

KARL-OLOF FAXÉN:

LO och löneutjämningen

LO har presenterat sitt lönepolitiska program i skriften "Lönepolitik för 80-talet". Docent Karl-Olof Faxén inom SAFs ledningsgrupp kommenterar programmet och SAFs svar "Rättvis lön". Den solidariska lönepolitiken lanserades vid LO-kongressen 1951 ungefär samtidigt med att den nuvarande ordningen med samordnade förhandlingar började tillämpas. Sedan dess har de centrala parterna grepp över lönebildningen inom förbund och arbetsplatser stärkts med nästan varje avtalsrörelse. Spelar då LOs avtalspolitik en framträdande roll för löneutjämningen? De breda tjänstemannagrupperna visar ju samma utveckling trots en helt annan lönepolitik och avtalskonstruktion.

Den solidariska lönepolitiken är Landsorganisationens magiska formel. Den uttrycker behovet av en samlande grund för de centrala förhandlingarna med SAF.

Även om tanken på solidaritet i lönepolitiken går tillbaka till mellankrigstiden, var det först 1951 års LO-kongress, som gav avstamp för den solidariska lönepolitiken.

Grundtanken var att de starkare LO-förbunden skulle hjälpa de svagare genom att använda en del av sin förhandlingsstyrka för att åstadkomma en utjämning. Detta förutsatte en gemensam motpart, SAF, och kunde knappast realiseras genom förbundsvisa förhandlingar.

När SAF ungefär samtidigt av andra skäl — främst strävan att undvika saxningsaktioner mellan LO-förbunden — också önskade samordnade förhandlingar, etablerades i mitten av 50-talet den förhandlingsform, som alla nu är vana vid och kanske har svårt att tänka bort ifrån. Man kan efter ett kvarts sekel fråga sig: hur mycket av LOs målsättning, en allmän löneutjämning, har kommit att realiseras?

Som framgår av LO-rapporten, har utvecklingen varit successiv. Den centrala ramen var under 1950-talet ganska enkel och innehöll inte några mera framträdande utjämningsinslag. Det fanns en låglönepunkt och den åberopades ibland, men låglönepolitiken var inte särskilt välutvecklad. Under 1960-talet tillkom förtjänstutvecklingsgarantin och låglönestrutten, de två instrument som stått i centrum för de lönepolitiska diskussionerna under

1970-talet.

Nästan varje avtalsrörelse har inneburit att något nytt lagts till den gamla konstruktionen, att de centrala parternas grepp över lönebildningen inom förbund och arbetsplatser stärkts. Vad har då åstadkommit?

Löneutjämningen

Utjämnings effekterna inom arbetarområdet har under 1970-talet varit dramatiska. LO-rapporten redovisar på grundval av LOs och SAFs gemensamma lönestatistik att lönespridningen minskat med ungefär en fjärdedel under årtiondet. (Om detta är en fortsättning på utvecklingen under 1960-talet eller om det skedde ett trendbrott omkring 1970, vet vi egentligen inte. Det mesta talar dock för det senare, alltså att det först var under 1970-talet som den starka utjämnningen satte in). Helt naturligt tillskriver LO-rapporten avtalspolitiken dessa verkningar. Man menar att trots löneglidningens inverkan – löneglidningen har under perioderna mellan avtalsuppgörelserna i viss grad motverkat effekterna av de avtalsmässiga löneåtgärderna – har nettoeffekten blivit att en fjärdedel av löneskillnaderna försvunnit.

Man kan fråga sig, för det första, vad det är i avtalskonstruktionerna som varit den verksamma ingrediensen, för det andra, om inte ungefär samma utjämnning skulle ägt rum i alla fall.

LOs avtalspolitik skulle alltså inte spela den framträdande roll för löneutjämnningen som vanligen antas.

Ett stöd för den sista hypotesen är motsvarande utveckling inom tjänstemannaområdet. Ser man till de breda tjänstemannagrupperna (6–8 i befattningsnomenklaturen) har spridningen även där minskat med ungefär en fjärdedel under 1970-talet. Trots att tjänstemannaorganisationerna fört en helt annan typ av lönepolitik och trots att avtalskonstruktionerna varit helt annorlunda, har man alltså fått ungefär samma utjämnning som inom LO-området, när det gäller grupper i motsvarande lönelägen.

Inom gruppen tjänstemän i mellanställning och högre (2–5 i befattningsnomenklaturen) har utjämnningen varit väsentligt svagare – kanske 5 à 10 procent av löneskillnaderna i början av 70-talet. Däremot har dessa grupper genomsnittligt sett haft en svagare utveckling än tjänstemän i 6–8-nivån och arbetare. I relation till dessa bägge grupper har således lönerna för tjänstemän i mellanställning och högre utjämnats kraftigt.

Trots att tjänstemännen alltså arbetat med lönepåslag i procent under det att arbetarna följt en krontalslinje, trots att arbetarna lagt så utomordentligt stark vikt vid sina låglönekonstruktioner och trots effekterna av det komplicerade löneföljsamhetsreglerna internt inom LO-området – allt saker som inte har direkta motsvarigheter på tjänstemannasidan – har slutresultatet blivit ungefär likadant inom LO och inom PTK.

En annan sak är vad som faktiskt varit den verksamma ingrediensen på LO-sidan. Mycket talar för att utjämnningen är

en följd av krontalslinjen i mycket högre grad än låglönestrutarna. Med andra ord: löneglidningen har i stort sett utjämnat effekterna av låglönestrutarna men inte av krontalslinjen.

Relationen LO-PTK

En annan väsentlig utvecklingslinje i Landsorganisationens lönepolitik är det ökande hänsynstagandet till tjänstemannagrupperna. Som man framhåller i 1981 års rapport var det först mot slutet av 1960-talet eller början av 1970-talet som tjänstemannaorganisationernas lönepolitik började spela en huvudroll för LO. Tidigare var det i huvudsak de inbördes relationerna mellan LO-förbunden som bestämde uppträdandet i de centrala förhandlingarna med SAF. Nu blev det i stället strävan till utjämning gentemot tjänstemännen.

Följsamhet till industriarbetarnas genomsnittliga timförtjänstutveckling var ända till 1960-talets slut en central riktning för tjänstemannaorganisationernas lönepolitik, både inom TCO och SACO. I stort lyckades tjänstemannasidan med detta. Att upprätthålla traditionsbetingade löneskillnader måste dock i längden ha framstått som en omöjlighet, även för tjänstemannaorganisationerna själva.

Ett betydelsefullt inslag i det femåriga tjänstemannaavtalet 1970–1974 på SAFs område var tanken på en 1-procentig årlig utjämning gentemot LO. När man enligt avtalet skulle jämföra arbetarnas och tjänstemännens löneutveckling sedan 1969

skulle man frånräkna en procent i statistisk osäkerhetsmarginal varje år. Detta var ett medgivande av tjänstemännen själva – det var bättre att själv sätta en gräns för takten i utjämningen än att tvingas avstå från följsamhetsresonemanget helt och hållet. En-procentsregeln fungerade tom 1977.

På grund av den starka löneutjämningen inom PTK kom avtalet inte att fungera som tänkt. Det blev flera procents årlig utjämning mellan LO och högre tjänstemän, men ingen utjämning alls mellan LO och tjänstemän i skikten 6–8, de grupper som LO-medlemmarna oftast kommer i kontakt med på arbetsplatserna och jämför sig med.

Rekryteringsförhållandena har hela 1970-talet varit sådana att arbetsgivarna utan svårighet kunnat få, för sina uppgifter, väl lämpliga sökanden till tjänstemannabefattningar på nivåerna 6–8, men att brist ständigt rått på yrkesarbetare. Lönepolitiskt betyder detta att kvalificerade arbetare legat för lågt i förhållande till motsvarande tjänstemän. Däremot är det svårare att uttala sig om relationerna mellan okvalificerade arbetare och okvalificerade tjänstemän (nivå 8).

SAFs lönepolitiska program "Rättvis lön".

"Rättvis lön" heter SAFs svar på LOs solidariska lönepolitik. Detta program utarbetades under 1978 och 1979 och antogs slutgiltigt av SAFs kongress hösten 1980.

En huvudpunkt för SAF var att bryta

följsamhetstänkandet. Tradition och historiska förhållanden kan inte utgöra grunden för lönepolitiken, som i stället måste vara framåtriktad.

En annan huvudpunkt för SAF var yrkesarbetarlönerna. Det finns emellertid ingen central information på Blasieholmen om vilka som egentligen är yrkesarbetare inom SAF-LO-området eller vad som kan vara rättvisa löner för dessa grupper. Det är endast på det lokala planet sådan information finns tillgänglig och kan läggas till grund för förhandlingar. Den centrala SAF-LO-ramen måste alltså göras mindre detaljerad, så att de lokala parternas manöverutrymme blir större.

"Icke nivåpåverkande tillägg för arbetare"

Så långt SAFs "Rättvis lön". För LO kommer härtill de svårigheter som ligger i skillnaden mellan arbetarnas och tjänstemännens lönesystem. En tjänstemans löneutveckling innehåller en individuell komponent – ålders-, kvalifikations- och beföringstillägg – som inte har någon motsvarighet på arbetarsidan. Även om genomsnittet av samtliga tjänstemän under en viss period har lika eller lägre löneutveckling än motsvarande genomsnitt för samtliga arbetare, kan det därför inträffa att en viss åldersgrupp av tjänstemän, t ex alla som var 29 år 1970, har en högre löneutveckling än motsvarande grupp av 29-åriga arbetare. Dessa skillnader observeras ute på arbetsplatserna och åstadkommer spänningar mellan arbetare och tjänstemän.

Detta förhållande ledde till att en ny typ av tillägg "icke nivåpåverkande tillägg för arbetare" infördes i 1980 års SAF-LO-överenskommelse. Avsikten är att så småningom bygga upp individuella tillägg för arbetare, så att denna typ av jämförelser i personlig löneutveckling mellan arbetare och tjänstemän ute på arbetsplatserna inte ska behöva vålla misshälligheter. På denna väg bör också åtminstone en del av yrkesarbetarproblematiken kunna lösas.

En viktig fråga för LO är att dessa nya tillägg inte räknas in i underlaget för tjänstemännens löneföljsamhet. Härigenom ökas takten i den årliga löneutjämnningen mellan LO och PTK. SAF tvingades ta konflikt med PTK på denna fråga våren 1981 för att undvika att det preliminära LO-avtalet skulle rivras upp.

Löneutjämnningens framtid

Mycket talar för att relationerna mellan löntagarkollektiven och frågorna kring lönestrukturens utveckling kommer att få ökad tyngd under 80-talet. Skall inflationen begränsas, konkurrenskraften till utlandet återställas och den svenska ekonomins balansproblem bringas en bit närmare sin lösning, krävs starka och aktiva insatser av arbetsmarknadsparterna. En lönepolitik som går ut på att varje part för sig får känna sig fram till det läge där gränsen är nådd, kan inte accepteras i en kärv ekonomi. LO vet detta mycket väl och sätter priset för sin medverkan: fortsatt utjämnning i relation till andra grupper på arbetsmarknaden. En utjämnning inom LO-kollektivet känns inte lika angelägen.

I mycket är detta sätt att formulera kraven i enlighet med marknadsläget. De svårrekryterade befattningarna ligger i första hand inom LOs område.

Man saknar i LO-skriften en internationell utblick. Är den starka löneutjämningen i Sverige under 70-talet en unik företeelse, eller har den motsvarigheter i andra länder? I så fall, har dessa länder en likartad facklig och politisk struktur som Sverige?

Svaret är att den internationella bilden är oenhetlig och svårtolkad. Ett land som Italien visar stark utjämning, medan Österrike, som mera liknar Sverige fackligt och politiskt, sedan mitten av 50-talet växlat mellan perioder med ökad spridning och viss utjämning. Det förefaller som om utjämningsperioder och perioder med ökad lönespridning omväxlar utan syste-

matiskt samband med förekomsten av starka fackliga organisationer och central lönepolitik.

Avslutningsvis måste det påpekas att "Lönepolitik för 80-talet" också berör tex sambanden mellan löner och skatter, vårt internationella konkurrensläge och mycket annat som det inte funnits möjlighet att gå in på inom ramen för dessa korta kommentarer.

Det tillkommer kanske inte mig att formulera ett samlat omdöme om en programskrift från motparten. Så mycket kan ändå sägas, att den är innehållsrik och läsvärd. Den som vill bilda sig en uppfattning om vad som kan komma att hända på området under 80-talet, kan mycket väl ägna en kväll åt "Lönepolitik för 80-talet" jämte — naturligtvis — SAFs "Rättvis lön".