

Är statlig inkomspolitik en framkomlig väg för Sverige?*

Statliga ingrepp i lönebildningen har varit ofta förekommande i Väst-europa under det senaste decenniet. I denna artikel ger Lars Calmfors en översikt över hur statsmakterna med olika typer av ingrepp försökt att dämpa löneökningarna. Hans huvudslutsats är att statlig inkomspolitik inte är en framkomlig väg att lösa inflationsproblemet.

I den svenska debatten om lönebildningen och inflationen aktualiseras med jämna mellanrum tanken på en statlig inkomspolitik, dvs på mer av direkta statliga ingrepp i lönebildningen. De överläggningar som förts mellan regeringen och arbetsmarknadens parter om att begränsa löneökningarna 1985 till 5 procent kan ses som uttryck för en sådan strävan. Syftet med denna artikel är att kort belysa möjligheterna för en sådan statlig inkomspolitik mot bakgrund av tidigare svenska och utländska erfarenheter och en kort teoretisk diskussion.

Statliga ingrepp kan äga rum längs en hel skala. En mild form av ingripande är när statsmakterna ställer upp normer för löneökningarna. En annan möjlighet är att regeringen försöker påverka utfallet av löneförhandlingarna — eventuellt genom att inträda som tredje part genom utfästelser om skatte- eller utgiftsförändringar. Slutligen finns möjligheten att tillgripa direkt lagstiftning om löneökningarnas storlek. Samtliga dessa typer av inkomspolitik ska diskuteras nedan.

Docent LARS CALMFORS är forskare vid Institutet för internationell ekonomi vid Stockholms universitet. Han leder för närvarande ett större forskningsprojekt om lönebildning och stabiliseringspolitik.

I viss mening har vi i Sverige sedan länge en tradition med *normer* för lönebildningen. Normerna har emellertid inte ställts upp av statsmakterna utan av parterna själva; summan av pris- och produktivitetsökningarna i den konkurrensutsatta sektorn utgjorde ju i EFO-modellen det utrymme för lönekostnadsökningar som bildade ramen för avtalsförhandlingarna. De normer för löneökningarna som regeringen ställt upp såväl inför 1984 som 1985 kan ses som ett försök att bygga vidare på denna tradition.

Det finns enligt min mening såväl för- som nackdelar med normer av detta slag. De kan ha ett stort pedagogiskt värde när det gäller att påverka förväntningarna bland medlemmarna i de olika organisationerna. Detta kan göra det lättare för organisationsledningarna att formulera rimliga lönekrav. Men det finns också betydande risker. Om normerna saknar trovärdighet därför att de inte backas upp av konkreta antiinflationistiska åtgärder, kommer de inte att påverka förväntningarna på avsett sätt.

Tvärtom kan de göra mer skada än nytta. Detta gäller särskilt i en situation då avtalsförhandlingarna bedrivs decentraliserat och olika avtal inte är synkroniserade med varandra. Då kan en

* Artikeln bygger på ett avsnitt i Calmfors [1984b] och har i något reviderad form också publicerats som ett kapitel i Calmfors, Holmlund, Lindbeck, Lundgren och Ysander [1984].

löneökningarnas norm lätt uppfattas som ett slags miniminivå och bli det "golv" utifrån vilket alla förhandlingar förs. Att överträffa detta golv blir lätt ett kriterium på den enskilda organisationsledningens framgång. Det tycks vara en vanlig bedömning att detta var vad som skedde i förhandlingarna om 1984 års avtal. Misslyckade försök att uppnå uppställda pris- och lönestegringsmål urholkar också trovärdigheten i framtida måldeklarationer från regeringens sida och riskerar därmed att försvåra den fortsatta anti-inflationpolitiken.

Ett annat problem gäller de svårigheter som uppstår i situationer då man vill ändra relativlönerna. En enhetlig löneökningarnas norm kan göra det svårare att få olika höga löneökningar i skilda sektorer. Det är lätt att se de politiska svårigheterna med att ställa upp olika löneökningarnas normer för olika grupper. De holländska erfarenheterna från 60-talet utgör ett gott exempel på svårigheterna att finna lämpliga kriterier: beräkningsformlerna blev med tiden allt mer komplicerade och till synes godtyckliga.¹ 70-talets erfarenheter från länder som Nederländerna, England och Danmark visar på en stark tendens hos politikererna att formulera normerna så att högre löneökningar tillåts för lågavlönade med de spänningar detta inneburit i förhållande till en mer marknadskonform lönesättning.²

Utfästelser om skatte- och utgiftsförändringar

En annan form av statliga ingripanden är när statsmakterna försöker påverka förhandlingarna mellan arbetsgivare och löntagare genom att direkt koppla ihop dem med beslut om *förändringar av skatter eller offentliga utgifter*. Detta kan men behöver inte ske genom att också regeringen inträder som avtalslutande part. I Sverige har detta inte skett utan det har varit fråga om åtgärder i syfte att tillgodose önskemål från löntagarsidan utan krav på bindande motprestationer. Ett första exempel utgjordes av de s k Hagaöverenskommel-

serna 1974—76. Dessa innebar omläggningar av skatteskalorna i kombination med höjningar av arbetsgivaravgifterna. Arbetsmarknadens parter utfäste sig att räkna bort de höjda arbetsgivaravgifterna från utrymmet för löneökningarna och att i motsvarande mån minska dessa. Gjorda studier pekar emellertid på att en sådan övervältring endast skedde till en del.³

Senare exempel på liknande åtgärder utgörs av omläggningen av skatteskalorna i enlighet med LO:s önskemål inför år 1983, avdragsrätten för avgifter till facket samma år, löntagarfonderna inför 1984 och de s k förnyelsefonderna inför 1985. Några studier av effekterna av dessa åtgärder på lönebildningen har inte gjorts, men de höga löneökningarna tyder ändå klart på att några betydande resultat inte rimligen kan ha uppnåtts.

Det finns gott om exempel från andra länder med likartade förhandlingssystem som i Sverige på hur statsmakterna gått in i avtalsförhandlingarna som en tredje avtalslutande part. Man brukar tala om *sociala kontrakt*. Det tycks emellertid vara en generell slutsats att regeringarna på detta sätt inte lyckats uppnå den återhållsamhet i lönebildningen som de eftersträvat.⁴ De länder — Danmark, Nederländerna och Norge — som vid mitten av 70-talet slog in på en sådan politik har senare genomgående övergivit den.

I Danmark gjordes flera misslyckade försök att få till stånd sociala kontrakt under 70-talet. I Nederländerna misslyckades man antingen med att få avtalen till stånd eller också med att driva igenom dem på lokal nivå. Man kan nästan tala om en slags inkomstpolitisk cykel där misslyckade försök från regeringens sida att åstadkomma sådana sociala kontrakt följts av direkt lagstift-

¹ Jfr Flanagan et al. [1983], sid 110.

² Detta beskrivs ingående i resp länderkapitel i Flanagan et al. [1983].

³ Jfr t ex Holmlund [1983], Norman [1983] och bilaga 17 till 1984 års Långtidsutredning.

⁴ Jfr slutsatserna i Flanagan et al. [1983]. De olika ländernas erfarenheter beskrivs ingående i resp länderkapitel.

ning som tyst accepterats av löntagarsidan.⁵

De flesta exemplen på ingångna sociala kontrakt under 70-talet är från Norge. Dessa har framför allt innehållit åtaganden från regeringens sida om skattesänkningar i syfte att garantera löntagarna vissa realinkomstökningar och ibland också utfästelser om sysselsättningspolitiska åtgärder i utbyte mot återhållsamma löneökningar. Den vanliga bedömningen tycks vara att regeringen misslyckades med att uppnå de eftersträlvade resultaten: löneökningarna blev för höga och/eller skattesänkningarna och utgiftsökningarna för stora i förhållande till det samhällsekonomiska utrymmet.⁶ Det har också påpekats att dessa sociala kontrakt kom till stånd under en period då prognoserna om fortsatta höga oljeintäkter ansågs skapa ett närmast obegränsat statsfinansiellt utrymme.⁷

Teoretiska överväganden

Svårigheterna att uppnå återhållsamma löneökningar genom sociala kontrakt är enligt min mening knappast ägnade att förvåna. Det finns en rad olika skäl till detta.

För det första föreligger ingen eller i varje fall en mycket ofullständig värdegemenskap mellan statsmakter och löntagarorganisationer. Även om flertalet medborgare är medlemmar i olika löntagarorganisationer, representerar ju dessa inte hela samhället. Problemet är att alla fördelar av högre löner tillfaller medlemmarna, medan en del av kostnaderna i form av lägre vinster, produktion och sysselsättning drabbar också icke-medlemmar. Det kan därför helt enkelt vara omöjligt för en regering att köpa återhållsamhet genom skattesänkningar eller utgiftsökningar utan att detta leder till en allmän efterfrågeinflation eller försämrad utrikesbalans. Mycket snäva restriktioner måste vara uppfyllda för att så inte ska bli fallet. De lägre löneökningar som uppnås i ett socialt kontrakt måste resultera

i en sådan expansion att ekonomins totala sparande förblir oförändrat: de negativa effekterna på den offentliga sektorns finansiella sparande till följd av minskade skattesatser eller ökande offentliga utgifter måste uppvägas av högre skatteinkomster på grund av att skattebasen ökar och/eller av ett ökat privat sparande till följd av att produktionen ökar.⁸

För det andra kan interna problem inom löntagarorganisationerna i fråga om relationerna mellan ledning och medlemmar ominstetgöra sociala kontrakt. Ett huvudproblem är skillnader i information. Ledningen kan göra den bedömningen att ett socialt kontrakt ligger i medlemmarnas intresse. I efterhand kan det emellertid för dessa se ut som om efterfrågeökningen, som blir följden av skattesänkningarna eller de ökade offentliga utgifterna i ett socialt kontrakt, skulle ha motiverat ett högre löneavtal. Detta gäller särskilt om låga avtalsmässiga löneökningar leder till hög löneglidning för såväl medlemmar som icke-medlemmar. Följden kan bli att den egna organisationen upplevs "leverera för litet". Detta kan hota såväl organisationsledningens ställning som hela organisationens existens.⁹

Liknande svårigheter kan uppstå därför att skattesänkningar eller ökade offentliga utgifter i ett socialt kontrakt är kollektiva varor som tillfaller också icke-medlemmar. Detta kan förklara varför organisationsledningarna ställer sådana krav på statsmakterna att ett socialt kontrakt antingen inte kan nås el-

⁵ Jfr Flanagan et al. [1983] kap 8 och 3 respektive redogörelserna för ekonomisk-politiska åtgärder i resp OECD Economic Surveys.

⁶ Jfr Flanagan et al. [1983] kap 4 resp Hesoug [1984].

⁷ Ibid.

⁸ Detta har analyserats av Corden [1981].

⁹ Jfr Hersoug [1984]. I Mancur Olsons [1982] terminologi försvagas de "selektiva incitamenten" att tillhålla en löntagarorganisation.

ler att priser för statsmakterna blir alltför högt. Det senare utfallet är det mest troliga om det ligger mycket av politisk prestigeförlust för en regering i att misslyckas med att nå en uppgörelse sedan väl en gång förhandlingar inletts. Detta kan ge regeringen en svag förhandlingsposition. En annan orsak till detta kan vara att regeringen redan före eventuella förhandlingar är tvungen att "avslöja sina kort" genom att reservera budgetanslag. Denna synpunkt har betonats i särskilt den norska debatten.¹⁰

För det tredje innebär existensen av många löntagarorganisationer svårigheter. Förhandlingskostnaderna blir höga. Särskilt stora blir naturligtvis problemen om organisationer har olika krav på regeringen, vilket är troligt om medlemmarna skiljer sig åt i viktiga avseenden. Om t ex inkomsterna skiljer sig åt så att olika organisationers medlemmar ligger i olika skatteklasser, kommer inte enighet om lämpliga skatteförändringar att kunna uppnås på löntagarsidan. Det är en vanlig bedömning att det var sådana åsiktsskillnader mellan löntagarorganisationerna som 1980 omintetgjorde Fälldinregeringens försök att uppnå återhållsamma löneökningar i utbyte mot skattesänkningar.¹¹

För det fjärde är risken att ett socialt kontrakt misslyckas därför att någon enskild grupp "hoppas av" överenskommelsen och tar ut större löneökningar än överenskommelsen också mycket stor. Incitamenten till detta är starka, eftersom statsmakternas åtaganden som ovan påpekades i regel har karaktären av kollektiva varor. Sådana "avhopp" kan snabbt leda till att ett socialt kontrakt bryter samman. I sådana situationer tycks det ofta vara svårt för regeringarna att dra tillbaka de åtgärder som vidtagits i syfte att köpa låga löneökningar.¹² En förklaring kan vara de svårigheter som alltid finns att förhandla fram ändrade beslut såväl inom som mellan de politiska partierna.

Lagstiftning

Den hårdaste formen av statliga ingrepp är direkt *lagstiftning* om löneökningarnas storlek. Sådana åtgärder har under senare år vidtagits i t ex Norge, Danmark och Nederländerna. I Norge lagstiftade man om ett lönestopp 1978—79. Man uppnådde en dämpning av lönestegringarna men denna var endast tillfällig.¹³ I Danmark och Nederländerna har lagstiftning tillgripits framför allt i syfte att bli av med indexeringen av lönerna.¹⁴ I dessa länder har en avsevärd dämpning av löneinflationen uppnåtts, men det är en vanlig bedömning att denna dämpning inte är större än vad man borde vänta sig med hänsyn till den höga arbetslösheten. Några studier som visar på en självständig effekt av de direkta statliga ingripandena finns inte.¹⁵ Kanske bör man snarast se dessa som den institutionella formen för att åstadkomma den lönedämpning som åtstramningspolitiken orsakat.

Erfarenheterna från de länder som lagstiftningsvägen försökt kontrollera löneökningarna visar enligt min uppfattning klart på att denna metod inte kan ses som substitut för andra medel. Som vid alla typer av prisregleringar gäller att en sådan politik måste vara långvarig för att uppnå långsiktiga stabiliseringspolitiska resultat: tillfälliga regleringar förskjuter endast löneökningarna i tiden. Men en långsiktig lönereglering leder till orimliga konsekvenser för marknadssystemets förmåga att allokera resurser om inte politikerna kan styra lönerelationerna på ett marknadskonformt sätt. Alla erfaren-

¹⁰ Se Hersoug [1984].

¹¹ Flanagan et al. [1983] sid 352—356.

¹² Jfr Driffil [1984] och Hersoug [1984].

¹³ Se t ex Calmfors [1984a] Fig 4.2C.

¹⁴ Se Flanagan et al. [1983] kap 8 resp 3.

¹⁵ Jfr t ex OECD Economic Survey for Nederländerna 1983 sid 26—27 resp Strøjer Madsen [1984].

heter tyder emellertid på att detta inte är möjligt. Tvärtom är det vanliga att politikerna försöker föreskriva samma löneökningar för alla utom för låglöne-grupperna som brukar tilldelas ett större utrymme. Det finns studier för t ex Danmark som visar hur en sådan "egalitär" strävan tenderar att ge upphov till ökad löneglidning och därmed ha en direkt inflatorisk effekt.¹⁶ Svårigheterna att kontrollera löneglidningen utgör givetvis en akilleshäla för alla sådana försök att lagstiftningsvägen styra lönebildningen.

De österrikiska erfarenheterna

Det kan ha sitt intresse att jämföra de misslyckanden med statliga ingrepp i lönebildningen som diskuterats ovan med de österrikiska erfarenheterna. I Österrike har det varit möjligt att uppnå en förbättring av det relativa kostnads-läget sedan 70-talets mitt genom en kraftig sänkning av lönestegringstakten samtidigt som valutan apprecierats.¹⁷ Empiriska studier har kunnat påvisa ett förändrat lönesättningsbeteende fr o m slutet av 70-talet.¹⁸

Dessa framgångar tillskrivs ofta en österrikisk inkomstpolitisk tradition. Det bör emellertid betonas att några formella sociala kontrakt eller någon lagstiftning inte förekommit. Tvärtom har löntagarsidan vid flera tillfällen avböjt förslag från arbetsgivarsidan om att inkludera skatterna i multilaterala förhandlingar med regeringen som tredje part.¹⁹ De inkomstpolitiska institutioner som finns — "Paritetskommissionen för Löner och Priser" med en särskild "Underkommission för Löner" med representanter för arbetsgivare, regering och löntagare — har tillkommit på frivillig grund och har mycket begränsade befogenheter.²⁰ Min tolkning är att den jämförelsevis framgångsvisa dämpningen av lönestegringarna i Österrike bör tillskrivas en grundläggande värdegemenskap mellan statsmakterna

och löntagarorganisationerna samt en ansvarsfördelning där de senare traditionellt har tagit på sig ett grundläggande ansvar för sysselsättningen och lagt förhållandevis liten vikt vid utjämningsmål. Samtidigt tycks det ha funnits allmänna förväntningar om att statsmakterna ska ge hög prioritet åt prisstabilitetsmålet.

Slutsatser

Min slutsats är att direkta statliga ingripanden i lönebildningen inte är en framkomlig väg att lösa inflationsproblemen. Vad som krävs är enligt min mening istället en incitamentsstruktur som befämjar låga löneökningar. Statliga inkomstpolitiska ingripanden kan inte utgöra en ersättning. Och finns en sådan incitamentsstruktur, föreligger inget behov av statlig inkomstpolitik.

Referenser

- Calmfors, L., [1984a], "Stabilization Policy and Wage Formation in Economies with Strong Trade Unions", i Emerson, M., red., *Europe's Stagflation*, Clarendon Press, Oxford.
- Calmfors, L., [1984b], "The Roles of Stabilization Policy and Wage Setting for Macroeconomic Stability — the Experiences of Economies with Centralized Bargaining, Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet, Seminar Paper No. 286.
- Calmfors, L., Holmlund, B., Lindbeck, A., Lundgren, N. och Ysander, B-C, [1984], "Lönebildning och samhällsekonomisk stabilisering", stencil till Sparbanksföreningens seminarium på Skepparholmen den 6 december.
- Corden, M. [1981], "Taxation, Real Wage Rigidity and Employment", *Economic Journal*, June.
- Driffill, E. J., 1984, *Macroeconomic Stabilization Policy and Trade Union Behaviour as a Repeated Game*, Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet, Seminar Paper No. 301.

¹⁶ Flanagan et al. sid 468—488.

¹⁷ Den relativa lönekostnaden per enhet har fallit med i genomsnitt 0,7 % per år 1977—83, samtidigt som den effektiva vaxelkursen apprecierats med i genomsnitt 2,3 % per år. Den genomsnittliga lönekostnadsstegringen under dessa år har samtidigt uppgått till 5,5 % per år mot 13,1 % 1974—76. Jfr Calmfors [1984b] Tabell 3—5.

¹⁸ Wörgötter [1984].

¹⁹ Flanagan et al. sid 62—63.

²⁰ Dessa institutioner beskrivs i Flanagan [1983] et al. [1985] kap 2 resp OECD Economic Survey for Austria 1982.

- Flanagan, R. J., Soskice, D. W. och Ulman, L., [1983], *Unionism, Economic Stabilization and Incomes Policies*. The Brookings Institution.
- Hersoug, T., [1984], "Workers vs Government — Who Adjusts to Whom?", Socialøkonomisk institutt, Oslo universitet, stencil.
- Holmlund, B., [1983], "Payroll Taxes and Wage Inflation: The Swedish Experience", *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 71.
- Norman, G., [1983], *Skatter, löner och rantor: En analys av skattesystemets inflationseffekter*, IUI, Stockholm.
- OECD Economic Surveys för Danmark, Nederländerna, Norge och Sverige, olika årgångar.
- Olson, M., [1982], *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, York University Press.
- Strøjer Madsen, E., [1984], "Lønnsdannelsen i Danmark", *Forskning om lønnsdannelsen i de nordiska land*, Nordisk Økonomisk Forskningsråd.
- Wörgötter, A., [1984], "Incomes Policies in Open Economies: The Possibility of J-Curve Effects", Institut für Volkswirtschaftslehre der Technischen Universität Wien, stencil.