

MARGIT GENNSER:

Att överge Saltsjöbads- ideologin

Hagarundorna 1974 och 1975 innebar en systemförändring genom att regeringen gick in och ändrade förutsättningarna innan uppgörelser träffats mellan parterna. Skadeverkningarna på samhällsekonomin blev betydande.

1986 års konflikter, bud och motbud blir mer lättförståeliga om man betraktar arbetsmarknadens uppgörelser som en fortlöpande avtalsrörelse som startade 1983 och som styrdes av rent politiska mål.

Hur skall det bli i framtiden? Politikernas dubbla roller som arbetsgivare och valda ombud för medborgarna skapar en "utpressningssituation" som de fackliga organisationerna kan utnyttja särskilt när val är förestående.

Riksdagsledamoten Margit Gennser är ledamot av Kommunförbundets förhandlingsdelegation.

1938 skickade president Franklin Roosevelt ett personligt sändebud till Sverige och Storbritannien för att studera deras – enligt dåtida mått mätt – så väl fungerande arbetsmarknader.

I den rapport som presidenten i sinom tid fick motta, konstaterades att två helt olika avtalsmodeller tillämpades i dessa länder, men ett kännetecken var gemensamt: arbetsmarknaden fungerade.

Att Sverige blev berömt som avtalsrörelsernas mönsterland redan före andra världskriget känner de flesta till. Att Storbritannien också en gång hade fungerande arbetsmarknadsrelationer har de flesta glömt. Efterkrigstiden har i stället kännetecknats av täta och ibland våldsamma konflikter på arbetsmarknaden.

Vilka var orsakerna till den stora förändringen i Storbritannien? Egentligen var det händelser, som var för sig kan uppfattas som bagateller, som i grunden ändrade klimatet för samförstånd. Dit hörde krigstidens lagstiftning om fackföreningsansluten arbetskraft inom vissa nyckelbranscher. Resultatet blev en konservering av yrkesorganisationsprincipen och en struktur som inte var robust utan konfliktbefrämjande, när samhällsekonomiska störningar uppträdde i form av stopp-politik, ökande arbetslöshet etc.

Även i Sverige har störningarna på svensk arbetsmarknad ökat betänkligt de senaste decennierna, och även här kan man urskilja vissa likheter med Storbritannien. En viktig faktor – men en faktor som inte precis faller i ögonen – är att problemen steg för steg började uppkomma när det som egentligen var kärnpunkten i Saltsjöbadsandan övergavs, nämligen att staten skulle hållas utanför arbetsmarknaden. *Målet* för Saltsjöbadsavtalet var sam-

förstånd, men *medlet* var en självständig arbetsmarknad utan statlig intervention.

Den första förändringen

Den självständiga avtalsmarknaden höll fram till mitten av 60-talet. Sedan ändrades LOs och dess fackförbunds attityder. Tidigare reformer på arbetarskydds-, arbetstids- och företagsdemokratiområdet hade under den första efterkrigstiden börjat som huvudavtal mellan SAF och LO. På 60-talet krävde LO allt oftare lagstiftning i stället för att helt lita till förhandlingar. Regeringen hörsammade fackets alla krav — äldreagar och MBL utgör några exempel.

Statens inblandning i avtalsrörelserna ökade också av andra orsaker. Den offentliga sektorn med stat och kommuner som arbetsgivare började spela en allt viktigare roll. Staten deltog i avtalsrörelserna, därför att staten hade blivit stor arbetsgivare! Den nya rollen ledde till att gamla invanda spelregler på svensk arbetsmarknad började nonchaleras. Akademikerstrejken 1971 slutade med tvångslagstiftning.

Haga-rundorna 1974 och 1975 innebar att regeringen övergav den gamla principen att aldrig gå in och ändra förutsättningarna innan uppgörelser träffats mellan parterna. Att i efterhand korrigera höga löneavtal med kredit- eller finanspolitiska åtgärder, det var däremot kutym under Erlander-epoken.

Under Haga-rundorna gick däremot regeringen Palme in tillsammans med ett eller flera oppositionspartier och förhandlade med de fackliga organisationerna om skatter, arbetsgivareavgifter m m. Detta var en systemförändring av stora mått, som i grunden ändrade förutsättningarna för

det svenska förhandlingssystemet samtidigt som skadeverkningarna på samhälls-ekonomi blev betydande.

1980-talets oroliga arbetsmarknad, inte minst den offentliga sektorns bisarra avtalsrörelse 1986, här i mycket sina rötter i 70-talet.

1986 års avtalsrörelse började 1983

1986 års konflikter, bud och motbud, blir mer lättförståeliga om man betraktar arbetsmarknadens uppgörelser som en fortlöpande avtalsrörelse som startade 1983 och som styrdes av rent politiska mål.

Socialdemokraternas regeringsstrategi, när de återvann makten 1982, var att först blåsa upp en krisstämning genom devalveringar och skattehöjningar. Sedan skulle krisinsikten dämpas. I stället skulle "tredje vägens politik" skapa optimism och en tilltro till sjunkande arbetslöshet och låg inflation.

Inflationsbekämpningen ansågs vara taktiskt viktig för att skapa ett klimat för lugna avtalsrörelser. Politiskt ansågs detta tydligen inte räcka. Reallöneförbättringar utlovades därför sommaren 1983 av Olof Palme till alla de "vanliga" löntagarna.

Redan innan 1984 års avtalsrörelse hade inletts hade regeringen tagit initiativet. Resultatet blev en avsiktsförklaring från de offentliga arbetsgivarna, i vilken det utlovades reallönehöjningar trots måttliga löneökningar. Hur fick man denna ekvation att gå ihop?

Beräkningarna byggde på marginalskattesänkningarna i enlighet med "den underbara nattens" skatteöverenskommelse samt inflation på den nivå som hade angetts i budgetpropositionen för 1984 och 1985.

Att överge Saltsjöhus- ideologin

I förutsättningarna fanns vidare angivet att löneökningarna skulle styras till de lägst avlönade samt att avtalet skulle vara två-årigt. För att få med arbetstagarparterna fanns redan i avsiktsförklaringen förtjänst- och prisutvecklingsklausuler konkret utformade.

Att kommun- och landstingsförbundens kanslier inte hade konstruerat avsiktsförklaringen blev snart uppenbart. Det fanns inga förhandlingstjänstemän som kunde förklara ekvationen för inflation, skatteförändringar och löneökningar. De räknekunniga fanns hos finansdepartementet. De fackliga organisationerna missade inte detta faktum. Den politiska styrningen var inte populär. Hela förhandlingssystemet rubbades. Arbetsgivarparten tappade auktoritet. Ingen visste vem som bestämde. Tjänstemannagrupperna ställdes dessutom inför en löneprofil som i första hand gynnade LOs grupper.

De bräckliga inflationsmålen styrde sedan hela avtalsrörelsen på ett konstifikt sätt. Arbetsgivarparterna gick med på alla krav, bara de formellt kunde anpassas till de uppställda inflationsmålen. Lönehöjningarna spreds ut över året och betydande överhäng skapades till 1985 och 1986. De i inledningsskedet introducerade klausulerna gav upphov till ett "formellt" två-årigt avtal men reellt ett ettårigt.

När inflationsmål och förhoppningar om låg löneglidning sprack, startade 1985 års långdragna, oroliga och dyrbara avtalsrörelse. På den kommunala sidan beslöt parterna att skjuta alla problem till efter valet. På den statliga krävde TCO-S ett avgörande. Efter en konflikt där tull och flyg lamslogs ingrep statsministern till priset av ett rekordöverhäng på 6,5 procent, som kom att gälla hela den offentliga sektorn.

En sammanfattning av 1984 och 1985 års offentliga avtalsrörelser är att kort-siktiga partipolitiska avgöranden ledde till en extrem låglönepolitik samt helt orealistiska överhäng till 1986.

"Politiseringen" hade i viss utsträckning förstört själva förutsättningarna för lugna och välavvägda avtalsrörelser åtminstone på den offentliga sidan.

Låglönesatsningarna hade gett upphov till en dubbel obalans. En för hög löneökningstakt generellt sett och felaktiga löne-relationer mellan den offentliga och privata sektorn. Framför allt kommuner och landsting hade fått alltför höga låga löner och för låga höga löner.

Komplexiteten i förhandlingar och avtal hade dessutom nått en så hög nivå att de allra närmast involverade parterna knappast längre kunde genomskåda resultatet än mindre förmå att jämföra nivå- och kostnadshöjningar mellan olika avtalsområden. Finansminister Feldt underkände exempelvis kommun- och landstingsförbundens avtal och betecknade dem som oansvariga, medan statens uppfyllde alla krav på ansvarighet. Avtalen var lika när det gällde klausulernas antal och utformning och konstruktionen av kostnadsramar och deras nivå. Men den av regeringen påbjudna låglönesatsningen gav självklart lägre kostnadseffekter hos staten med fler höglönade än hos kommunerna.

1986 års förhandlingar startade i slutet av 1985 och höll på drygt ett år på den offentliga sidan. Slutresultatet blev en nivåhöjning 9,7 procentenheter för den offentliga sektorn för 1986/87 motsvarande en kostnadsökning på 14,3 procent.

Innan förhandlingarna kommit igång på allvar satte den första konflikten i gång,

"läkarstrejken". Det formella skälet var att förhandlingarna inte kom igång. Det verkliga — ett uppror mot 1980-talets alla låglönesatsningar. Arbetsgivarna svarade med lock-out mot SACOs lärare som tillhör SACO-SRS, inte SACO-SRU. "Avtalsspelet" hade mist allt av fair-play. Lärare, elever och allmänhet var upprörda. Arbetsgivarna drog tillbaka sina varsel och en kommission tillsattes. Kommissionen lade fram ett oförankrat bud och ett förskott på 1 000 kronor betalades ut så att semestern inte skulle störas av arbetskonflikter.

När avtalsrörelsen återupptogs på höstkanten fortsatte brotten mot hävdvunnen avtalskutom. Tre på varandra slutbud presenterades med några veckors mellanrum. Vid tredje försöket svarade arbetsgivaren ja, men arbetstagarna nej. Årets andra konflikt bröt ut inom sjukvården. Denna gång var det sköterskorna. Snart enades parterna att återigen ta upp förhandlingarna. Arbetsgivarna satt dock med "bundna" händer. Finansdepartementet hade gett order om ett absolut fasthållande vid tidigare positioner och nej till förtjänstutvecklingsklausuler. Arbetsfreden varade från fredag till måndag. Svårt sjuka patienter flyttades på grund av felbedömningar eller rent självbedrägeri hos förhandlarna, mellan avdelningar, kliniker och sjukhus en extra gång.

När sedan finansdepartementets roll i weekend-förhandlingarna avslöjades i kvällspressen började löneministern med en alldeles egen budgivning i massmedia.

Turbulensen i den offentliga avtalsrörelsen var stor. Att det över huvud taget träffades ett avtal berodde i mycket på taktiska finter och felspekulationer från de fackliga organisationerna, riktade inte mot

arbetsgivarna utan mot konkurrerande arbetstagarorganisationer. Ingen hade t ex väntat sig att TCO-förbunden skulle säga ja till det som blev slutbudet. Alla hade däremot räknat med att LO-förbunden, SKAF och SF, skulle göra det. Rollerna blev ombytta. Orsakerna till detta är kanske inte helt uppenbara: Om TCO-S hade gått ut i strejk, medan SF förhandlat vidare — trots negativt svar var man förhandlingsvillig — hade vinsterna som de tidigare samförhandlande TCO-S och SF skaffat sig på SACO-SRS bekostnad sannolikt hamnat hos SF. TCO-S släppte då sin hjärtefråga, följsamhetsklausulen. Och var den verkligen så viktig? 1988 — när det är tid för nästa avtalsrunda — är valår och då har de fackliga organisationerna alla trumf på hand.

KTK vågade inte gå i konflikt ensam och fick i stället ta itu med vad som hela tiden varit det stora problemet och som gjort kartellen så konfliktbenägen, nämligen fördelningen av pengarna mellan kommunaltjänstemännen, sjuksköterskorna och facklärarna (i huvudsak förskollärarna). Man lyckades ro hem ett avtal till slut, men till priset av stor oenighet inom kartellen.

Lärdomar och framtiden

Nästa avtalsrörelse kommer att starta 1988 om inte prisklausulen redan faller ut i år och organisationerna fordrar omförhandlingar. Hur det nu blir finns det redan tillräckligt med "dynamit" inför kommande avtalsrörelser.

Det är endast artificiella medel som räddat inflationsmålet. Jordbruksuppörelsen sköt prishöjningarna på livsmedel till juli 1987 för en kostnad på en miljard. Skattehöjningarna på sprit, vin, öl och to-

bak fick anstå till årsskiftet. Men slutresultatet blir detsamma som vid tidigare överhållningsresonemang, bekymren kvarstår och kommande uppgörelser blir än svårare att nå. Regeringens inflationsresonemang har – paradoxalt nog – förstärkt inställningen att inflation ska kompenseras i avtalsrörelserna, fastän inflationen inte på något sätt ökat utrymmet för reallöneökningar.

Under de senaste månaderna har det kommit alarmerande uppgifter om löneglidningen inom byggbranschen i Norrland och även i södra Sverige. En av orsakerna är felaktiga löneprofiler precis som inom den offentliga sektorn. Byggfacket har exempelvis hållit styvt på att alla ska tjäna lika mycket, eller i alla fall nästan lika mycket.

Löneglidning skapar kompensationskrav främst från den offentliga sektorn. Kompensationen ska i bästa fall betalas lika till alla, i sämsta fall med en klar låglöneprofil. Nivåökningen inom den offentliga påverkar sedan den privata sidans lönenivå osv.

Inflation över "inflationsmålen" och löneglidning inom vissa branscher utgör ett dåligt utgångsläge inför val- och avtalsåret 1988. Politikernas dubbla roller som arbetsgivare och valda ombud för medborgarna skapar en "utpressningssituation" som de fackliga organisationerna kan utnyttja särskilt när val är förstående. Politiska mål, bl a arbetsfred inför ett val, väger tyngre än näringslivets och samhälls-ekonomins möjligheter att bära för stora löneflyt.

Finns det då ingen väg som åter kan skilja politik och avtalsrörelser åt?

Det har trots allt funnits en rad hoppfulla tecken i årets avtalsrörelse. Stockholms kommuns lönepolitik har mark-

nadsanpassats och i mycket frikopplats från kommunförbundets avtal. Och visst innebär årets avtal på den kommunala sidan större utrymme för lokala förhandlingar och individuell lönesättning. Låglönesatsningar har också övergetts på den offentliga sektorn. För första gången på länge kan inte LO-förbunden tillgodogöra sig tjänstemannaorganisationernas löneutrymmen. Arbetsgivarna inom kommun- och landstingsförbunden har t o m i årets avtalsrunda haft en egen lönepolitik och gjort egna prioriteringar och inte endast lyssnat på de fackliga organisationerna. En sådan ändrad politik från kommuner och landsting skapar utrymme för en mer decentraliserad lönerörelse och det har en stor fördel: Den är svårare att styra centralt av regeringen och blir därför mer anpassad till praktikens krav och mindre en bricka i ett partipolitiskt spel.

Men kommer man att kunna fortsätta på den nu beskrivna vägen? Kommer inte motkrafterna inom offentlig sektor och fackliga centralorganisationer att ta till offensiven? Kommer inte kraven på kompensation och en "rättvis" fördelningspolitik att bli mer påträngande? Kommer inte de orealistiska inflationstal som tillåts styra 1986 och 1987 års avtal att framstå i hela sin orealistiska glans 1988? Blir inte i det läget slutsatsen att en central lönerörelse ska ge ersättning för två års felslagna förväntningar och är inte chanserna stora att de fackliga organisationerna får gehör för sina krav under ett valår?

Den stora frågan är: kommer sammanblandningen mellan politik och avtalsrörelse att bestå eller kommer man att återgå till den äldre ordningen med boskillnad mellan politik och avtalsmarknad?