

Det här numrets BOKANMÄLNINGAR avslutas med recensioner av två rapporter till höstens LO-kongress; de kan med fördel läsas i en följd.

(Rapport till 1986 års LO-kongress)

Gemensamt ansvar för arbete

LO har kongress vart femte år. Till varje kongress brukar utkomma en rapport där LOs lönepolitiska filosofi penetreras. Det har sedan länge framstått som självklart för LO, med dess stora inflytande över lönebildningen, att ha ett genomtänkt och konsistent lönepolitiskt program. Detta betyder ett program som innefattar lönebildningens olika ekonomisk-politiska dimensioner: fördelning, allokering och stabilisering. Redan i 1951 års kongressrapport utvecklades ett sådant lönepolitiskt program, den s k Rehn-Meidnermodellen. Årets rapport är, som jag uppfattat det, LOs första försök att ersätta Rehn-Meidnermodellen med ett nytt program.

Rehn-Meidnermodellen vilar på tre

grundelement: 1) den solidariska lönepolitiken, 2) en stram finanspolitik och 3) en selektiv arbetsmarknadspolitik.

Den strama finanspolitiken syftade till att hålla tillbaka inflationstrycket. Den solidariska lönepolitiken uttrycker en facklig fördelningsambition, och motiverades utifrån kravet på en rättvis inkomstfördelning. Målet var enligt kongressrapporten från 1951 en lönedifferentiering efter arbetets art och krav. I stället för att låta tillfälliga obalanser på marknaden bestämma lönerna, ville man lägga fast en lönestruktur som kunde sägas motsvara den fria marknadens långsiktiga jämviktsläge.

En konsekvens av den solidariska lönepolitiken är att lönenivån i mindre bärkraftiga företag drivs upp jämfört med vad företaget har råd med. Detta påskynar näringslivets strukturella omvandling, vilket gör det svårare att upprätthålla den fulla sysselsättningen på varje enskild delarbetsmarknad. För att lösa målkonflikten mellan full sysselsättning och solidarisk lönepolitik förordades därför åtgärder som befrämjade en överflyttning av arbetskraft till företag, yrken och orter där förutsättningarna för expansion var större. "Mycket större vikt än man hittills i allmänhet torde ha tänkt sig bör läggas på omflyttningsstimulanser, ägnade att leda arbetskraften dit där den bäst behövs." (LO [1951] s 149). Man slog också fast att den personliga friheten och fullsysselsättningsmålet ibland kan komma i konflikt med varandra, och att man inte kan upprätthålla en sysselsättningspolitik som ger den enskilde garanti för att aldrig behöva byta yrke eller arbetsplats. "De enskildas fria handlande måste bringas att överensstämma med samhällets intresse att all arbetskraft blir insatt i det mest produktiva arbetet." (LO [1951], s 134.)

Sveriges internationellt sett låga arbetslöshetstal och höga tillväxttakt under 1960-talet kan tas som ett bevis på Rehn-Meidnermodellens styrka i praktisk tillämpning. De lönepolitiska resonemangen i LOs kongressrapporter under denna period utgick också från att grundelementen i modellen var riktiga, och resonemangen kom i stället att handla om hur positionerna ytterligare skulle kunna flyt-

tas fram vad gäller sysselsättningsmålet och löneutjämningspolitiken.

I rapporten till 1966 års kongress skriver man att strukturomvandlingen medför en ökad samhällsekonomisk effektivitet, men att dessa fördelar motverkas av omställnings- och anpassningssvårigheter för friställd personal och att effektivitetsvinsterna därför måste vägas mot individernas anpassningsproblem.¹ I rapporten betonas behovet av regional balans, trygghet i anställningen och att arbetsmarknadens behov av rörlighet och anpassning inte får riktas mot dem som har den svagaste ställningen på arbetsmarknaden. 1970-talets trygghetslagstiftning och "Åslingpolitik" kan ses som politikernas svar på arbetstagarnas önskemål om större trygghet.

Ny betoning

Under 70-talet fick sysselsättningsmålet en ny betoning: rätt till arbete och sysselsättningstrygghet blev anställningstrygghet och samtidigt med att ambitionerna avseende sysselsättningsmålet höjdes kompletterade LO den solidariska lönepolitiken med låglönesatsningar för att minska lönespännvidden mellan olika jobb; ju mera framgångsrika låglönesatsningarna är, desto mindre lönsamt blir det för de anställda att acceptera mera kvalificerade och krävande jobb. Den solidariska lönepolitiken och låglönesatsningarna minskar därför, allt annat lika, den frivilliga rörligheten såväl mellan företag som inom ett och samma företag.

Under 1970-talet kom således LOs låglönesatsningar att förstärka den strukturella omvandlingen, samtidigt som regeringen försökte minska den geografiska omflyttningen och öka anställningstryggheten. Jag tror att dessa positionsframflyttningar blev så stora att det implicita inkomstpolitiska kontrakt som Rehn-Meidnermodellen utgjort under 1960-talet, vid mitten av 1970-talet spelat ut sin roll. Lönepolitik och sysselsättningspolitik var inte längre förenade i en konsistent strategi. Detta torde ha bidragit till den olyckliga relativa kostnadsutvecklingen i

Sverige under 1970-talet, och till att trycket på AMS kom att växa så kraftigt.

Den nya LO-rapporten *Gemensamt ansvar för arbete* innebär, som jag uppfattat det, ett försök från LO-ekonomernas sida att ånyo lägga fast ett konsistent lönepolitiskt program: "en strategi på kort och lång sikt för att vi ska klara kravet på arbete för alla tillsammans med kravet på en god löneutveckling." Denna ambition gör rapporten särskilt spännande.

Precis som i 1951 års rapport fokuseras intresset på konflikten mellan målet full sysselsättning å ena sidan och låg inflation och utrikesbalans å den andra. Man skriver att i en liten öppen ekonomi som den svenska är det inte möjligt att lagstifta "om allas rätt till arbete". Den enda lösningen på konflikten är en "riktig politik". Och vad man avser med en riktig politik är en ny implicit inkomstpolitisk uppgörelse à la Rehn-Meidnermodellen.

Tre grundelement

I likhet med Rehn-Meidnermodellen vilar det nya programmet på tre grundelement: 1) hög efterfrågan, 2) centrala förhandlingar och 3) en sysselsättningstrygghetspolitik, som skall motverka dels de regionala sysselsättningskillnaderna, dels sysselsättningsproblemen för ungdomar, äldre och handikappade. Den stora skillnaden mellan programmen ligger i att ansvarsfördelningen för sysselsättningsmålet och inflationsmålet har kastats om. I Rehn-Meidnermodellen hade regeringen ansvaret för inflationsbekämpningen medan LO genom lönepolitiken indirekt tog ansvaret för sysselsättningsutvecklingen. Det senare ansvaret ledde fram till EFO-tänkandet, dvs en norm för löneökningstakten vilken var förenlig med sysselsättningsambitionen. I det nya programmet skall ansvaret för sysselsättningsmålet ligga på regeringen medan LO skall ta ansvaret för att inflationsmålet klaras.

Hög allmän efterfrågan är enligt rapporten den första försvarslinjen mot arbetslöshet. En expansiv ekonomisk poli-

¹ Jämför LO [1966] s 32 f.

tik skall klara sysselsättningsmålet. Men detta får inte ske till priset av att näringslivets internationella konkurrenskraft urholkas. Det är därför nödvändigt att kontrollera pris-, löne- och kostnadsutvecklingen. Löntagarna måste, fortfarande enligt rapporten, ta detta ansvar. Förhandlingssystemet och formerna för lönebildningen är därför en central fråga.

Att kontrollera löneutvecklingen är naturligtvis en grannliga uppgift för en facklig organisation. I rapporten har också stor omsorg lagts ned på den pedagogiska framställningen. Man skriver således (s 47 ff) att en kontroll av lönebildningen vid full sysselsättning är av avgörande betydelse för att konkurrenskraften skall upprätthållas, för en låg inflation och en positiv reallöneutveckling. Problemet är emellertid att det är fullt rationellt för den enskilde individen att sträva efter största möjliga löneökning, då hans löneutveckling inte alls påverkar inflationen. Det gäller även på förbunds nivå, då inte ens de största förbunden omfattar mer än några få procent av arbetsmarknaden. För hela löntagarkollektivet är det emellertid inte rationellt att sträva efter största möjliga löneökning: för det stora kollektivet är det i stället "rationellt att sträva efter rätt löneutveckling".

Slutsatsen är att det stora kollektivet har "en unik möjlighet att utforma framgångslinjer som i långa loppet ger bästa utbytet för helheten". Detta leder då direkt till frågan hur den lönepolitiska normen skall vara utformad. Denna fråga om hur en övergripande norm som preciserar löneutrymmet för arbetsmarknadens parter är inte ny. Under 60-talet kom EFO-tänkandet, där löneutrymmet definierades som exportprisernas ökningstakt plus produktivitets tillväxttakt i den konkurrensutsatta sektorn. Under 1970-talet visade sig de praktiska svårigheterna att tillämpa EFO-normen vara betydande. Dessa svårigheter har också anförts som en förklaring till kostnadskrisen.² I rapporten föreslås att EFO-normen ersätts med en mera hanterbar norm, nämligen lönekostnadsökningen per arbetad timme i våra konkurrentländer.

Centrala förhandlingar

För att löneökningarna verkligen skall följa denna samhällsekonomiska norm förutsätts centrala förhandlingar. Sannolikt syftar man till en mera långtgående samordning än tidigare på den svenska arbetsmarknaden.

"Samordningen på löntagarsidan är därför ett nödvändigt instrument om man vill nå denna rationalitet och använda den som ett medel att lösa upp den mycket starka konflikt som finns mellan målen full sysselsättning, låg inflation och bevarad konkurrenskraft." (s 49.)

Det nya programförslaget i kongressrapporten vilar liksom det ursprungliga Rehn-Meidnerprogrammet på en konsistent modell, dvs givet angivna förutsättningar så fungerar modellen. Men frågan är förstas om verkligheten ser ut som modellen. Avgörande är, som jag ser det, om antagandet att facket centralt kan styra löneutvecklingen stämmer. Samordnade förhandlingar är troligen en nödvändig förutsättning för att det nya programmet skall fungera men det är mindre troligt att samordnade förhandlingar också är ett tillräckligt villkor.

Rapporten kan ses som en argumentation för att förbund och klubbar skall lämna över mera av ansvaret för löneförhandlingarna till LO centralt. Man kan naturligtvis hoppas att förbunds- och klubbledningarna skall ta argumenten. Men sannolikt är detta inte tillräckligt då LOs roll i lönebildningen idag är mera kringskuren än på 50-talet när Rehn-Meidnermodellen utvecklades. Tjänstemannarörelsen har vuxit sig starkare och det är knappast troligt att TCO och SACO är intresserade av en mera långtgående samordning. Inom LO har de offentliganställdas andel ökat och det är inte helt enkelt att övertyga de offentliganställda att industriarbetarna skall vara löneledare. Slutligen kan man ifrågasätta om LO centralt eller från förbunds nivå kan styra lönebildningen ute på enskilda arbetsplatser.

² Jämfor t.ex. Bentzel m fl [1980] kap 7.

Om lönefördelningen är skev så torde centrala förhandlingar förutsätta ett inslag av löneutjämning för att bli politiskt acceptabelt. Förklaringen till detta är att flertalet löntagare kan antas tjäna på en sådan omfördelning. Medianväljarteoremet kan anföras som stöd för denna hypotes. Om arbetstagarnas syn på vad som är en rättvis lönestruktur är historiskt bestämmd och förändras mycket långsamt, så kan man vänta sig att centralt initierade förändringar av lönestrukturen stöter på motstånd på lokal nivå. LOs allt mera medvetna låglöneambition från senare delen av 60-talet, vilken möjligen var en förutsättning för sammanhållningen inom organisationen, kan ha ackumulerat spänningar inom organisationen. Den stigande frekvensens lokala konflikter under 70-talet liksom sammanbrottet för det centrala förhandlingsystemet 1984 kan ha ett samband med de successivt allt mera uppskruvade utjämningsambitionerna i de centrala avtalen.³ Frågan om LO centralt kan styra lönebildningen ute på företagen diskuteras överhuvudtaget inte.

Jag har här uppehållit mig vid vad jag uppfattat som den centrala frågan i programskriften, dvs frågan om ett nytt lönepolitiskt program. Vid sidan om denna fråga – ibland mera fristående, ibland för att underbygga de centrala resonemangen – analyseras pedagogiskt ett flertal andra samhällsekonomiska frågor. Det gäller t ex frågan om det finns något samband mellan å ena sidan den tekniska utvecklingen och tillväxten och å den andra sysselsättningen, samt om det är möjligt att öka sysselsättningen i samhället genom en generell arbetstidsförkortning.

Rapporten är genom sin plädering för en ny implicit inkomstpolitisk uppgörelse mellan fackföreningsrörelsen och regeringen väldigt spännande. Riktigt övertygad om hållbarheten i argumenten blir läsaren dock knappast. För att övertyga om att samordnade förhandlingar verkligen är ett tillräckligt villkor för att kontrollera löneutvecklingen i en ekonomi där den fulla sysselsättningen garanteras dels genom en expansiv ekonomisk politik, dels genom att Rehn-Meidnermodellens "push"-rörlighet ersatts med AMS-trygg-

het, krävs som jag ser det en bättre underbyggd argumentation.

Fil dr Christian Nilsson
Nationalekonomiska institutionen
Uppsala universitet

Referenser

- Ashenfelter, O & Layard, R [1983], "Incomes Policy and Wage Differentials". *Economica*, Vol 50, May.
- Bentzel, R, Lundberg, E, Myhrman, J, Rydén, B & Söderström, H T, [1980], *Stabiliseringspolitik för 80-talet*. Konjunkturrådets rapport 1980-81. SNS, Stockholm.
- Faxén, K O, [1976], "Arbetsgivarorganisationer, lönepolitik och inflation". I *Erfarenheter av blandedekonomi*. Almqvist & Wicksell International, Stockholm.
- Flanagan, R J, Soskise, D W Ulman, L, [1983] *Unionism, Economic Stabilization, and Incomes Policies: European Experience*. Brookings Institution, Washington, D C.
- LO, [1951], *Fackföreningsrörelsen och den fulla sysselsättningen*. Rapport till LO-kongressen 1951.
- LO, [1966], *Fackföreningsrörelsen och den tekniska utvecklingen*. Rapport till LO-kongressen 1966.

³Jamför Faxén [1976] s 126 och Flanagan m fl [1983] s 328 ff.