utgångspunkt från de två sektorernas relativa andel och produktivitetsökningen inom den skyddade sektorn. Det är uppenbart att det enstaka år fanns betydande avvikelser men enligt EFO-formeln kunde den årliga beräknade löneökningstakten under 1960-talet uppgå till 9,4 procent. Detta skall jämföras med en faktisk utveckling på 10,2 procent. Man kan säga att EFO-formeln angav ett långsiktigt jämviktskrav – vid fasta växelkurser – för löneökningstrymmet. Avvikelser under enstaka år hade en tendens att utjämnas. (Under de 11 åren 1960–1970 gav 6 år för "höga" löneökningar och 5 år för "låga"). [Calmfors & Lundberg 1974 s 180.]

Med den syn på de fackliga organisationerna som presenterades inledningsvis – intresseorganisationer med ett ledarskap som strävar efter organisationens överlevnad och som producerar kollektiva resultat för medlemmarna som samtidigt avstår reala resurser till organisationen – måste en lönerörelse baserad å en formel av EFO-typ innebära stora risker. Om löneutrymmet kan bestämmas genom en enkel formel som beräknas av några centralt placerade experter är man så nära en faktisk inkomstpolitik att organisationens meningsfullhet kan ifrågasättas av medlemmarna.

Det är mot denna bakgrund man kan se ett antal krav under 1970-talet på att utvidga och förstärka löntagarorganisationernas makt på områden som inte primärt har att göra med lönepolitiken. Inslag i denna delvis nya politik har som tidigare nämnts varit lag om facklig styrelserepresentation i större företag, införande av de sk trygghetslagarna som i princip fastställer en fast senioritetsordning vid uppsägningar och återanställning och ökade uppsägningstider samt förhandlingar i samband med uppsägningar. Andra inslag har varit den sk

medbestämmandelagen som utvidgat de lokala förhandlingarna till att omfatta en lång rad frågor som av tradition varit utanför förhandlingarna. Ett annat inslag – som också förstärker den fackliga rörelsens lokala förhandlingsmonopol – är förslag om fackliga möten på betald arbetstid, och en förstärkning av de lokala fackliga ombudens ställning.

Lagstiftningen kan i stort sett sägas ha gett löntagarorganisationerna större möjligheter att generera vad som kan kallas lokala kollektiva resultat för medlemmarna men också större möjligheter att generera blockeringar av beslut om strukturella omvandlingar. Min centrala hypotes är här att lagstiftningen skapat ett underlag för en väsentlig förändring av fackföreningsrörelsen i riktning mot decentraliserade kartell- och intresseorganisationer som i första hand tar till vara intressen inom ett företag eller på en arbetsplats. Det finns därför betydande risker att vi närmar oss de problem som Mancur Olson har tagit upp i sin studie om den genomorganiserade ekonomin [Olson 1978].

### Spänningen mellan central och lokal nivå

De resultat som den lokala fackföreningen kan sälja till sina medlemmar är av en annan karaktär än vad de centrala ledarna kan åstadkomma i nationella löneuppgörelser: man kan visa att uppsägningsbeslut förhindrats eller fördröjts, man kan – i samarbete med lokala politiker – fungera som en lobbyorganisation för ökat offentligt stöd och man kan också visa bättre lokala löneförhandlingsresultat än genomsnittet. Den lokala valprocessen av ledare kan fungera som ett filter där alltför passiva ledare elimineras. Det kan också noteras att hot om eller genomförda vilda strejker har ökat i omfattning, i synnerhet om hänsyn tas till den höga öppna och dolda arbetslös-

heten, som borde verkat i motsatt riktning.

Man kan tolka utvecklingen som en ökad spänning mellan ledning och medlemmar. Den centrala ledningen kan mycket väl ha *rationella* förväntningar om den importerade inflationens storlek och produktivitet utvecklingen och fastställa den löneökning som ligger inom det beräknade utrymmet. Men vad händer om medlemmarna har *adaptiva* förväntningar baserade på de senaste årens inflations- och löneökningserfarenheter och medlemmarnas förväntningar ligger långt ovanför ledningens? Avtalsrörelser enligt EFO-modellen kunde ha en viss chans att lyckas i en någorlunda stabil internationell ekonomisk miljö men ser knappast ut att kunna realiseras i den mer "turbulenta" miljö som utvecklats under 1970-talet.

Det bör observeras att EFO-modellen baseras på förväntningsvariabler, men att de centrala organisationerna genom sina relativt stora möjligheter att få information genom utredningsavdelningar m m har vad vi kan kalla *rationella* förväntningar, baserade på något slags modell av hur världen fungerar. (Det är sedan ett annat problem att denna modell kan vara inkorrekt.)

Det är samtidigt troligt att de enskilda medlemmarna har en förväntningsmodell som är av ett mer primitivt slag. Få medlemmar har uppfattningar överhuvudtaget om de två centrala variablerna i EFO-formeln. Prisstegringsimpulserna från utlandet och den genomsnittliga produktivitetstegringen är alltför sofistikerade och modellbetonade variabler för att ingå i den privata förväntningsbildningen. Tyvärr saknar vi i stort sett en teori för den individuella förväntningsbildningen och vilka variabler som kan vara styrande för lokala lönekrav. Våra empiriska kunskaper om förväntningsbildningen är också mycket magra – först i år har vi fått en pilotstudie om

svenska folkets inflationsförväntningar med resultat som i viss grad tycks stödja hypotesen om "adaptiva förväntningar", dvs att man i stort sett betraktar den förväntade inflationen som bestämd av de senaste periodernas inflationsupplevelser.

Ett centralt förhandlingsresultat som är i överensstämmelse med medlemmarnas förväntningsbild och ger en ökning av de disponibla inkomsterna (en ökning som också bör ha en rimlig relation till medlemsavgiften, dvs "priset" för uppgörelsen) ger organisationen en möjlighet att fortleva normalt. Den avgörande frågan är i vilken grad en central ledning genom att uppvisa "samhällsansvar" kan gå emot förväntningar och krav från medlemmar och i vilken utsträckning lokala organisationer avstår från att agera självständigt. Det är lätt hänt att ekonomernas kritik av organisationernas beteende som inflationsdrivande bortser från att utrymmet för den centrala ledningen – om den vill överleva som facklig ledning – är starkt begränsat.

Ett fundamentalt problem i inflationsökningen är således att lönesättningen för ett antal perioder framåt fastlägges på basis av förväntningar som har stor osäkerhet. Det är uppenbart att man i de centrala förhandlingarna för 1974 underskattade den internationella inflationen och att man för 1975 och 1976 överskattade den importerade inflationens storlek – eller snarare konsekvenserna av att den svenska kronan var knuten till D-marken och den snabba neddragningen av den västtyska aktivitetsnivån och inflationstakten. I en värld med osäkerhet börjar begreppet "utrymme för lönehöjningar" bli meningslöst.

I en ekonomi utan produktivitetstillväxt ställs löntagarorganisationerna inför en nästan hopplös uppgift om medlemmarna har förväntningar om nominella löneökningar som skall kompensera inflationen. Information om produkti-

vitetsökningar är central för en EFO-baserad uppgörelse. Men produktivitetsoökningen ingår i den enskilde medlemmens förväntningsbild antagligen endast mycket indirekt. Höga vinster och/eller fortsatt hög efterfrågan på arbetskraft är antagligen väsentliga indikatorer för löneökningstrycket på medlemsnivå. När den ekonomiska politiken i hög grad inriktades på att undvika öppen arbetslöshet skapades antagligen därigenom en felaktig förväntningsbild. Endast genom vinstraset under 1977 kunde de felaktiga förväntningarna ändras och vi erhöll måttliga och i stor utsträckning av medlemmarna accepterade löneavtal för 1978 och 1979. Genom en indexklausul i avtalet skedde också en anpassning till den större osäkerhet om inflationstakten som förelegat under 1970-talet.

Problemet kompliceras ytterligare genom den spelsituation som föreligger gentemot den statliga ekonomiska politiken och hur växelkurs och sysselsättningspolitiken utformas. Vi kan här tänka oss två något extrema situationer av hur förloppet genereras:

- Den statliga politiken är ytterligt känslig för den arbetslöshet som kan genereras av för stora löneökningar och är beredd att möta arbetslöshet med en kompenserande förändring av växelkursen. Endast temporärt kan en växelkursförändring undvikas genom en ökning av den inhemska efterfrågan generellt eller genom olika selektiva insatser. Med en sådan uppläggning av den statliga politiken kan man säga att man överlämnat prisnivåns bestämning till arbetsmarknadsparterna. (Detta gäller även om man som alternativ till devalvering använder sig av möjligheten att sänka olika löneskatter (pay-roll taxes) och kompenserar genom att höja konsumtionsskatter (mervärdesskatt).)

- Om staten upprätthåller en fast växelkurs kommer i stället sysselsättningen att sjunka vid en för hög löneökning.

Förhandlingsutgången skulle därmed bestämma arbetslöshetsnivån. Men anpassningen nedåt i kostnadsläge genom utebliven löneglidning och lägre lönekrav i kommande avtalsrörelser är rimligtvis en mycket långsam process. Som erfarenheten under de senaste åren visat är inte heller politikerna beredda att acceptera en uppgång av arbetslösheten. För det första har löntagarorganisationerna stora möjligheter att blockera uppsägningsbeslut med en ofrivillig "labour hoarding" i företagen och sjunkande vinster till följd av en kombination av för högt kostnadsläge och för stor arbetsstyrka. För det andra fördröjs anpassningen av olika arbetsmarknads- och industripolitiska insatser.<sup>7</sup>

I det första alternativet kan naturligtvis en nödvändig devalvering genom sin inflationshöjande effekt ytterligare spåda på adaptiva inflationsförväntningar och utlösa kompensationskrav. I ett samhälle av svensk typ där pensionerna i allt väsentligt är indexreglerade och en växande grupp är egnahemsägare (med lån bla från pensionsfonden som alltid kan garantera pensionärerna värdebeständighet genom att beskatta framtida generationer) är det politiska trycket mot en hög inflationstakt förhållandevis svagt.

En central punkt i resonemanget om ökade svårigheter för löneuppgörelser som ligger inom "utrymmet" är också att medan förhandlingarna rör avtalslönen så är arbetsgivarna i första hand intresserade av lönekostnader (avtalslön plus löneskatter och vissa socialförsäkringar) och löntagarna av den reellt disponibla inkomsten. Genom progressiviteten i skattesystemet fordras väsentligt mer än proportionella ökning av avtalslönen eller de totala lönekostnaderna för att åstadkomma en viss procentuell förändring av nettolönen (den disponibla inkomsten efter skatt). (Se exempelvis Calmfors & Lundberg [1974, kap 5].)

Väsentliga delar av den offentliga sektorns expansion – inklusive socialförsäkringarna – har under de senaste åren finansierats med ökade löneskatter (payroll taxes). Detta innebär att när avtalsparterna mötts så har en stor del av utrymmet redan varit in-tecknat. Detta förhållande bör ha skärpt spänningen mellan medlemskraven på att få en reellt ökad disponibel inkomst och den typ av mer rationella överväganden som kan ske på central nivå. I sin mest extrema variant har detta under det senaste decenniet lett till ett slags inledande förhandlingar mellan stat och arbetsmarknadsorganisationer, där skatteomläggningar och löneutrymme behandlats simultant. En intressant konsekvens av denna förhandlingsordning är att storleken av den offentliga sektorn delvis blivit föremål för förhandlingar mellan arbetstagarorganisationerna och den centrala statsmakten. Även stora delar av inkomstomfördelningspolitiken blir läst genom dessa förhandlingar. Genom svårigheterna att genom bruttolöneökningar öka den reellt disponibla inkomsten för hela kollektivet har en stor del av realinkomstökningen skett genom omläggningar av skatteskalorna, med sänkningar av inkomstskatten. Det bör emellertid understrykas att den återhållsamhet man därigenom kan uppnå för de centrala avtalen inte med nödvändighet gäller för det lokala agerandet: den höga marginalskatten kan därvid snarast stegra löneökningsskraven för ett begränsat avtalsområde.

### Vart är vi på väg?

Utvecklingen av löntagarorganisationerna har varit en lång historisk process där

<sup>7</sup> I ett läge med trygghetslagar som ger senioritet ett betydande värde är det fullt naturligt att de anställda i ett "krisföretag" kämpar för att med statliga subventioner behålla företaget och därmed sin senioritetsposition. En flyttning till ett annat företag innebär att flyttaren hamnar längst ner i senioritetsordningen.

organisationerna förändrats från frivilliga organisationer med begränsad styrka, bestämd av förmågan att uppnå ett solidariskt beteende av enskilda medlemmar för att uppnå fördelar för kollektivet, till starkt institutionaliserade organisationer med en makt i hög grad bestämd av lagstiftning och förhandlingsmonopol.

Under 1970-talet har vi erfårit hur denna position kommit att förstärkas, antagligen delvis som en följd av svårigheterna att uppnå för medlemmarna tillfredsställande resultat i de traditionella avtalsförhandlingarna. Men den lägre tillväxttakten och det låga kapacitetsutnyttjandet har också lett fram till att olika former av blockeringsaktioner kommit att förstärkas. Arbetsmarknadspolitiken som tidigare syftade till att påskynda tillväxten har i hög grad ersatts av en strukturerande kombination av industri- och arbetsmarknadspolitik som syftar till att bevara anställningskontrakten. Med möjligheterna av en sådan politik underlättas också blockeringsaktioner och politiska påtryckningar. Trygghetslagarna och förhandlingssystemet kring tillämpningen innebär att uppsägningar och nedläggningar kan förhindras eller uppskjutas i tiden. Detta är visserligen till fördel för de *nuvarande* medlemmarna men det påverkar resursallokeringen på sikt. Nyanställningsbeslut och etableringsbeslut måste ta i beaktande att anställningskontrakten ändrat karaktär [Ståhl 1973]. Beslutsprocessen i företagen håller på att genomgå en förändring som antagligen fördröjer och fördyrar beslutsprocessen.

Stagflationen har uppenbart haft stora kostnader omedelbart i form av det låga resursutnyttjandet. Men kanske den väsentligaste långsiktiga kostnaden är att

en långvarig stagflationsperiod genererar institutionella förändringar som i sin tur leder fram till risker för en långsiktigt lägre tillväxttakt.

#### Referenser

- Atherton, W. N., [1973], *Theory of Union Bargaining Goals*, Princeton.
- Burton, J. F., m fl (red) [1971], *Readings in Labor Market Analysis*, Holt, Rinehart and Winston.
- Calmfors, L och Lundberg, E., [1974], *Inflation och arbetslöshet*, Studieförbundet Näringsliv och Samhälle.
- Coddington, A., [1968], *Theories of the Bargaining Process*, London.
- Dunlop, J. T., [1950], *Wage Determination under Trade Unions*, New York.
- Edgren, G, Faxén, K-O, och Odhner, C. E., [1970], *Lonebildning och samhällsekonomi*, Rabén och Sjögren, Stockholm.
- Elvander, N., [1969], *Intresseorganisationerna i dagens Sverige*, Lund.
- Faxén, K-O, [1977], "Arbetsgivarorganisationer, lonepolitik och inflation" i *Erfarenheter av blandekonomin*, Skandinaviska Enskilda Banken.
- Fisher, M. R., [1971], *The Economic Analysis of Labour*, London.
- Flanders, A., (red) [1969], *Collective Bargaining*, Penguin Modern Management Readings.
- Fredriksson, B och Gunnmo, A., [1974], *Våra faktliga organisationer*, Rabén & Sjögren, Uddevalla.
- Hansen, B., [1955], *Finanspolitikens ekonomiska teori*, SOU 1955:25.
- Olson, M., [1971], *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press.
- [1978], *The Political Economy of Comparative Growth Rates*, (mimeo)
- McCormick, B.J., och Owen Smith, E., (red) [1968], *The Labour Market*, Penguin Modern Economics
- Rees, A., [1962], *The Economics of Trade Unions*, Cambridge
- Skogh, G., [1977], *Priser, skadestånd och straff*, Lund
- Ståhl, Ingemar, [1973], "Trygghetens pris", *Ekonomisk Debatt*, årg 1, nr 4
- [1977], "En ekonomisk teori för blandekonomin", i *Erfarenheter av blandekonomin*, Skandinaviska Enskilda Banken
- Ståhl, Ingolf, [1972], *Bargaining Theory*, Stockholm
- Turvey, R., (red) [1952], *Wages Policy under Full Employment*, London