

Lönepolitik och solidaritet (Meidner-seminariet 21–22 februari 1980)

I dessa dagar talas det mycket om behovet av innovationer och innovatörer, om att uppmuntra och stimulera individerna till insatser för att förbättra det framtida Sverige. Debatten har emellertid i stor utsträckning kommit att handla om privat företagande och om teknisk forskning och utveckling. Vad gäller samhällsinnovationer har det snarare funnits en tendens att drömma sig tillbaka till förment bättre tider. En som aldrig gjort detta, utan som istället sökt lösningen på dagens problem i idéer och förslag av typen "två steg framåt" är Rudolf Meidner.

Som ett tack till Rudolf Meidner i samband med att han uppnådde pensionsåldern anordnade LO 1980 ett seminarium kring den solidariska lönepolitiken. De inlägg som gjordes vid detta seminarium har nu publicerats av LO under titeln *Lönepolitik och solidaritet (LO 1980, 240 s)*.

En som liksom Rudolf Meidner varit med hela tiden är Gösta Rehn. Under rubriken "Idéutvecklingen" fortsätter han sin livfulla och värdefulla historiskskrivning för oss som *inte* var med. Han framhäver och skildrar speciellt den växelverkan mellan teori och praktik, som karaktäriserat utvecklingen av den solidariska lönepolitiken. Solidarisk lönepo-

litik i bemärkelsen att söka införa en standardiserad lön för likartat arbete, lika för alla även om det innebär uppoffringar för dem som skulle kunna komma längre på egen hand, är, konstaterar han, en grundläggande princip för facklig verksamhet. Som paroll och begrepp i mer systematisk form är den däremot ganska okänd utanför Sverige. För att en solidarisk lönepolitik skall kunna förverkligas, krävs dels solidaritet bland de starkare i gruppen med de svagare, dels en organisatorisk ram som underlättar och möjliggör en sådan lönepolitik. Den solidariska lönepolitiken har därför enbart kunnat utvecklas och utvidgas i den takt som solidaritetskänslan och den organisatoriska ramen tillåtit.

Vad gäller den organisatoriska ramen pekar Rehn på betydelsen av att arbetarna i Sverige redan tidigt kom att organisera sig efter industriforbundsprincipen. På så sätt fick man en solidaritetskänsla och en organisationsprincip som var bredare än den skrå- och yrkesmässiga. Men sedan man väl på basis av denna organisationsstruktur genomfört avtal för hela branscher, foljde naturligt ett krav på utjämning *mellan* industrierna, bla eftersom det inom varje industri finns många yrken och arbetsuppgifter som är likartade med dem inom andra

industrier. Utvecklingen under efterkrigsdepressionen 1921–22 drev på debatten om förhållandet mellan lönerna i olika näringsgrenar och branscher. År 1920 var lönerna för arbetare inom exportindustrin 7 procent lägre än för arbetare inom hemmamarknadsindustrin. 1922 hade skillnaden ökat till 20–25 procent. Mot denna bakgrund är det naturligt att det var det för utländsk konkurrens utsatta Metall som under mellankrigstiden kom att bli pådrivande för kravet på en samordning av hela fackföreningsrörelsens lönemässiga agerande. En sådan samordning skulle emellertid också kräva en ökad centralism inom LO.

Det som kom att medföra genomslaget för samordningstanken var emellertid andra världskriget. Kriget och avspärrningen ledde till stora ojämnheter i olika branschers lönsamhetsförutsättningar, så stora att det var otänkbart att låta dem slå igenom i förbundsvisa förhandlingar. Istället fick man en samordning och lönereglering som *de facto* kom att innebära stora utjämningar.

Erfarenheterna under kriget hade visat att avtalsrörelser faktiskt kan samordnas och att lönestrukturer faktiskt kan ändras. Detta gav mersmak. I motioner till 1946 års LO-kongress krävdes att LO skulle styra varje avtalsrörelse på ett detaljerat sätt för att på basis av grundliga utredningar uppnå en mer planmässig påverkan av lönestrukturen. Yrkandena avslogs (med en rösts övervikt), men frågan om lönepolitiken lämnades till utredning vilket resulterade i betänkandet om "Fackföreningsrörelsen och den fulla sysselsättningen" till 1951 års kongress.

Så långt om den solidariska lönepolitikens bakgrund och förhistoria. Återstår frågorna om dess innebörd, genomförande, effekter och framtid. Även på dessa områden innehåller volymen intressant information. Från det konkreta genomförandet rapporterar dels *Evald Jansson*, tidigare ordförande i Lantarbetareförbundet, dels LO:s avtalssekreterare *Harry Fjällström*. Jansson beskriver vad den solidariska lönepolitiken betytt lönemässigt för ett utpräglat låglöneförbund,

men också vilka problem den mött. Fjällström diskuterar "Spänningar i den aktuella lönepolitiken". Han beskriver bl.a. de svåra problem som låglönesatsningar och solidarisk lönepolitik inom LO möter genom det utbredda kompensations-tänkande och de följsamhetsklausuler mellan och inom de fackliga organisationerna som vuxit fram under 70-talet. Dessa försvarar förhandlingarna för låglönegrupperna inom LO genom att deras eventuella löneökning ger indirekt kostnadsgenomslag för en mycket större grupp än vad förhandlingarna avser. Fjällström menar att denna form av automatiskt kompensations-tänkande är både ohållbar och orättfärdig och måste modifieras och ersättas med en solidaritet med de lågavlönade från löntagarna på *hela* den svenska arbetsmarknaden.

En god bild av den solidariska lönepolitikens lönemässiga resultat får man i en bilaga av *Ingvar Ohlsson* (lönestatistiker på LO). Bilagan innehåller en mängd statistiskt material som läsaren kan utnyttja för att göra egna sammanställningar och bedömningar. Själv behandlar han utvecklingen vad gäller kvinnolönerna, lönespridningen mellan avtalsområden och lönespridningen mellan individer. Vidare jämför han utvecklingen under perioden 1955–71 med den under perioden 1971–78 och utvecklingen i Sverige med den i andra industriländer. Den senare jämförelsen visar, att Sverige har en god position vad gäller såväl kvinnolönerna och dessas utveckling som minskningen av löneskillnaderna mellan branscherna inom industri- och byggnadsverksamhet (någon jämförelse av hur den individuella lönespridningen utvecklats har inte gått att göra), men också att utvecklingen i Sverige på intet sätt är unik.

Men vad var (och är) då den solidariska lönepolitiken "i systematisk form"? I botten låg de lönepolitiska strävandena att minska löneskillnaderna, men det måste gå att kombinera detta med hög sysselsättning och tillväxt samt låg inflationstakt. Det var teorin för hur detta skulle gå att förena som utvecklades av bland andra Rehn och Meidner i betän-

kandet 1951. Den solidariska lönepolitiken "i systematisk form" var en teori för hela den ekonomiska politiken. Den innehöll en rad olika element. Den generella ekonomiska politiken skulle vara stram för att hålla nere den *genomsnittliga* vinstnivån i näringslivet och för att motverka löneglidning och inflationstendenser. En solidarisk lönepolitik skulle komma att medföra en ökad vinstspridning kring denna låga nivå, men detta skulle accepteras. Signalerna om var de lönsamma och på sikt sysselsättningskapande och reallönehöjande företagen fanns skulle förstärkas och de svaga företagen snabbare avslöjas och slås ut. Den arbetslöshet som blev följden av denna snabbare strukturrationalisering skulle accepteras, men motverkas med olika slags arbetsmarknadspolitiska åtgärder (av utbuds- och efterfrågepåverkande slag). De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna skulle dels skydda individerna, dels underlätta omflyttningen till framtidsföretagen. För själva lönepolitiken skulle två principer vara vägledande. Lönesplittring betingad av olika "bärkraft" i olika företag skulle inte accepteras och man skulle eftersträva vad man kallade en "rationell lönestruktur". Med detta avsåg man en lönestruktur som dels skulle uppfattas som så rättvis att den inte frammanade inflatoriska justeringskrav, dels skulle ge uttryck för hur krävande olika arbeten upplevdes vara. Löneskillnader skulle alltså tillåtas i den utsträckning som behövdes för att man – på lång sikt – inte skulle få vare sig överskott eller underskott på arbetskraft på olika delområden.

Som tankekonstruktion var detta onekligen imponerande. Vilka är då invändningarna och problemen? Liksom många gånger tidigare var det vid Meidner-seminariet *Erik Lundberg* som nagelför den solidariska lönepolitiken, denna gång under rubriken "Är vi verkligen solidariska?". Han diskuterar för det första själva begreppsbildningen, huruvida det finns klara och entydiga normer för solidarisk lönepolitik. Sådana normer bör, enligt hans mening, bygga på föreställningar om en rättvis inkomstfördel-

ning inom hela samhället. Han tar upp olika tänkbara alternativ för normbildningen kring inkomstfördelningen och kommer därvid bl a in på Rawls rättvisekriterium, den sk maximinprincipen. Enligt denna skall man välja den typ av inkomstfördelning där grupper med den lägsta välfärden inom kollektivet når högsta möjliga välfärd. Avvikelse från en jämn fördelning är enligt maximinregeln enbart berättigade om de effektivt hjälper upp nivån för låginkomstgrupper. Man är alltså tillbaka i problemet med effektivitet kontra fördelning. Hur kakan fördelas kan förmodas påverka hur dess storlek utvecklas, men våra kunskaper om hur utjämningspolitik faktiskt påverkar arbetsutbud, effektivitet, incitament och risktagande är väldigt vaga.

Därpå tar Lundberg upp de samhälls-ekonomiska aspekterna. Han konstaterar att han i huvudsak bejakade riktigheten av den Rehn-Meidnerska modellen som grundval för en effektiv allokering av resurser. Hans kritik rörde främst det behov av central planering och statlig maktkoncentration, som skulle uppkomma för att motverka den solidariska lönepolitikens arbetslöshets- och sysselsättningseffekter. Men, konstaterar han, modellen byggde också på att man var villig att acceptera en relativt hög rörlighet på arbetsmarknaden. Innebär det inte en ny betingelse för politiken och modellen att motståndet mot rörlighet och flyttning nu är helt annorlunda än på 50- och 60-talen? Slutligen kommer han tillbaka till fördelningen och incitamentsstrukturen, men diskuterar nu de problemen som kombinationen av hög inflation, skattesystemets utformning och lönepolitiken skapat både vad gäller inkomst- och förmögenhetsfördelningen och vad gäller incitamenten till *produktiva* insatser i fråga om (marknads-)arbete, investeringar och sparande. Inkomstskillnader baserade på dylika produktiva insatser är, enligt hans mening, mer acceptabla än skillnader baserade på spekulation i inflation och skatteskoj.

En annan granskning, denna gång av fördelningen mellan arbete och kapital och av sambandet mellan lönepolitik,

strukturförändring och ekonomisk tillväxt görs av *Villy Bergström*. Han konstaterar först att fackföreningarnas lönepolitik inte tycks ha påverkat produktionsresultatets fördelning mellan arbete och kapital till löntagarnas förmån. Fördelningen av produktionsresultatet mellan löner och kapitalersättning har varit märkligt stabilt över tiden, om än med långsiktiga vågrörelser. Nedgången i kapitalandelen under efterkrigstiden ser han just som en sådan vågdal, vilken kan väntas uppvägas av en vågrörelse uppåt under 80-talet. Denna stabilitet innebär emellertid inte, hävdar han, att lönepolitiken är meningslös. Lönepolitiken har medfört att lönerna kommit att anta en relativt självständig roll i den ekonomiska utvecklingen och detta har en rad konsekvenser och spridningseffekter i det ekonomiska systemet. Istället för att passivt anpassa sig, kommer lönerna och lönestrukturen att bli en faktor till vilken den ekonomiska utvecklingen tvingas ta hänsyn och anpassa sig. Den kostnadsstegring som löneökningarna medför, kan väntas leda till att arbetskraften snabbare byts ut mot eller kompletteras med kapital, till en snabbare omstrukturering av verksamheter, till en snabbare introduktion av ny teknologi och till en effektivare hushållning inom företagen.

Lönepolitiken kan alltså påskynda den ekonomiska tillväxten, förutsatt att den ligger inom sådana gränser att företagen tycker sig se möjligheter att genom investeringar och ny teknik rationalisera bort kostnaderna. Bergströms tes är att lönepolitiken och lönerna under efterkrigstiden (i motsats till tidigare perioder) spelat just en sådan självständig, pådrivande roll i den svenska ekonomin och att detta, tillsammans med en politik för full sysselsättning och ständigt högt kapacitetsutnyttjande, utgör en väsentlig del av förklaringen till den snabba tillväxten under de första 20 åren av efterkrigstiden. Trots att löneandelen inte förändrats, så skulle lönepolitiken således ha lämnat ett självständigt bidrag till att realinkomsterna och levnadsstandarden ökat.

Men den solidariska lönepolitiken har

enligt Bergström inte varit enbart framgångsrik. Sedan mitten av 60-talet har den visserligen bidragit till nedläggningar och rationaliseringar, men det har inte främst varit till en expanderande industri utan till den offentliga sektorn och till arbetsmarknadspolitiska åtgärder som de friställda gått. Vi har fått svag industriell tillväxt och underskott i bytesbalansen. Bergströms slutsats är att den solidariska lönepolitiken inte med framgång kan genomföras utan institutionella förändringar för att säkra tillräcklig industriell tillväxt. Han ser löntagarfondsdebatten som ett sökande efter just sådana institutionella lösningar som lönepolitiken fordrar. Ökade inkomstskillnader och kraftigt ökade vinster utgör ingen lösning. Det kanske skulle kunna lösa de ekonomiska balansproblemen, men enligt Bergström till priset av allvarliga politiska balansproblem. Vad som behövs är lösningar som kan ge såväl ekonomisk som politisk stabilitet i Sverige.

De nya krav som 80-talet kommer att ställa på LO och dess medlemmar och de krav som de själva ställer på framtiden diskuteras av *Bert Lundin*. Bland dessa krav ingår löntagarfonder. Dessas roll och utformning diskuteras också av *Anna Hedborg* under rubriken "Löntagarfonder — en konsekvent fortsättning". Hon hävdar att 80-talets ekonomi kan väntas utsätta den solidariska lönepolitiken för svåra påfrestningar. En återhållsam lönepolitik kommer att behövas av samhällsekonomiska skäl, men samtidigt kan vinstspridningen mellan företagen väntas öka. Även om de centrala avtalen blir återhållsamma och får en utjavningsprofil, så kommer detta inte utan löntagarfonder att kunna upprätthållas på lokal nivå. Hon argumenterar också för att löntagarfonderna bör baseras på vinstdelning och för att fondmedlen bör få förbli kvar i respektive företag.

Det är väl symptomatiskt att ett av de bästa bidragen kommer från *Rudolf Meidner* själv. Han avslutar volymen med att på ett systematiskt och klargörande sätt diskutera vilka problem den solidariska lönepolitiken står inför och

med att ge *sitt* svar på några av de frågor eller problem kring den solidariska lönepolitiken som Erik Lundberg fört fram.

Under 80-talet kan frågorna om hur man skall kunna stabilisera och få igång tillväxten i den svenska ekonomin väntas stå i centrum för den ekonomiska debatten. För att de problemen skall

kunna lösas tror jag emellertid att man också medvetet och klart måste fokusera på fördelningsfrågorna. Ett sätt att börja är att läsa *Lönepolitik och solidaritet*.

Fil dr *Inga Persson-Tanimura*
Institutet för social forskning
vid Stockholms universitet