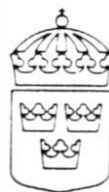


Motion till riksdagen

1989/90:A18

av Carl Bildt m.fl. (m)

med anledning av prop. 1989/90:95 om allmänt
lönestopp



Mot.
1989/90
A18-20

Innehåll

Inledning	2
2. Principer för lönebildningen	3
3. Regeringens panikpaket	4
4. Lönerreglering	4
5. Kontrollmöjligheterna	5
6. Rättsläget	6
6.1 Grundlagsskyddad konflikträtt	6
6.2 Omöjligt kontrollera lagöverträdelser	7
6.3 "Olagliga" löneavtal kan inte ogiltigförklaras	8
6.4 Sanktioner vid olovliga stridsåtgärder	9
7. Hemställan	9

1. Inledning

Regeringens förslag till s.k. lönestopp innebär en total statlig reglering av alla löner och andra kontanta ersättningar i anställningsförhållanden i närmare två år. Samtidigt lägger regeringen också förslag om att alla priser, hyror och aktieutdelningar under samma period skall regleras av staten.

Om regeringens förslag godkänns av riksdagen, skulle denna lagstiftning innebära den mest långtgående statliga reglering av enskilda människors ekonomiska förhållanden som Sverige haft under fredstid. Över hela världen avvecklas nu de socialistiska kommandoekonomierna. Den socialdemokratiska regeringen i Sverige går motsatt väg. Den vill införa en mycket omfattande socialistisk kontrollapparat. Detta är oacceptabelt.

Regeringens lagförslag kränker enskilda individers rättigheter och utgör ett mycket allvarligt ingrepp i marknadsekonomin. Ingreppet har ingen förankring i rättsmedvetandet, och det står klart i strid med det krav på fasta spelregler som är en förutsättning för att framtidstron skall återvända i Sverige. Redan av dessa skäl bör riksdagen avvisa regeringens förslag. Reglering av löner och priser kan bara accepteras vid krigsfara eller krig.

Regeringen har helt förlorat kontrollen över den ekonomiska utvecklingen. Sedan den under flera års tid, trots kritik bl.a. från moderat håll och varningar från nationalekonomisk sakkunskap, näringslivsföreträdare och andra, blundat för de underliggande problemen i den svenska ekonomin, erkänner den nu lägets allvar. De ekonomiska problemen blir därmed uppenbara även för allmänheten.

Inte minst den förda högskattepolitiken har lett till en i förhållande till våra konkurrentländer kraftig inflation. Produktivitetstillväxten i den svenska ekonomin är dålig, vilket medverkat till brist på arbetskraft. Den överhettade arbetsmarknaden har resulterat i ett antal löneöverenskommelser, som gör att kostnadsnivån i Sverige stiger betydligt fortare än i våra konkurrentländer. Avtalsförhandlingarna har tagit allt mera dramatiska former under det senaste året.

Det finns en rad underliggande orsaker; bl.a. det hårda skattetrycket, socialförsäkringssystemens utformning, den offentliga sektorns storlek och de offentliga utgifternas omfattning, arbetsmarknadslagstiftningen och inte minst bristen på tilltro till den nuvarande regeringspolitiken.

Regeringens politik är inte ämnad att angripa de underliggande problemen – de nu aktuella förslagen är snarare ett utslag av verklighetsflykt. Regeringen försöker genom lagar och regleringar dölja det verkliga läget för sig själv och den svenska allmänheten.

Löne-, pris- och hyresstopp har på sin höjd en kortsiktig verkan. När stoppen hävs finns en rad ackumulerade krav som kommer att utlösa kraftiga höjningar av löner, priser och hyror. Regeringen har dessutom aviserat att pris- och hyreshöjningar kommer att medges i den mån de beror på effekter av skatteomläggningen. Dispenser för lönehöjningar kommer också att medges. På sikt kommer de föreslagna regleringarna inte att få någon effekt på löne- och prisutvecklingen. Däremot ger de utrymme för manipulation och ett betydande myndighetsgodtycke.

Marknadernas funktion störs allvarligt. Varje marknad, inklusive arbets-

marknaden, kräver ett fungerande prissystem. Det är genom ändrade relativpriser som marknads aktörer – producenter och konsumenter, arbetsgivare och arbetstagare, fastighetsägare och hyresgäster, kapitalplacereare och företag – får en uppfattning om tillgång och efterfrågan. Inflation leder till ständiga prisförändringar – aktörerna får svårt att särskilja relativprisförändringar. Men även om inflation är skadligt, kan inflation inte förbjudas i lag. De underliggande orsakerna till inflationen måste angripas.

Att reglera prissättningen på olika marknader är dömt att misslyckas. Kommandoekonomi har inte större förutsättningar att lyckas i Sverige än i öststaterna.

2. Principer för lönebildningen

Medan totalitära regimer kontrollerar löneutvecklingen liksom de flesta andra samhällsfrågor, ligger lönebildningen i demokratiska stater traditionellt utanför det område där statsmakterna ingriper. I de senare har emellertid under efterkrigstiden, i takt med att lönefrågorna fått ökad betydelse, politiska organ i ökad utsträckning börjat blanda sig i avtalsrörelserna. Sådan statlig inkomstpolitik har till formen kunnat variera alltifrån vaga uttalanden om vikten av återhållsamhet till rena löne- och prisstopp. Särskilt under senare år har det förekommit ”bytesaffärer”, där statsmakterna köpt utfästelser om lägre löneökningar mot eftergifter i form av skattelättnader eller andra förmåner.

Genomgående har det dock visat sig att även om inkomstpolitiska ingripanden möjligen till en tid kan dämna upp lönestegringen, så bryter den alltid igenom och då ofta som en ”löneexplosion”. Försök med s.k. förhandlad inkomstpolitik har i allmänhet slutat med att löntagarna fått både stora lönehöjningar och de av statsmakterna utlovade förmånerna.

Lönebildningen är en del av den allmänna prisbildningen i en marknadsekonomi. Löntagarorganisationernas roll blir då att pressa upp arbetskraftens ersättning mot den nivå som svarar mot marginalproduktiviteten. Går de längre, uppstår störningar som tar sig uttryck i antingen inflation eller arbetslöshet beroende på den ekonomiska politikens inriktning.

Utifrån såväl principiella skäl som praktiska erfarenheter avvisar Moderata Samlingspartiet tanken på statlig inkomstpolitik. Lösningen får i stället sökas i en klar arbetsfördelning mellan den politiska makten och arbetsmarknadens parter. Uppgiften för regering och riksdag blir då att i god tid redovisa sin uppfattning om det samhällsekonomiska läget och klargöra vilka ekonomisk-politiska förutsättningar som kommer att gälla. Därvid är det viktigt att ange konsekvenserna vid överskridande av ramen och att sedan hålla fast vid vad som sagts. Själva lönebildningen är en uppgift för parterna, som dock har att utgå ifrån att de själva måste bära ansvaret för konsekvenserna av alltför stora lönehöjningar i form av arbetslöshet samt konkurser och företagsnedläggelser, eftersom statsmakterna inte är beredda att föra en ackommoderande politik.

I ett avseende bör dock staten spela en aktiv roll i lönerörelserna, nämligen i egenskap av arbetsgivare. Riksdagen har för några år sedan fastställt mål för personalpolitiken, som riktar in statens arbetsgivarverk på uppgiften

att tillgodose rekryteringsbehovet utifrån marknadens krav. Ändå vittnar misslyckandet med den statliga avtalsrörelsen under hösten om att det är svårt – i synnerhet för en socialdemokratisk regering – att undvika inblandning av politiska hänsynstaganden.

3. Regeringens panikpaket

Regeringen har nu lagt ett panikpaket, som innehåller en rad långtgående inskränkningar i den svenska marknadsekonomin.

Förutom den totala lönereglering som föreslås i proposition 1989/90:95 vill regeringen införa prisreglering, särskild hyresreglering och särskild reglering av aktieutdelningar i börsnoterade företag (proposition 1989/90:94). Därtill kommer förslag om prohibitiva investeringsavgifter i Stockholm och Göteborg, förändringar av sjukförsäkringen samt kommunalskattestopp.

Godkänner riksdagen regeringens förslag, får regeringen en mycket stor makt över näringsliv och arbetsmarknad. Det blir vad som närmast kan betecknas som ett ekonomiskt undantagstillstånd.

Vi kommer att avvisa alla de förslag som innebär en statlig reglering av prisbildningen på olika marknader. I denna motion behandlas endast proposition 1989/90:95 om allmänt lönestopp. I särskilda motioner kommer vi att närmare redovisa detaljerad kritik mot regeringens övriga förslag.

4. Lönereglering

Regeringens förslag innebär att fr.o.m. den dag då regeringen presenterade sitt förslag, torsdagen den 8 februari,

får arbetsgivare inte utge, och arbetstagare inte ta emot, högre ersättning för samma eller jämförbara arbetsuppgifter än som utgick dessförinnan.

S.k. pris- och lönestopp har tidigare tillgripits av regeringar som ställts inför ekonomiska krissituationer.

I Sverige har prisreglering i form av prisstopp utnyttjats ett stort antal gånger. Erfarenheterna av s.k. prisstopp är entydiga – på kort sikt kan prisstegringstakten i någon mån hållas nere tack vare regleringen, men efter en tid uppstår typiska utslag av regleringsekonomi. Vissa varor försvinner från sortimenten. Företag vill inte tillverka förlustbringande produkter och försöker därför minska försäljningsvolymen. Samtidigt försöker de få varor omdefinierade för att få prismyndigheternas godkännande att ta ut högre priser. Förmågan att hantera regleringsmyndigheterna blir viktigare än förmågan att tillfredsställa kundernas önskemål.

I Sverige har lönereglering i modern tid bara tillgripits två gånger – under andra världskrigets mest hotfulla period och under försörjningskrisen i samband med Koreakriget. Lönereglering ger lika negativa konsekvenser för arbetsmarknaden som prisstopp ger på varu- och tjänstemarknaden. Löner och ersättningar kan inte justeras utifrån förändrade förutsättningar. Arbetstagare som inte kan få höjd lön hos samma arbetsgivare försöker öka sin lön genom att övergå till ett konkurrentföretag. Incitamenten till grå eller svarta ersättningsformer till anställda ökar ytterligare.

De båda tidigare svenska försöken med lönestopp gav negativa erfarenhe-

ter. Således resulterade lönestoppet i samband med Koreakriget i en s.k. engångsinflation.

Mot. 1989/90
A18

I andra västländer har lönestopp eller lönereglering använts vid ett antal tillfällen, t.ex. i Storbritannien. Det senaste exemplet är den norska "Lönnsloven", som infördes av arbeiderpartiregeringen våren 1988. Den har senare mildrats. Den nuvarande norska regeringen avser att helt avveckla lagen inom kort.

Även om förhållandena i Norge avviker från de svenska i flera hänseenden kan man ändå utifrån erfarenheterna av den norska lagen dra slutsatser om hur den av regeringen föreslagna lagen skulle verka.

- Ett betydande antal arbetsgivare kan förväntas bryta mot lagens regler.
- Löneökningstakten återgår efter en tid till den nivå som gällde före pris- och lönestoppet.
- Sambandet mellan arbetsinsats och lönesättning bryts på många arbetsplatser.
- Företagen kan inte konkurrera om arbetskraften genom förändringar i det allmänna löneläget inom företaget.
- Produktiviteten i ekonomin sjunker.

Medan regleringen är i kraft, kommer i realiteten arbetsgivarens inflytande över lönesättningen att drastiskt öka. När det ligger i arbetsgivarens intresse att acceptera ökade löner – för att t.ex. kunna rekrytera nyckelarbetskraft – kan arbetsgivaren förhandla med arbetstagarparterna och därefter anhålla om dispens hos SPK.

Löneregleringen kommer att skada den svenska arbetsmarknaden på sikt. Vi har i Sverige haft en fast och djup tradition att arbetsmarknadens parter själva får bestämma om löne- och avtalsvillkor. Genom att regeringen nu ingriper med reglering kommer allmänheten och arbetsmarknadens parter att förvänta sig att regeringar även i framtiden kommer att ingripa. Då kommer de inte längre att ha motiv för återhållsamhet och ansvar – tvärtom blir det viktigt att så snabbt som möjligt tillförsäkra sina medlemmar bästa möjliga utgångsläge inför ett förväntat regeringsingripande.

Att börja med inkomstpolitik är farligt – det kan lätt leda till återfall.

5. Kontrollmöjligheterna

Statens Pris- och Konkurrensverk har just genomgått en omfattande omstrukturering. Sedan tillståndet med permanent prisreglering upphört för några år sedan, har både SPK:s ledning och regeringen föranstaltat om förändringar inom myndigheten. Dess viktigaste uppgift är nu att främja den fria konkurrensen och den fria prisbildningen.

När regeringen nu återfaller i regleringsiver, är det SPK som drabbas. Verket har fått sig ålagt en näst intill omöjlig uppgift – att kontrollera alla löner och priser i riket. På lönesidan blir det näst intill ogörligt att skilja t.ex. "äkta" löneglidning i form av upparbetade ackord från otillåtna uppjusteringar. Uppfinningsrikedomen kommer vidare att visa sig stor när det gäller att ge en tjänst ett nytt innehåll, om arbetsgivaren är angelägen om att med löneförbättring kunna behålla dess innehavare.

Verket skall inte bara kontrollera att priser och löner förblir oförändrade

i förhållande till dagsläget – verket skall också ta ställning till tiotusentals dispensansökningar. Det är givetvis omöjligt för ett litet verk – oavsett hur väl insatta tjänstemännen är i olika marknadens funktioner – att avgöra om en begärd pris- eller lönehöjning är acceptabel med hänsyn till lagstiftningen och regeringens intentioner.

6. Rättsläget

6.1 Grundlagsskyddad konflikträtt

Enligt 2 kap. 17 § regeringsformen råder en principiell rätt för arbetsmarknadens parter att vidta fackliga stridsåtgärder. I samband med att regeringsformen antogs anförde dåvarande justitieministern följande:

Enligt en i Sverige fast etablerad tradition bör det i största möjliga utsträckning överlämnas åt arbetsmarknadens parter att själva lösa uppkommande frågor på det fackliga området utan inblandning från statens sida.

Denna grundlagsskyddade konflikträtt kan åsidosättas genom lag. Anledningen till att grundlagen ger möjlighet till en sådan inskränkning är bl.a. att stridsåtgärder kan träffa det allmänna på sådant sätt att statens och kommunernas möjligheter att fullgöra sina förpliktelser i förhållande till medborgarna omöjliggörs. Det är emellertid uppenbart att mycket starka skäl skall föreligga för sådan lagstiftning.

Rätten att vidta stridsåtgärder som t.ex. strejker är vidare garanterad i ILO-konventioner och i Europarådets sociala stadga.

Den europeiska sociala stadgan av den 18 oktober 1961 innefattar ett principiellt krav på erkännande av strejkrätten. Enligt artikel 6 har de fördragslutande parterna, i syfte att säkerställa arbetstagares och arbetsgivares rätt att förhandla kollektivt, förbundet sig att erkänna

arbetstagarnas och arbetsgivarnas rätt att tillgripa kollektiva åtgärder i händelse av intressekonflikter, däri inbegripet strejk, om icke annat följer av förpliktelser enligt gällande kollektivavtal.

Sverige har förklarat sig bundet av artikel 6. Enligt artikel 31 kan bl.a. de rättigheter och principer som artikel 6 skyddar begränsas under vissa förutsättningar. Begränsningar kan ske bl.a. om det krävs för att garantera annans fri- och rättigheter eller för att skydda samhällets intresse, nationell säkerhet, allmän hälsa eller moral.

Enligt vår mening föreligger inte sådana omständigheter att begränsningar enligt artikel 31 kan ske. Det skydd för arbetstagares och arbetsgivares rättigheter som Sverige genom att ansluta sig till europeiska sociala stadgan har erkänt, kan inte upphöra endast för att en regering fört en felaktig ekonomisk politik.

Enligt regeringens proposition skall nu konflikträtten kraftigt begränsas fram till utgången av 1991. Arbetsmarknadens samtliga parter skall under nästan två år bli bundna av fredsplikt i fråga om löner och andra ersättningar till arbetstagare. Regeringens förslag innebär dock endast ett förbud mot konflikter rörande löner och andra ersättningar. Konflikter av andra orsaker är fortfarande tillåtna.

Som motiv för regeringens förslag åberopas överhettningen på arbetsmarknaden och den okontrollerade kostnads- och löneutvecklingen. Det bör därvid noteras att regeringens eget agerande – dels som arbetsgivare för statligt anställda, dels genom finansieringen av skatteomläggningen – under de senaste månaderna i hög grad har medverkat till att förvärra läget på arbetsmarknaden.

Vi menar att de skäl regeringen anfört inte är av sådan art att grundlagskyddet för konflikträtten kan upphävas. Mot denna bakgrund bör riksdagen förkasta förslaget.

Antalet konflikter på arbetsmarknaden har ökat på ett anmärkningsvärt sätt under senare år. Det gäller inte minst antalet olovliga konflikter. Situationen påminner alltmer om den som rådde i Storbritannien i slutet av 1970-talet. Socialdemokraternas anspråk på att genom sina goda kontakter med de fackliga organisationerna kunna garantera arbetsfreden har avslöjats som ihåligt.

Det framstår som alltmer angeläget att reglerna för konflikter på den svenska arbetsmarknaden ses över. I motion 1989/90:A761 om arbetsmarknadslagstiftningen har vi moderater föreslagit en parlamentarisk utredning av hela regelsystemet på den svenska arbetsmarknaden, däribland reglerna i samband med konflikter. Den nu aktuella situationen understryker nödvändigheten av att en sådan utredning kommer till stånd.

6.2 Omöjligt kontrollera lagöverträdelser

Regeringens förslag bär panikens prägel. Det är uppenbart att regeringen inte själv förmått analysera konsekvenserna av sina förslag. Man kan redan nu konstatera att den föreslagna lagen inte bara kommer att vara ineffektiv ur ekonomisk synvinkel, utan den kommer också att på viktiga områden vara omöjlig att tillämpa.

Enligt regeringens förslag skall den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot lagens regler om lönestopp kunna dömas till böter. Straffstadgandet riktar sig mot såväl den som betalar ut som den som tar emot högre lön eller annan ersättning. Frågor om utdömande av sådana böter skall prövas av allmän domstol.

Hur skall detta straffstadgande tillämpas i praktiken?

För att någon skall kunna dömas för det nämnda brottet måste åklagare kunna styrka att vederbörande antingen i egenskap av arbetsgivare utbetalt för hög lön eller i egenskap av arbetstagare emottagit för hög lön. Om inte tillförlitliga vittnesuppgifter kan åberopas, torde ett framgångsrikt åtal förutsätta att åklagaren kunnat som bevis åberopa löneuppgifter. Det är uppenbart att såväl arbetsgivare som arbetstagare i den aktuella situationen saknar intresse av att frivilligt lämna ifrån sig sådana uppgifter. Det återstår därför för åklagaren att genom husrannsakan hos arbetsgivare eller arbetstagare säkra sådan bevisning.

I 28 kap. 1 § rättegångsbalken föreskrivs emellertid att husrannsakan kan ske för brott "varå fängelse kan följa". Såsom ovan nämnts stadgas dock i regeringens förslag endast böter för den som bryter mot lönestoppet.

Polis och åklagare kommer därför att sakna reella möjligheter att utreda

brott mot den föreslagna lagen. Det kan förutsättas att åklagare endast i ytterligt få fall kommer att anse sig ha möjlighet att väcka åtal. Det kan därför konstateras att den föreslagna lagens straffstadgande är ett slag i luften.

Skulle riksdagen acceptera regeringens lagförslag, finns risk för att regeringen, när den upptäcker svårigheterna att tillämpa lagen, återkommer till riksdagen med förslag om straffskärpning.

I socialdemokraternas Sverige skulle således den situationen kunna uppstå att en arbetsgivare och en arbetstagare gemensamt får avtjäna fängelsestraff för att de givit ut resp. tagit emot en högre lön. Redan det nu aktuella lagförslaget skulle medföra att de kan ställas inför domstol och ådömas dagsböter.

I praktiken kommer löneregleringen att vara mest effektiv inom de delar av arbetsmarknaden där de anställda har fasta löner på inte särskilt hög nivå. Det gäller främst kollektivanställda och offentliga tjänstemän med rutinbetonade arbetsuppgifter. För högre tjänstemän inom den enskilda sektorn kan det vara mycket lättare att komma överens med arbetsgivaren om att kringgå lönestoppet. Fria yrkesutövare går över huvud taget inte att kontrollera i detta avseende.

6.3 "Olagliga" löneavtal kan inte ogiltigförklaras

Enligt regeringens förslag (5 §) är ett avtal som bryter mot lönestoppet ogiltigt. Vidare föreskrivs i lagrummet att fredsplikt skall råda samt att skadestånd upp till 5.000 kronor får åläggas arbetstagare för brott mot fredsplikt. Enligt förslaget (9 §) skall mål om tillämpningen av 5 § handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Enligt 1 kap. 1 § nämnda lag äger den tillämpning på rättegången i tvister om kollektivavtal och andra tvister rörande förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare (arbetstvister). Det är således fråga om tvister mellan två parter.

Det ligger emellertid i sakens natur att ett avtal förutsätter att båda parter är överens. Här kan noteras att även enligt regeringens förslag får under lönestoppet förhandlingar föras mellan parterna.

Vem skall väcka talan i arbetsdomstolen angående ogiltigförklaring av löneavtal?

Endast parter – arbetsgivare eller arbetstagare – har enligt lagen om rättegång i arbetskonflikter rätt att väcka sådan talan i arbetsdomstolen eller i förekommande fall vid tingsrätt. Om dessa parter ingått ett löneavtal, torde de inte vara benägna att väcka talan mot varandra, oberoende av om detta avtal skulle anses strida mot regeringens lagförslag. Därför kommer någon sådan talan om ogiltigförklaring av löneavtal inte att bli aktuell.

Så länge domstol inte förklarat avtalen ogiltiga är parterna civilrättsligt bundna av dem. Personer som ansvarat för sådana "ogiltiga" avtal kan självfallet åtalas och dömas enligt 6 § i lagförslaget. Inte desto mindre kommer avtalen i sig att vara giltiga. Även föreskriften i lagförslaget om ogiltigförklaring av avtal är således ett slag i luften.

6.4 Sanktioner vid olovliga stridsåtgärder

I ett avseende kan förslaget förefalla innehålla en förbättring. Skadeståndsbeloppen vid olovliga stridsåtgärder fastställs till maximalt 5 000 kronor. I dag får Arbetsdomstolen normalt inte utdöma högre skadestånd än 200 kronor. Eftersom den av regeringen förslagna höjningen finns i en speciallag, skulle emellertid 200-kronorsregeln åter gälla när lagen om lönestopp upphävs senast vid utgången av 1991.

Vi har i motion 1989/90:A760 föreslagit att § 60 MbL bör ändras så att skadeståndsbeloppen vid olovliga strejker och andra stridsåtgärder höjs avsevärt. Denna ändring skall vara permanent.

7. Hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställs
att riksdagen avslår regeringens förslag till lag om allmänt lönestopp.

Stockholm den 12 februari 1990

Carl Bildt (m)

Lars Tobisson (m)

Anders Björck (m)

Rolf Clarkson (m)

Ann-Cathrine Haglund (m)

Gullan Lindblad (m)

Arne Andersson (m)

i Ljung

Ingegerd Troedsson (m)

Görel Bohlin (m)

Rolf Dahlberg (m)

Gunnar Hökmark (m)

Bo Lundgren (m)