

## *Memo II:*

# Från inflationslöner till reallöner

— om stabiliseringsavtalet 1991

I januari 1991 träffades mer än hundra löneavtal över hela arbetsmarknaden med likartat innehåll och med löneökningar, som kraftigt avvek från tidigare inflationsdrivande avtal. Avtalen gällde för en period på 27 månader, en för svenska förhållanden ovanligt lång avtalsperiod. De byggde alla på det stabiliseringsavtal som en förhandlingsgrupp, utsedd av regeringen och ledd av Bertil Rehnberg hade förhandlat fram. Avtalen signalerade en ny tid i relationerna mellan parterna på arbetsmarknaden och i den lokala lönebildningen.

En arbetsgivare i ett mindre företag inom VA-området beskrev effekterna av stabiliseringsavtalet på följande sätt: »De ständiga kraven på lokala förhandlingar upphörde. Det blev tyst. Nu var det Rehnberg som gällde«.

Som en följd av stabiliseringsavtalet pressades inflationen tillbaka från omkring 10 procent under 1990 till 2–3 procent under slutet av 1991. Genom denna snabba anpassning till de ekonomiska realiteterna uppfyllde Sverige mot slutet av året alla de stabiliseringskriterier som gällde för det europeiska monetära samarbetet inför tillkomsten av EMU.

De ambitioner som låg bakom stabiliseringsavtalet, kom att prägla förhandlingarna under en lång följd av år. Det mest konkreta uttrycket för denna nya tid var tillkomsten av det så kallade Industriavtalet, som år 1997 träffades mellan de fackliga organisationerna inom industrin och industrins arbetsgivareorganisationer.

Hur var det möjligt att på så kort tid åstadkomma en så djupgående förändring i ett system som tycktes leva sitt eget liv långt ifrån de ekonomiska realiteterna?

Det som skedde i den svenska ekonomin och på arbetsmarknaden i slutet av 1980-talet och i början av 1990-talet satte det politiska systemet – och arbetsmarknadens parter – på ett svårt prov. Detta skede har beskrivits av några av de centrala aktörerna och den fortsatta beskrivningen kommer att bygga på deras framställningar. Kjell-Olof Feldt har i *Alla dessa dagar* redovisat sina ansträngningar som finansminister under mer än sju år att komma till rätta med inflationsdrivande löner. Den dåvarande LO-ordföranden Stig Malm har i boken *13 år* skildrat det stabiliseringspolitiska misslyckandet och arbetet med att skapa nya förutsättningar för lönebildningen. Ingvar Carlsson har i sina memoarer *Så tänkte jag* beskrivit hur han som statsminister under detta viktiga skede tvingades konstatera att 1980-talets ansträngningar hade misslyckats. Han förlorade omröstningen om det så kallade stoppaketet och avgick, för att omedelbart komma tillbaka med en ny politik som syftade till att driva fram en ny ordning på arbetsmarknaden. Bertil Rehnberg var den som fick uppdraget att finna en väg ut ur inflationseländet och som lyckades med den uppgiften. Han har redovisat sitt arbete och sina erfarenheter i boken *Till arbetsmarknadens förfogande*.

Arbetet med stabiliseringsavtalet fick också en officiell dokumentation genom att förhandlingsgruppen i mars 1993 lämnade en rapport till den dåvarande arbetsmarknadsministern, Börje Hörnlund, *Stabiliseringsavtal 1991–92* (Ds 1993:23). Professor Nils Elvander granskade effekterna av stabiliseringsavtalet och dess inflytande på den fortsatta lönebildningen i en rapport om 1995 års avtalsrörelse. Elvander bidrog senare tillsammans med professor Bertil Holmlund med en analys av Rehnberggruppens arbete och de långsiktiga effekterna av stabiliseringsavtalet i boken *The Swedish Bargaining System in the Melting Pot, Institutions, Norms and Outcomes in the 1990s* (Arbetslivsinstitutet).

Den följande framställningen, som bygger på dessa källor, fokuserar på de politiska övervägandena och det politiska beslutsfattandet, mer än på överväganden inom de förhandlande organisationerna. Som efterträdare till Kjell-Olof Feldt som finansminister var jag delaktig i förberedelserna för och arbetet på stabiliseringsavtalet och jag ska komplettera framställningen med den bild jag har av den politiska process som understödde Rehnberg-kommissionens arbete.

\*

I februari 1988, några månader före riksdagsvalet, hade Veckans Affärer utropat Kjell-Olof Feldt till »Världsmästare i ekonomi«. Den ekonomiska utvecklingen hade sedan regeringsskiftet 1982 varit god, den djupa krisen i statsfinanserna hade vänts till överskott och arbetslösheten hade pressats ned. »Vi hade inte bara uppfyllt våra vallöften från 1985 utan också fört en politik som gjort att levnadsstandarden stigit för de allra flesta«, skriver Kjell-Olof Feldt, som framhåller att den socialdemokratiska regeringens trumfkort inför valet var den fulla sysselsättningen. Han fortsätter:

Sveriges framgångar på detta område fortsatte att väcka internationell uppmärksamhet. Sålunda uppträdde i februari 1988 en så osannolik kombination som dåvarande AMS-chefen Allan Larsson, Pehr G Gyllenhammar och Peter Wallenberg inför representanter för den amerikanska kongressen och undervisar imponerade amerikaner om den svenska ekonomins framgångar i allmänhet och den fina arbetsmarknadspolitikerna i synnerhet.

Vägen till denna avundsvärda position hade inte varit enkel. Vid regeringsskiftet 1982 var arbetslösheten hög och statsfinanserna i ett uselt skick. Det var Kjell-Olof Feldts uppgift

att bringa ordning i den svenska ekonomin. Ett första initiativ var en devalvering, som syftade till att återställa den förlorade internationella konkurrenskraften. Ett andra var att förstärka de arbetsmarknadspolitiska insatserna för att bekämpa arbetslösheten och få fler i arbete, åtgärder riktade framför allt till ungdomar. Ett tredje var en serie av reformer av den offentliga verksamheten med syftet att minska utgifterna och öka produktiviteten. Det var en politik som blev föremål för mycket debatt och hård kritik. Inom arbetarrörelsen pågick en debatt, som i media rubricerades som ett »rosornas krig«. De interna motsättningarna till trots kunde socialdemokraterna vinna valet 1985 och fortsätta att regera och efter ett par år registrera stora framgångar i den ekonomiska politiken.

Valrörelsen 1988 kom mot denna bakgrund att handla om nya reformer i stället för besparingar och omprövningar. Två nya reformer utlovades, dels en sjätte semestervecka, dels en förlängd föräldraförsäkring. Dessa reformer skulle finansieras genom de resurser som skapades genom den ekonomiska tillväxten. Det var Kjell-Olof Feldt som vid en presskonferens förklarade att vallöfena ska klaras utan skattehöjningar.

Feldt, som i efterhand är starkt kritisk till uppläggningsen av valrörelsen 1988 och sin egen roll i den, erinrar om att socialdemokratin inte ställdes inför krav från övriga partier eller media eller »allmänna opinionen« att redovisa en politik mot någon annalkande ekonomisk kris: »Tvärtom härskade både i nationen och bland oppositionspartierna uppfattningen att det nu var tid för både reformer och skattesänkningar.«

I sin bok *Alla dessa dagar*, som kom ut 1991, ett år efter att han avgått och tre år efter den valrörelse som han betraktar som ödesdiger, frågar han sig hur han kunde medverka till att socialdemokratin gick till val på ett program, som egentligen var ohållbart, ekonomiskt sett. Han skriver:

Lika svårt är det numera att förstå varför vi som huvudmotståndare valde det enda parti som vågade tala om för väljarna inte bara att reformer kostar – för det gjorde även vi – utan också hur de skulle betalas. Även om folkpartiets sätt att finansiera sin skattesänkning kunde kritiseras, borde vi ändå ha sansat oss. Vi visste ju att räkenskapens dag skulle komma också för oss, när våra skattesänkningar och reformer skulle betalas. Dessutom hade ju socialdemokrater i decennier efterlyst stöd från borgerligt håll när det gällde den svåra pedagogiska uppgiften att få medborgarna att förstå att staten behövde pengar för att klara välfärden. Sanningen var att jag inte bara medverkade till att detta skedde. Jag kunde till och med sägas bära huvudansvaret för att vi utfärdade löften utan täckning. När jag sade att den ekonomiska tillväxten skulle betala våra reformer, trodde regeringen och partiledningen på mig, om inte annat för att man ville tro att det var sant.

När kampen om regeringsmakten utkämpades i september 1988 var verkligheten redan en annan än den som den politiska debatten var byggd på. Den svenska ekonomin var på väg att bli överhettad, den privata konsumtionen ökade snabbt, bristen på arbetskraft började bli besvärande och inflationstrycket tilltog. Börskurserna steg med 50 procent under år 1988. Bakom detta låg en kreditexpansion av aldrig skådat slag, en följd av det sätt på vilket kreditmarknadens avreglering hanterades av banker – och Riksbank. Utlåningen från banker, mellanhandsinstitut och finansbolag ökade med cirka 25 procent under 1988. Nu, när effekterna av kreditexpansionen underminerade samhällsekonomin, uppmanade riksbankschefen finansministern att skärpa finanspolitiken. Men finansministern hade satt igång arbetet på det som kom att kallas »århundradets skattereform«, en reform av inkomstbeskattningen som skulle kosta 60 miljarder kronor och som skulle finansieras genom ökad kapitalbeskattning, ökad

konsumtionsbeskattning och ökade miljöskatter. Han ansåg sig inte kunna öppna två fronter samtidigt. Att utkämpa två politiska slag, det ena för en hårdhänt åtstramning och det andra för en stor skattereform var, enligt Feldt, inte politiskt möjligt. »För svensk ekonomi var det trots allt viktigast att vi så snart som möjligt fick ett skattesystem som hjälpte till att öka produktiviteten och sparandet i stället för att motverka dessa goda ting«, skriver Kjell-Olof Feldt.

Trots »världsmästerskap i ekonomisk politik« och vallöften om nya reformer tvingades finansministern att byta dagordning och ägna kraft både åt skattereform och stabiliseringspolitik. Kjell-Olof Feldt hade varit aktiv under flera år för att bringa ordning i avtalsförhandlingarna och få ner inflationen. Han hade, som han själv skriver, »försökt prata ner den«. Han hade prövat att ange utgiftsramar för den offentliga verksamheten för att där skapa återhållsamhet. Men det hade inte hjälpt. Han hade förlorat spelet i en omröstning i riksdagen, när de borgerliga gjorde gemensam sak med kommunisterna och röstade ned ett symboliskt förslag om viss avräkning för produktivitetsökning av kompensationen för lönekostnadsökningar på skolans område. Från och med nu »började det löpa allt raskare mot stupet«, skriver Feldt.

Han skriver att han inte såg några möjligheter att ändra »systemet« för lönebildning i Sverige så att det skapade mindre inflation. Han var, som han skriver, »utled på hela processen – de ständiga förhandlingarna, försöken att övertala, hota eller muta aktörerna i något som ändå mest var ett skådespel. Verkligheten styrdes av andra krafter. Jag slutade att bry mig om vad som hände i förhandlingsspelet. Men innan jag var färdig med politiken skulle jag än en gång tvingas vara en av huvudaktörerna i detta spel«.

\*

Den första ansatsen på våren 1989 – åtstramning av privat konsumtion genom skattehöjningar och indragningar med sammanlagt 20 miljarder kronor för att åstadkomma en hårdhänt men kortvarig nedkyllning av den överhettade ekonomin – stötte på hårt motstånd från fackföreningsrörelsen. LO-ledningen underkände inte bara de förslagna åtgärderna, man underkände behovet av en åtstramning, det vill säga bedömningen av det ekonomiska läget. Förslaget om momshöjning togs tillbaka och ersattes – på förslag av centerpartiet – av ett obligatoriskt sparande. Det som var tänkt som ett åtstramningspaket »förvandlades till något som betänkligt liknade en reformbudget, vars enda säkerställda åtstramningseffekt uppgick till ca 1,5 miljarder kronor. Även om jag utåt måste stå för uppgörelsen och försvara den insåg jag att den ur stabiliseringspolitisk synpunkt närmast var en katastrof«, skriver Kjell-Olof Feldt.

Därmed var den ekonomiska politiken för 1989 avgjord. Den ekonomiska utvecklingen fick ha sin gång med fortsatt kreditexpansion och inflationsdrivande löneökningar. Nästa tillfälle ett vidta åtgärder skulle komma först i budgetarbetet under hösten samma år, en politik, som skulle läggas fram för riksdagen i januari 1990, behandlas av vårriksdagen och träda i kraft den 1 juli 1990, mer än ett år senare.

Detta arbete leddes nu av Odd Engström, biträdande finansminister. Han kunde den 7 december redovisa resultatet i form av överenskommelser inom regeringen om en budget i balans, trots att den innehöll de reformer som utlovats i valrörelse ett år tidigare. Kjell-Olof Feldt skriver att han under Odd Engströms föredragning inte slogs av insikten att en balanserad budget innebar en försvagning av finanspolitiken med ungefär 20 miljarder kronor. Han skriver emellertid också att Odd Engström var medveten om hur finansministern såg på förslaget och lämnade ut-

rymme för denne att ha synpunkter på de samhällsekonomiska konsekvenserna av budgetförslaget.

Av Feldts och Carlssons egna beskrivningar står det klart att statsministern trodde att finansministern stod bakom budgetförslaget. Det är också uppenbart att finansministern vid regeringssammanträdet inte uttryckte de tvivel som han säger sig ha haft. Det var först efter regeringssammanträdet han till statsministern framförde sina allvarliga betänkligheter och krävde att de två utlovade reformerna – den sjätte semesterveckan och den förlängda föräldraförsäkringen – skulle skjutas på framtiden.

Statsministern för sin del avisade finansministerns senkomna reaktion på den färdigförhandlade budgeten och ville i stället få igång tidigare planerad överläggningar med arbetsmarknadens parter om lönepolitiken för 1990. För detta år fanns det redan avtal, det andra året av ett tvåårsavtal. Dessa avtal innehöll emellertid klausuler om lönehöjningar för att kompensera för prisstegringar över en viss nivå. Genom att skattereformen kom att genomföras i två steg med ett första steg under 1990, innebärande en omfördelning från inkomstskatt till konsumtionsskatter, skulle prisnivån höjas och löntagarna kunde begära att få förhandla med arbetsgivarna om kompensation, trots att de redan fått sänkt skatt. Det var detta som statsministern ville diskutera med arbetsmarknadens parter.

Regeringen hade inbjudit arbetsmarknadens parter till överläggningar på Haga slott den 19 januari. Deltagarna fick ett antal frågor, som de skulle besvara senast den 7 februari. Den viktigaste frågan var, enligt Ingvar Carlsson, om de var beredda att teckna avtal för såväl 1990 som 1991. Överenskommelserna skulle leda till att lönerna för 1990 inte skulle höjas på grund av skattereformens priseffekter och att avtalen för 1991 skulle ta hänsyn till skattereformens inverkan på löntagarnas disponibla inkomster.

Löneutvecklingen och Sveriges ekonomiska läge vid den här tiden beskrivs av Elvander-Holmlund på följande sätt:



A rate of annual wage cost increase (including wage drift) around 10 per cent, a little higher than the average in the 1980s and twice as high as the OECD average, so that Swedish industry was about to lose its competitive edge; a decrease of GDP growth; a negative trend in the balance of payments; a rapidly mounting inflation – all of it summing up to a serious potential threat to full employment (unemployment was at the moment less than two percent).

\*

Enligt Kjell-Olof Feldt hade Svenska Arbetsgivareföreningens ordförande Ulf Laurin tagit kontakt med statsministern och föreslagit en lagstiftning om lönestopp som skulle förenas med prisstopp och stopp för ökade utdelningar. Hur det förhöll sig med detta initiativ är inte helt klart. Stig Malm skriver att ett sådant initiativ från SAF förefaller osannolikt med tanke på de beslut SAFs styrelse fattade den 2 februari. Ingvar Carlsson är försiktigare i sin beskrivning av Ulf Laurins roll. SAF-ordföranden hade tagit kontakt med statsministern för att förhandsinformera denne om att SAF vid det kommande Haga-mötet skulle vidhålla sin linje om att löneförhandlingarna borde decentraliseras. Ingvar Carlsson skriver:

Jag hade bestämt mig för att sätta hårt mot hårt och förklarade att jag å min sida inte tänkte låta impotenta parter på arbetsmarknaden äventyra Sveriges framtid. I värsta fall tvingades regeringen överväga tvångsåtgärder. Till min förvåning mötte jag inte någon våldsamt motreaktion från Ulf Laurins sida utan en nyfikenhet om vad detta kunde innebära. Jag tolkade det så att om vi tog verkliga krafttag för att komma till rätta med vad SAF ansåg vara avarter och strukturproblem på arbetsmarknaden skulle arbetsgivarna kanske trots allt hoppa upp på vagnen.

De närmaste dagarna arbetade Ingvar Carlsson, Kjell-Olof Feldt, Rune Molin och Stig Malm på de åtgärder som sammantagna skulle komma att beskrivas som »stopp-paketet« och som innehöll fem inslag: prolongering av gällande löneavtal, prisstopp, stopp för höjningar av aktieutdelningar, hyres-stopp samt kommunalt skattestopp.

Ett nytt möte hölls med arbetsmarknadens parter den 7 februari. Hagaöverläggningarna gav det väntade resultatet, skriver Ingvar Carlsson:

I regeringskansliet plockade vi fram den färdigskrivna propositionen. Sent på kvällen presenterade vi 'stopplagarna' för den socialdemokratiska riksdagsgruppen. Förslaget mottogs positivt och gruppen ställde sig bakom propositionen. Följande morgon samlade Stig Malm ordförandena för LO-förbunden. Han lyckades få alla förbunden att ställa sig bakom förslagen, vilket manifesterades i ett särskilt uttalande. Det första hindret för att få igenom den nya politiken hade därmed klarats. Vpk skulle påverkas av fackföreningsrörelsens ställningstagande.

Finansministern hade en helt annan uppfattning om saken. Han trodde inte på de nu föreslagna åtgärderna, med undantag för det kommunala skattestoppet, som han själv bidragit med, och hade helst av allt velat lämna regeringen för att slippa att delta i presentationen av stopp-paketet. Han hade redan skrivit sin ansökan om att få lämna regeringen, men statsministern satte honom under press att stanna kvar och presentera åtgärderna. Det skedde den 8 februari. Kjell-Olof Feldt beskriver denna dag som »en förnedringens dag«.

De följande dagarna blev kaotiska och regeringens förslag blev utsatt för en mycket hårdhänt kritik, inte bara från den borgerliga oppositionen, vilket var väntat. Den allvarligaste kritiken kom från fackliga ledare på olika nivåer och kritiken växte på några

dagar till stormstyrka. Kritiken gällde vad som beskrevs som »strejkförbud«. Den som framför andra fick stå upp och ta debatten var regeringens yngsta medlem, arbetsmarknadsminister Mona Sahlin: »Det var ett elddop som överträffade det mesta men hon visade både mod, styrka och skicklighet« skriver Ingvar Carlsson, när han i sin bok *Så tänkte jag* summerar vad som hände under dessa dagar. »Kraven som riktades mot arbetsmarknadsministern och regeringen var att vilda strejker skulle vara lovliga under tiden som lönestoppet varade. Det var ett märkligt krav men som i den allmänna debatten ansågs högst befogat«. Stig Malm skriver:

En massmedialedd storm mot det strejkstopp som inte fanns med i paketet, skrämde upp en del ledande fackliga företrädare. Det faktum att ett gällande kollektivavtal fanns på LO-SAF-området för hela 1990 och att därmed fredsplikt rädde, var nästan omöjligt att kommunicera ut ... När sedan efter kraftigt medlemstryck Metalls ordförande Leif Blomberg inför massmedia hävdade att vi fått kollektiv hjärnblödning var det enligt min mening 'kört'.

Ingvar Carlsson konstaterar att stridsmoralen i riksdagsgruppen hade sjunkit. Försök gjordes av arbetsmarknadsutskottets ordförande Lars Ullander tillsammans med regeringkansliets medarbetare och LO-företrädare att hitta skrivningar som kunde gjuta olja på vågorna, men sådana skulle inte förändra läget i grunden. »Men jag hade inga som helst förhoppningar att de skulle finnas en lösning. Loppet var kört«, skriver Ingvar Carlsson.

Riksdagens omröstning om regeringens förslag till ekonomisk-politiska åtgärder ägde rum torsdagen den 15 februari. Regeringen led nederlag och statministern lämnade in regeringens avskedsansökan samma kväll. Nästa dag höll Ingvar Carlsson och Kjell-Olof Feldt presskonferens för att informera om finansministerns avgång ur regeringen.

\*

Samma vecka som stoppaketet behandlades i riksdagen blev jag kallad till ett möte med statsminister Ingvar Carlsson. Vi kände varandra väl och han ansåg sig kunna gå rakt på sak med sitt ärende: »Finansministern ska avgå inom 48 timmar. Jag vill att du ska ta över«.

Det var ett smickrande erbjudande, men jag hade inga planer på att ge mig in i politiken. Jag hade i sex år varit generaldirektör för Arbetsmarknadsverket och var sedan årsskiftet 1990 chef för den nyinrättade Arbetslivsfonden. Det var en uppgift som jag gärna ville fortsätta med. Jag tackade nej, så diplomatiskt jag någonsin förmådde. Men statsministern lät sig inte nöja med ett artigt nej. Han föreslog att vi skulle fortsätta samtalet på kvällen, vilket jag accepterade. Vi träffades i hans lägenhet vid Slottsbacken, dit statsministern dragit sig tillbaka efter en dag under hårt tryck från massmedia. I sin bok *Så tänkte jag* har han skildrat omständigheterna kring detta möte, som inleddes med att vi såg på Aktuellt 21-sändning:

Journalisterna skildrade i dramatiska ordalag den växande kritiken mot regeringens proposition och utsikterna för oppositionen att tilldela socialdemokraterna ett försmädligt nederlag. Det var ingen bra inledning på mitt försök att övertala Allan Larsson. Det politiska livet tedde sig inte särskilt lockande. Med besvikelse tvingades jag inkassera mitt andra nej på en dag.

Men Ingvar Carlsson är inte den som ger sig, inte ens om han får nej två gånger på samma dag. Han föreslog att vi skulle ha ännu ett möte, den kommande söndagen, den 18 februari, och att detta möte skulle bli ett familjeråd. Vi skulle alltså träffas tillsammans med våra respektive hustrur, Ingrid Carlsson och Carina Fredén.

Jag insåg nu att jag, om jag skulle kunna stå emot hans offensiv, måste ha något annat att erbjuda honom. Jag hade i ett par omgångar varit medlare i arbetsmarknadskonflikter, senast i den stora konflikten på den kommunala arbetsmarknaden några veckor tidigare. Av medlingsarbetet hade jag lärt mig att medlarens uppgift är att skapa arbetsfred och att denna uppgift innebär att medlarna ska förmå arbetsgivaren att gå ännu längre i samhällsekonomiskt lätt-sinne än vad denne redan gjort. Det är ingen heroisk uppgift. Dessa erfarenheter hade fått mig att fundera över andra vägar att genomföra avtalsförhandlingar. Den idé, som jag fann mest användbar, var byggd på det sätt man i krissituationer hade arbetat i Finland. Jag hade i mitten av 1970-talet, när jag var statssekreterare i det svenska arbetsmarknadsdepartementet blivit bekant med Keijo Liinamaa, som då var statssekreterare i det finska arbetsministeriet. Han hade av president Kekkonen vid flera tillfällen fått i uppgift att genomföra så kallade inkomstpolitiska uppgörelser, innefattande både arbetsmarknad och jordbruk. Ett viktigt inslag i denna form av förhandlingar var att alla parter hade överblick över vad som skedde på andra områden och att alla avtal löpte över samma tidsperiod.

Omsatt på svenska förhållanden borde regeringen nu, när Haga-samtal och stopp-paket var förbrukade som metod att få till stånd ansvarsfulla avtal, tillsätta en riksmedlare med uppgift att arbeta fram ett stabiliseringsavtal, ett avtal som måste omfatta hela arbetsmarknaden, ha samma avtalstid för alla avtal och leda till en rejäl nedväxling av de nominella lönerna. En viktig grund för ett sådant arbete var att det frikopplades från regeringskansliet, från varje form av överläggningar på Haga och Rosenbad. Syftet var att göra klart för parterna att de befann sig på egen hand, att de hade ansvar för sysselsättning och konkurrenskraft och att de inte kunde räkna med att utverka några förmåner av det ena eller andra slaget från regeringen. Det skulle bli en mycket svår uppgift, men det var en utväg som borde prövas och jag var intresserad av leda ett sådant förhandlingsarbete.

Vid vårt familjeråd på söndagsförmiddagen presenterade jag alltså min idé och mitt erbjudande att tjänstgöra som riksdmedlare. »Det är en mycket god idé, men den uppgiften bör Bertil Rehnberg ta hand om«, förklarade statsministern, ett besked som inte gav utrymme för någon diskussion. Jag hade alltså erbjudit en kompromiss mellan våra två ståndpunkter, statsministern hade tagit fasta på en del i mitt kompromissförslag, men han var inte beredd att ge mig det jag ville ha i utbyte. Han hade rätt att Bertil Rehnberg var den mest lämpade för denna svåra uppgift; denne hade varit AMS-chef i tio år fram till 1983, han hade under många år fungerat som medlare i svåra konflikter och han var allmänt betraktad som »mästermedlare«. Ingvar Carlsson hade gjort ett mycket bra val för den uppgiften, men jag var fortfarande inte beredd att svara ja på hans erbjudande att bli finansminister. Han gav mig ytterligare ett par dagars betänketid. På tisdagen tackade jag slutligen ja till att bli finansminister – efter mycket tvekan och först efter att Carina hade påmint mig om att man i ett läge som detta är skyldig att ställa upp. Vid det laget hade jag blivit upplyst att såväl Stig Malm som Kjell-Olof Feldt och Gunnar Sträng hade föreslagit mig till detta uppdrag.

Det blev nu min uppgift att ta hand om en överhettad ekonomi, en överfull sysselsättning och ett växande underskott i bytesbalansen. Detta var ett illavarslande uttryck för att näringslivets konkurrenskraft höll på att undergrävas av inflationen, som i sin tur drevs fram av bankernas lättsinniga kreditgivning och av snabba lönestegringar, som arbetsmarknadens parter släppt loss genom avtal fulla av följsamhetsklausuler av olika slag.

Under de närmaste dagarna förankrade Ingvar Carlsson planerna på att genom en riksdmedlare göra ett nytt försök att få ordning på arbetsmarknaden. Ingvar Carlsson kunde göra detta sedan Carl Bildt, som tillsammans med vänsterpartiet, miljöpartiet, folkpartiet och centerpartiet fällt regeringen, funnit att han inte hade några förutsättningar att bilda en ny regering. Talmannen

var därmed beredd att föreslå riksdagen att på nytt utse Ingvar Carlsson till regeringsbildare, men han ville veta att Ingvar Carlsson hade stöd för en ny politik. Högst upp på Ingvar Carlssons lista fanns förslaget om att föra tillbaka arbetsmarknadens alla avtalsfrågor till parterna och att deras arbete skulle ledas av en riksdagsmedlem. För min del kunde jag på avstånd från det som utspelade sig i riksdagen förbereda mig för att en vecka senare ta plats i regeringen som finansminister.

\*

Måndag den 26 februari röstade riksdagen om talmannens förslag att ge Ingvar Carlsson i uppdrag att bilda en ny regering. Regeringen Carlsson II tillträdde den 27 februari 1990. Odd Engström blev vice statsminister och Erik Åsbrink blev på mitt förslag biträdande finansminister med ansvar för skatter och finansmarknad; han skulle som minister slutföra arbetet på den stora skattereform som han var arkitekten bakom. Gunnar Lund och Svante Öberg blev statssekreterare. Leif Pagrotsky hämtades tillbaka från statsrådsberedningen för att bli planeringschef och leda den politiska staben; Leif Pagrotsky var mycket uppskattad av statsministern och det tog en del tid och argumentering för att han skulle komma loss.

Den första uppgiften för den nya regeringen var att utse Bertil Rehnberg att hjälpa parterna på arbetsmarknaden till en samhällsekonomiskt ansvarsfull uppgörelse. Det skedde formellt genom ett regeringsbeslut den 1 mars, två dagar efter tillträdet. I beslutet framhöll regeringen att de snabba kostnadsstegringarna innebär ett allvarligt hot mot den fulla sysselsättningen och därmed mot välfärdspolitiken:

Åtgärder måste därför vidtas som kan motverka denna utveckling. Mot denna bakgrund bör en särskild förhandlare utses av regeringen med uppdrag att medverka till en uppgörelse mellan de avtalsslutande parterna som avser prisklausulerna för 1990 och färdiga avtal för 1991.

Bertil Rehnberg fick fyra kolleger i den grupp som de själva döpte till Förhandlingsgruppen, FHG. De fyra var Lars-Gunnar Albåge, tidigare förhandlingsdirektör i SAF, Harry Fjällström, tidigare avtalssekreterare i LO, Rune Larsson, tidigare förste ombudsman i TCO-S samt Tobias Lund, tidigare chef för SACO-förbundet Jusek. Alla hade, som Bertil Rehnberg konstaterar, »lång och gedigen erfarenhet av löneförhandlingar och avtalsfrågor«. Ja, man skulle kunna lägga till att de flesta under 1980-talet – i större eller mindre utsträckning – förhandlat fram de avtal och alla de klausuler, som hade bidragit till att sätta inflationen på hjul. Nu skulle deras erfarenheter tas i anspråk för att reversera denna process. »Jag är ganska säker om att det icke någon enda gång tidigare funnits en förlikningskommission med en så stor samlad sakkunskap«, sammanfattar Bertil Rehnberg sin bedömning av kompetensen i denna grupp. Det var en riktig beskrivning och det var en sakkunskap som skulle behövas inför de provningar som väntade.

Jag hade när jag tillträdde den 27 februari inbjudit företrädare för politiska partier, fackliga organisationer och näringslivet till överläggningar, samtal som inleddes redan morgonen därpå. Den förste som hade tid att samtala med en ny finansminister var Volvo-chefen PG Gyllenhammar. Han var som alltid öppen och konstruktiv, angelägen om att vi skulle kunna finna en väg ut ur inflationseländet.

För arbetet med stabiliseringsavtalet var diskussionerna med arbetsmarknadens parter av särskild vikt. När jag bjöd in Svenska Arbetsgivareföreningen till samtal kom både ordföranden Ulf Laurin, som jag kände väl sedan tidigare, och den nye verkställande direktören Göran Tunhammar. Ur samtalet kunde jag utläsa två positioner. Den ena företräd av Ulf Laurin, som avvisade all statlig inblandning i kommande avtalsförhandlingar, den andra företräd av Göran Tunhammar, som visade ett tydligt intresse för det arbete som vi förberedde. Jag uppfattade det så att Ulf Laurin skulle fortsätta att streta emot i den offentliga debatten,



medan Göran Tunhammar skulle vara beredd att fortsätta samtalen i en konstruktiv anda. Så blev det också.

Reaktionerna från den borgerliga oppositionen på detta initiativ var mycket negativa, som ekon av Ulf Laurin. Folkpartiets Anne Wibble talade om en »fullständigt omöjlig uppgift«. Kritiken kom också från vpk. Lars-Ove Hagberg sa i en riksdagsdebatt att Rehnberggruppens riktarduden mot de arbetandes löneökningar och mot de lokala fackföreningarnas verksamhet. Han hävdade att Rehnberggruppens arbete borde avbrytas och förklaras ogiltigt.

Bertil Rehnberg skriver att inte bara Svenska Dagbladet utan också andra tidningar vid flera tillfällen begagnade uttrycket »mission impossible« i sina rubriker:

Vad skulle en handfull i och för sig hyggliga, men något åldriga fördettingar egentligen kunna uträtta? Vore det inte lika gott att kasta in handduken redan nu för att slippa smäleken av ett enda stort misslyckande? Bara det att vi tackat ja till uppgiften tydde ju på att vi inte förstod vår begränsning eller problemens vidd. Vi befann oss verkligen i stormens öga och det gick inte en dag utan att medias olyckskorpar var över oss.

För ordningens skull vill jag tillägga att mina närmaste kolleger och medarbetare i finansdepartementet var skeptiska, även om de inte uttryckte sig på samma sätt som Anne Wibble. Det som de hade att erbjuda som stabiliseringspolitiskt alternativ var att knyta den svenska kronan till ecu, något som ansågs ha en undergörande effekt på inflation och kostnadsutveckling. Jag såg det inte så. För mig var en sådan åtgärd något som man skulle kunna genomföra, när man väl fått ner inflationen. Den skulle vara en bekräftelse på en framgångsrik stabiliseringspolitik, inte en »quick-fix«.

Rehnberggruppen arbetade snabbt och med stor initiativkraft. »Skulle regeringen från början ha beskrivit vårt uppdrag såsom vi senare själva utformade det, är det väl tveksamt om det blivit

något av med det hela. Efter en rad ingående samtal med företrädare för parterna blev vi klara över att det behövdes ett mycket fastare grepp för att nå det uppsatta målet«, skriver Bertil Rehnberg.

Parterna, drygt 100 centrala avtalslutande parter, hade ganska olika meningar om den ekonomiska utvecklingen och som en följd av detta hade de heller ingen fullständig samsyn om kraven på lönebildningen. Trots all dramatik i anslutning till regeringens avgång fanns det inget utbrett medvetande om att landet stod mitt uppe i en ekonomisk kris. Bertil Rehnberg skriver:

Vi märkte för varje dag att situationen var ovan för parternas förhandlare. Proceduren skiljde sig väsentligt från den vanliga. Visst hade LO, SAF och PTK inom den privata sektorn tidigare förhandlat om rekommendationer att läggas till grund för bransch- eller förbundsavtal. Men det här var något helt annat ... Från myndigheter och organisationer skaffade vi oss en fyllig information om ekonomin och väntade förändringar under den tid vi behövde överblicka. Och vi diskuterade detta ingående med över hundralet centrala avtalsparter. Någon sa att detta var som ett enda stort seminarium och att överläggningarna var ovanligt ingående som inslag i en löneförhandling. Även om den övergripande lösningen måste kunna ge utrymme för smärre avtalsmässiga anpassningar, låg det i sakens natur att det i huvudsak måste bli fråga om enhetliga eller i vart fall likartade lösningar för hela arbetsmarknaden.

En viktig del av gruppens arbete handlade om den mycket känsliga frågan om 1990 års prisutvecklingsgaranti. På grund av skatteomläggningen skulle konsumentpriserna höjas så att garantierna kom att utlösas. Löntagarna skulle därmed få betalt två gånger, dels i form av sänkt inkomstskatt, dels i form av höjda nominella löner. Det skulle, som Bertil Rehnberg skriver, »göra det onda värre«.

Den 30 mars överlämnade Rehnberggruppen »en rekommendation till lösning av avtalsfrågan 1990 och 1991« med följande innebörd:

- Parterna skulle senast den 1 juni 1990 träffa avtal om en revidering av 1990 års prisgaranti och om 1991 års löner.
- Prisklausulen skulle höjas från 4,0 till 6,9 procent.
- I stället för reguljära löneökningar för 1990 föreslogs ett engångsbelopp på 800 kronor vid inkomster under 145 000 kronor och 400 kronor vid inkomster mellan 145 000 och 170 000 kronor.
- För 1991 skulle 1990 års avtal prolongeras och i två omgångar skulle lönerna under året höjas med tillhoppa 2 procent, dock lägst 250 kr/månad.
- För låg- och medelinkomsttagare skulle dessutom en löneökning ske inom ett totalt utrymme för hela arbetsmarknaden på 1 procent.
- Löneglidningen skulle granskas av en partssammansatt nämnd under ledning av en opartisk ordförande och nämnden skulle lägga fram förslag om hur löneglidningen i fortsättningen skulle kunna begränsas.

Det blev en bred, men inte total uppslutning kring förhandlingsgruppens rekommendation. Praktiskt taget alla arbetsgivareorganisationer svarade ja, liksom fackliga organisationer som omfattade cirka 75 procent av alla löntagare. Men det fanns en grupp som motsatte sig att medverka till ett stabiliseringsavtal. Det var industritjänstemännen, de som borde ha haft den bästa insikten om vad inflationen betyder för kostnadsutveckling, inflation och konkurrenskraft i det svenska näringslivet. De vägrade att följa rekommendationen och ointetgjorde regeringens försök att komma till rätta med inflationsekonomin. Deras motivering var att sådana grupper som inte haft »marknadsvinden i ryggen« inte

fått några öronmärkta pengar i Rehnberggruppens förslag. Till det kom att gruppens verksamhet, enligt deras mening, var ett ingrepp i den fria förhandlingsrätten.

Genom industritjänstemännens agerande hade regeringen förlorat ett viktigt element i den ekonomisk-politiska strategin. Att detta bakslag inte fick någon större effekt på ränte- och valutakurser kan antagligen tillskrivas det faktum att få hade förväntat sig att detta försök skulle lyckas. De finansiella marknaderna hade tagit till sig Anne Wibbles förhandsdom över Rehnberggruppens mandat: »en fullständigt omöjlig uppgift«.

Vi hade förlorat tempo i det stabiliseringspolitiska arbetet, men striden var ännu inte avgjord. Det vi hade förlorat var försöken att begränsa effekterna av de inflationsdrivande prisklausulerna för 1990. Det var allvarligt nog. Men vi hade inte förlorat möjligheterna att påverka avtalsförhandlingarna om löner för 1991. Min uppfattning var att vi efter sommaren skulle arbeta vidare med den frågan i finansdepartementet, regeringen och Rehnberggruppen. Vårens arbete borde ses som en förberedelse för att till hösten åstadkomma en bred uppgörelse. Men dessförinnan måste regeringen lägga fram en kompletteringsproposition, redovisa en ny ekonomisk politik och skaffa stöd i riksdagen för en sådan politik.

\*

Jag hade, som jag nämnde tidigare, när jag tillträdde inbjudit företrädare för politiska partier, fackliga organisationer och näringslivet till överläggningar. Ett par av dessa samtal kom att få stor betydelse för uppläggnings- och genomförandet av stabiliseringspolitiken i riksdagen. Samtalen med partiledarna syftade nämligen till att utröna var vi kunde hämta stöd för den ekonomiska politik som i april skulle läggas fram för riksdagen i den så kallade kompletteringspropositionen. Dessa träffar genomfördes utan att några av mina medarbetare i finansdepartementet deltog

och jag skrev inga promemorior för att i efterhand informera om samtalen. Skälet till detta var att jag ville att de personer jag samtalade med skulle kunna känna sig helt fria att säga även sådant som de kanske inte ville sprida i en större krets.

Ett gott exempel på detta var vpk-ledaren Lars Werner, som visade sig mycket insiktsfull om de stabiliseringspolitiska realiteterna. Men när han efter vårt möte blev intervjuad av journalister fanns det inte mycket av det vi hade talat om. Jag gjorde bedömningen att Lars Werner inte skulle orka med att mobilisera sin riksdagsgrupp för den ekonomiska politik som nu var nödvändig och stå upp för den i den offentliga debatten.

Samtalet med Bengt Westerberg var det mest intressanta av alla samtal under dessa dagar. Han var väl förberedd, hade en mycket genomtänkt syn, som han redovisade för mig, och som nästa dag fanns utförligt återgiven i en nyhetsartikel i Dagens Nyheter. Jag uppfattade det så han ville lägga grunden för framtida samarbete genom att markera en konstruktiv inställning till den politiska situation som regeringen befann sig i.

Folkpartiet var, som Ingvar Carlsson skriver, vår enda chans att i förväg förankra den ekonomiska politiken till vårriksdagen och därmed undvika nya kriser. Men att i partiledning och riksdagsgrupp få igenom en uppgörelse med folkpartiet var ingen lätt uppgift. Ingvar Carlsson har sin bok *Så tänkte jag* beskrivit det motstånd som fanns i det verkställande utskottet och i riksdagsgruppen mot en sådan uppgörelse. Efter omfattande diskussioner kunde vi emellertid i början av april träffa en uppgörelse, som innebar följande:

- Skatteformen fullföljs som planerat år 1991.
- En tillfällig höjning av mervärdesskatten genomförs från den 1 juli 1990 till den 31 december 1991.
- Barnbidragen höjs vid årsskiftet 1990–91 från 6 720 kronor till 9 000 kronor och till 10 200 kronor vid det därpå följande årsskiftet.

- Förlängningen av föräldraförsäkringen skjuts upp tills det statsfinansiella läget förbättrats.
- En lagfäst sjuklön införs den 1 januari 1991.
- Egenavgifterna i arbetslöshetsförsäkringen höjs.
- Prisstoppet avvecklas.

Vi hade därmed en stabil majoritet både för skattereformen och för de stabiliseringspolitiska åtgärderna. I den ekonomisk-politiska proposition, Kompletteringspropositionen, presenterade jag dessa förslag till åtgärder för riksdagen. Åtgärderna syftade till att hålla tillbaka den privata konsumtionen. Frågan om hur kostnadsutvecklingen skulle begränsas togs upp i form av en skrivning om förhandlingarna om ett stabiliseringsavtal. I propositionen upprepade jag regeringens budskap till arbetsmarknadens parter:

Regeringen är fast besluten att få till stånd en nedväxling av takten i löne- och prisutvecklingen. Avtal för nästa år bör träffas i så god tid att det kan påverka budgetering och pris-sättning för 1991. Förhandlingsgruppens förslag bör tjäna som ram för de kommande avtalen för 1991. Den skatteväxling som genomfördes vid årsskiftet i form av sänkt inkomstskatt och höjda indirekta skatter berättigar inte till någon ytterligare kompensation. Detsamma gäller självfallet för den skatteväxling som sker vid nästa årsskifte. Förhandlingsgruppen står till regeringens och parternas förfogande för de fortsatta kontakter som kan bli nödvändiga för att få till stånd sådana avtal som ligger inom den samhällsekonomiska ramen.

\*

Den politiska debatten på försommaren 1990 gav regeringen anledning att förbereda en ny förhandlingsrunda kring ett stabiliseringsavtal. Det var två av mina vänner, LOs utredningschef PO Edin och LO-ekonomen Dan Andersson, som i en artikel på DN

Debatt riktade ett hårt slag mot den ekonomiska politik som vi nu försökte bygga upp – ur de spillror som återstod efter bankernas ohejdade kreditexpansion och organisationernas lika engagerade insatser för att med olika avtalsklausuler (PUG, FUG och LUG) sätta ytterligare fart på inflationen.

Den yttre ramen för detta angrepp bestod av en vänlig tillönskan till stats-, finans- och arbetsmarknadsministrarna om en skön sommar. I denna tillönskan ingick också en uppmaning att använda sommaren för att ompröva en viktig del av den ekonomiska politiken, nämligen Riksbankens valutapolitik. Innböörden var inte att kronan skulle knytas till den europeiska valutaenheten, ecu, utan att den korg med valutor till vilken kronan var knuten var alltför hård och att vi borde byta ut några av de hårda valutorna mot några mjuka. En sådan politik skulle, enligt min mening, vara en signal om att vi nu skulle fortsätta att leva med hög inflation och att Sverige successivt skulle sänka valutakursen. Det skulle göra ont värre.

Med den ställning som LO har i förhållande till en socialdemokratisk regering och med den ställning som LO-ekonomerna har inom fackföreningsrörelsen, var detta ett mycket allvarligt angrepp. I ett läge när vi behövde återskapa ordning och reda på arbetsmarknaden, var en strid om så känsliga frågor som valutapolitiken det som vi allra minst behövde.

Udden i angreppet var riktad mot finansministern och det var min sak att svara. Det gjorde jag direkt i nyhetsändningarna samma dag och jag följde upp svaren med en längre artikel i Dagens Nyheter någon dag senare.

Jag ställde i min DN-artikel frågan om LOs ekonomer hade kapitulerat inför inflationen och övergett den tradition inom fackföreningsrörelsen som Gösta Rehn och andra hade stått för och som gått ut på att hata inflationen. Jag kunde använda mig av argument från en artikel skriven av Gösta Rehn och Rudolf Meidner några dagar tidigare, där de beskrev inflationens skade-

verkningar för företag och löntagare. Min slutsats var att vi måste bekämpa både inflation och arbetslöshet. Huvudfrågan var därför inte om valutapolitiken skulle läggas om utan hur lönepolitiken skulle bedrivas: »Det är där problemet finns och det är ett problem vars lösning fackföreningsrörelsen själv måste ta ansvar för«. Jag avslutade artikeln med en fråga:

Skulle de (Edin-Andersson) verkligen, efter all kritik mot riksbanken, vilja ha en ordning där denna bank får till uppgift att kontinuerligt besluta om reallönesänkningar? Syftet måste vara ett annat. Kan det vara ett uttryck för att de miss-tror förmågan hos arbetsmarknadens parter att få ordning på lönebildningen? Är det helt enkelt ett rop på hjälp?

Med facit i hand bör jag vara tacksam för att PO Edin och Dan Andersson skrev den provokativa artikeln på DN Debatt. Den tvingade mig att reagera och den gav tid och legitimitet för nya stabiliseringspolitiska initiativ. Därmed satte vi igång en process som inom några månader av hårt arbete skulle få en mycket stor betydelse för svensk ekonomi, arbetsmarknad och lönebildning under lång tid framöver.

När sommaren var över togs kontakt med Bertil Rehnberg för att få igång ett nytt försök att komma fram till stabiliseringsavtal för hela arbetsmarknaden. Bertil Rehnberg och hans kolleger i FHG var tveksamma till om det skulle vara meningsfullt att försöka få de parter som hade spräckt vårens förhandlingar, att nu gå med på ett stabiliseringspolitiskt avtal. Rehnberggruppen accepterade så småningom att fortsätta. Den 9 september 1990 fick gruppen i uppdrag av regeringen att till en början göra en bedömning av utvecklingen inom ekonomin och på arbetsmarknaden under de närmaste åren. »Gruppen kommer därefter att begära bekräftelse från parterna att de är beredda att medverka till stabiliseringsavtal«.



I ett pressmeddelande gav jag samtidigt uttryck för regeringens syn på parternas ansvar:

Det är arbetsmarknadens parter som ska ta ansvaret för förhandlingarna, för avtalen och för kostnadsutvecklingen. Några Hagasamtal eller Rosenbads-överläggningar ska inte förekomma. Regeringen ska inte delta i det nu förestående förhandlingsarbetet. Den medverkan som parterna kan behöva för att komma igång och för att få överblick över hela marknaden får lämnas av den förhandlingsgrupp under Bertil Rehnbergs ledning som tillsattes i våras. Den står till parternas förfogande.

I slutet av september hade Bertil Rehnberg och hans fyra bisit-tare slutfört den första delen av höstens arbete: överläggningarna om samhällsekonomin. I en skrivelse till alla centrala avtals-slutande parter beskrevs det ekonomiska läget kortfattat och brutalt i följande åtta punkter:

- Inflationen var avsevärt högre än i omvärlden.
- Kostnadsutvecklingen hade varit mycket snabbare än i viktiga konkurrentländer.
- Bytes- och betalningsbalansen hade stegvis försämrats.
- Höga nominella löneökningar hade inte ökat reallönerna.
- Företagen förlorade marknadsandelar i den internationella konkurrensen.
- Den ekonomiska tillväxten var mycket lägre än i jämförbara länder.
- Räntenivån hade drivits upp.
- Produktivitetsökningen inom både näringsliv och offentlig sektor var ringa eller ingen alls.

Det var fakta som ingen längre kunde ifrågasätta. Rehnberggruppen tog denna beskrivning av en ekonomi i kris till utgångspunkt för en prognos att om inte inflationen och kostnadshöjningarna

kunde hejdas, skulle en utdragen och plågsam process inledas. Det kunde bli fråga om en djup stagnation under avsevärd tid. Men gruppen gjorde också bedömningen att det fanns goda förutsättningar att bryta den höga pris- och löneökningstakten. Till sammans med skattereformen 1991 skulle samtida och likvärdiga stabiliseringsavtal kunna bidra till den nödvändiga nedväxlingen av priser och löner. Om aktionen också utsträcktes till i varje fall 1992, skulle de svenska företagens konkurrenskraft kunna förbättras och bättre förutsättningar skapas för reallönehöjningar och sysselsättning.

\*

Vid den socialdemokratiska partikongressen i mitten av september hade jag tillfälle att upplysa ombuden om tillståndet i den svenska ekonomin och behovet av nya stabiliseringspolitiska åtgärder. Jag insåg att detta budskap inte var det som ombuden helst ville höra. För att få genomslag bland ombud och i media satte jag som rubrik på mitt tal *Nu är det blodigt allvar*, en formulering som upprepades ett antal gånger för den skulle få tid att sjunka in hos åhörarna. Det är tveksamt vilken effekt mitt anförande hade. Bertil Rehnberg skriver nämligen att han och hans kolleger mötte väldigt litet insikt om att det nu var »blodigt allvar«. Den ende som fann mitt budskap värt att uppmärksamma var oppositionsledaren Carl Bildt. Men hans uppmärksamhet syftade endast till att visa hur omöjligt det var för den socialdemokratiska regeringen att bedriva en framgångsrik ekonomisk politik. Arbetet med stabiliseringsavtalet var, enligt Bildt, inte något att ta på allvar.

Vid det här laget fanns det fortfarande inga säkra tecken på att arbete med att komma till rätta med löneinflationen skulle komma att lyckas. Bilden av Sveriges ekonomi – och ekonomiska politik – var allt annat än positiv. Arbetsmarknaden var överhettad, inflationen var hög, tillväxten var svag, för att inte säga

obefintlig. Regeringens hade i början på året fått stoppaketet underkänt i riksdagen. Den nya ekonomisk-politiska inriktningen med ett stabiliseringsavtal hade på våren torpederats av PTK. Vi hade under våren fått till stånd en uppgörelse med folkpartiet och kunnat skapa en blocköverskridande majoritet i riksdagen för beslut om den ekonomiska politiken, vilket skapade förtroende. Men LO-ekonomerna hade på sommaren gått ut i massmedia och förespråkade en mjukare valautakorg, det vill säga en nedskrivning av kronans värde. De nya försöken att få till stånd ett stabiliseringsavtal över hela linjen dömdes ut av borgerliga ledarskribenter och av delar av oppositionen som »mission impossible«. Vad skulle omvärlden tro om detta land och denna regerings ekonomiska politik?

När Bengt Dennis ringde mig sent på kvällen den 18 oktober, fick jag bekräftelse på det som vi redan kunde ana. Misstron mot den ekonomiska politiken och mot den svenska kronan hade nu tagit sig sådana former att vi hade ett stort valutautflöde. Riksbanken skulle nästa dag höja diskontot för att hålla emot ytterligare utflöden.

Enligt gängse ordning skulle regeringen under hösten förhandla fram en budget och en finansplan som skulle läggas fram för riksdagen den 10 januari. I det läge som vi nu befann oss i mitten av oktober, fanns det inte tid att följa denna ordning. Regeringen måste handla snabbt och visa på konkreta åtgärder för att stabilisera ekonomin och återskapa förtroende för den svenska valutan. Vi satte som mål att skära ner statsutgifterna med 15 miljarder kronor och vidta andra förtroendeskapande åtgärder.

Den kommande veckan var en riksdagsfri vecka, när alla ledamöter skulle vara hemma i sina valkretsar och hålla kontakt med sina uppdragsgivare. Ingvar Carlsson valde att kalla in den socialdemokratiska riksdagsgruppen till ett gruppmöte som skulle pågå från söndag kväll till fredag, där regeringen skulle lägga fram ett åtgärds paket i form av en skrivelse till regeringen. Dessa initia-

tiv skulle sedan i budgetpropositionen omsättas i formella förslag för beslut i riksdagen.

Det innebar ett intensivt arbete i finansdepartementet och i fackdepartementen och täta möten i utskottsgrupper och riksdagsgrupp. Så hade det inte fungerat någon gång tidigare. Det var många riksdagsledamöter som uppskattade att politiken på detta sätt förankrades i riksdagen, även om det handlade om ett antal negativa beslut.

Skrivelsen till riksdagen överlämnades den 26 oktober. Ingvar Carlsson och jag höll presskonferens i andrakammarsalen. Ingvar presenterade initiativet till en författningsreform för att gå över från treåriga till fyraåriga mandatperioder i syfte att stärka framtida regeringars handlingsutrymme. Jag presenterade vår deklARATION att förbereda ansökan om medlemskap i EG, de europeiska gemenskaperna, som det då hette (som jag ska beskriva i ett kommande Memo), samt de finanspolitiska åtgärderna i form av utgiftsnedskärningar och sänkt ersättningsnivå i sjukförsäkringen.

I skrivelsen till riksdagen beskrev regeringen den ekonomiska politikens uppgifter på följande sätt, en formulering som långt i efterhand väckt debatt och som blivit föremål för mångahanda tolkningar: »Pris- och kostnadsutvecklingen måste brytas om vi ska kunna bevara välfärd och sysselsättning. Kampen mot inflationen måste få prioritet framför andra ambitioner och krav«.

Så lyder texten, men de flesta som kritiserat denna formulering och sagt att regeringen övergav sysselsättningen som mål, gjorde det bekvämt för sig genom att förtiga den första delen av resonemanget, det vill säga att välfärd och sysselsättning var de övergripande målen. De gjorde sig inte heller besväret att fråga sig vad som menades med andra ambitioner och krav. Med detta menades helt enkelt ökade offentliga utgifter och lönehöjningar som skapar inflation. Det var inflationen som var det stora hotet mot sysselsättningen, inte åtgärderna för att få ned inflationen. Formuleringen var en beskrivning av de ekonomisk-politiska

åtgärder som hade vidtagits – uppskjutna reformer i vårpropositionen – eller åtgärder som vi räknade med att kunna genomföra, framför allt stabiliseringsavtalet.

De omedelbara reaktionerna från omvärlden på detta åtgärds-paket var positiva. Financial Times toppade nästa dag första sidan med en rubrik över sex spalter om att Sverige nu siktar på ett medlemskap i EG. Svenska media fokuserade på andra frågor. Dagens Nyheter toppade första sidan med rubriken *Ekonomer dömer ut krispaketet* och med en femspaltig rubrik *Katastrof för barnfamiljer* samt en hänvisning till ledarsidan, där DN krävde nyval. Ledarartikeln hade rubriken *Regeringen är körd*. Artikeln om ekonomerna som dömer ut krispaketet byggde på en intervju med en av cheferna på Handelsbanken, Jan Carlsson, som ansåg sig kunna förutse »en ny räntechock före årsskiftet«. Nu blev det inte så – regeringens politik togs emot så väl att riksbanken under första halvåret 1991 »fick bromsa det snabba räntefall som inleddes«, enligt vad Bengt Dennis senare beskrev i sin bok 500 %.

\*

Det var i detta ekonomisk-politiska klimat som Rehnberggruppen arbetade sig fram emot ett stabiliseringspolitiskt genombrott. Organisationerna hade ägnat större delen av september till interna diskussioner för att ta ställning till Rehnberggruppens bedömningar av den ekonomiska utvecklingen, lönebildningens roll och syftet med stabiliseringsavtalet. När svaren så småningom lämnades kunde Rehnberg och hans kolleger i förhandlingsgruppen konstatera att samtliga tillfrågade avtalslutande parter svarade på förfrågan, att det fanns en bred uppslutning kring den ekonomiska bedömningen och behovet av att växla ned löne- och prisökningstakten och att endast ett fåtal löntagarförbund avvisade tanken på stabiliseringsavtal.

Som väntat fanns det i svaren en stor mängd krav på att särskilda intressefrågor måste lösas i ett sådant avtal. Men ännu viktigare var de krav som ställdes på hur ett sådant avtal skulle konstrueras. Man krävde att hela arbetsmarknaden skulle omfattas av avtalet, att avtalen skulle ha samma giltighetstid och att avtalena skulle ge lika utfall. I slutet av oktober inledde Rehnberggruppen ett intensivt förhandlingsarbete, vilket av Rehnberg själv beskrivs på följande sätt:

Vi mötte alla de ca 110 centrala avtalsslutande parterna vid flera tillfällen och vårt dagsprogram var in-tecknat från morgonen till sena kvällen. Nu hade vi en del erfarenheter från våren att bygga på. Vi insåg att det erfordrades ett ännu fastare grepp om förhandlingarna för att få parterna på spåret. Vår strategi var att som ett första steg utveckla ett 'avtalsparaply' eller ett principdokument, som skulle gälla för hela arbetsmarknaden. I detta dokument preciserades de krav som samhällsekonomin ställde på lönebildningen och hur de fortsatta förhandlingarna skulle bedrivas. Detta scenario skulle avtalsparterna godkänna och därmed också, under fredsplikt, acceptera den förhandlingsordning som vi presenterat. Andra steget var att avtalsparterna snarast – med utgångspunkt i 'paraplyet' – skulle uppta direkta förhandlingar med sikte på stabiliseringsavtal på vart och ett av de ca 110 centrala avtalsområdena. I formell mening var det alltså branschavtal eller motsvarande som skulle betecknas som stabiliseringsavtal. Den första uppgiften och kanske den svåraste, var att få de många parterna att acceptera paraplyet. Våra övergripande förslag till ramar och principer förutsatte en utomordentligt stor återhållsamhet med löneökningar och även omfattande och strikta inskränkningar i parternas möjligheter att finna egna lösningar utanför 'paraplyet'. Avtalsramarna innehöll också sådana komponenter som skulle begränsa löneglidningen, det

vill säga löneökningar utöver de avtalade. Löneökningar utöver dem som angavs i ramdokumentet var helt enkelt förbjudna och följaktligen att betrakta som avtalsbrott. Beskedet var bestämt: det kunde inte bli fråga om ökad lön för samma arbete. Vidare fick det inte förekomma förtjänst-, löneutvecklings- eller prisgarantier, vilket var en remarkabel förändring i en lång och plågsam historia och en av de stora vinsterna med stabiliseringsavtalen. Branschavtal blev den genomgående modellen. Det här var onekligen hårda bud för många särskilt på löntagarsidan. Det var något helt nytt i svensk lönebildning som spelades upp inför parternas förvänade ögon.

LO-ordföranden Stig Malm och LOs avtalssekreterare Tore Andersson engagerade sig hårt i arbetet med att växla om från »inflationlöner till reallöner«, som denna exercis nu rubricerades. Stig Malm skriver att »gruppens arbete med att övertyga en mängd parter om behovet av stabiliseringsöverenskommelse måste vara utomordentligt tålamodsprövande. Sakta men säkert vävdes det nät som behövdes för att lösa helheten. Så gott som samtliga parter satte som villkor för sitt deltagande att 'alla andra skulle vara med'. Det innebar att om någon grupp av betydelse sade nej, så skulle hela upplägget falla.«

Den 20 december 1990 överlämnade Rehnberggruppen en skrivelse med förslag till stabiliseringsavtal, som skulle sträcka sig fram till den 31 mars 1993. Förslaget skulle, enligt den officiella rapporten, ses som en »trestagsraket«. Det första steget var ett principiellt lönestopp under första halvåret 1991, det andra steget var 1992 års mera normala förhandlingsverksamhet, dock på mycket lägre totalnivåer än tidigare, och det tredje steget inriktades på lönebildningen efter stabiliseringsavtalet. Sammanlagt skulle avtalet ge 4,4 procent på 27 månader. Parterna ombads att svara senast den 9 januari. Samtliga privata och offentliga arbets-

givare sa ja. Löntagarorganisationerna på den offentliga sektorn sa ja med ett enda undantag. Inom den privata sektorn svarade 15 av 20 LO-förbund ja. TCO- och SACO-förbunden inom den privata sektorn svarade med något undantag nej till förslaget.

\*

De som hade svarat ja, hade villkorat det med att hela arbetsmarknaden skulle komma in under stabiliseringsavtalet »Alla måste behandlas lika«. Hur skulle Rehnberg-gruppen hantera den uppkomna situation och vad skulle reaktionen från regeringen bli om en begränsad del av de fackliga organisationerna motsatte sig avtalet?

Den 10 januari överlämnade jag förslaget till statsbudget för 1991-92 till riksdagen. I Finansplanens inledning redovisade jag regeringens syn på den ekonomiska politikens uppgifter. Jag upprepade där skälen för att genom stabiliseringsavtalet bekämpa inflationen.

Med tanke på den diskussion som på senare tid förts om att jag genom formuleringarna i finansplanen skulle ha satt inflationsbekämpningen framför sysselsättningen, vill jag här gärna återge vad som faktiskt sas om relationen mellan sysselsättning och inflation. Så här lyder de centrala formuleringarna:

Det är i längden inte möjligt att trygga sysselsättningen i en ekonomi med prisstegringar som är snabbare än i omvärlden. För att värna sysselsättning och välfärd måste den ekonomiska politiken de närmaste åren med all kraft inriktas på att varaktigt nedbringa inflationen. Denna uppgift måste överordnas andra ambitioner och krav. Det innebär att mycket starka restriktioner framgent måste läggas på statens liksom på kommunernas och landstingens utgifter samtidigt som den konkurrensutsatta sektorn måste stärkas. De offentliga utgifternas andel av bruttonationalprodukten måste minskas



för att göra det möjligt att på sikt sänka skattetrycket. På kort sikt spelar lönebildningen en avgörande roll för möjligheterna att återställa konkurrenskraften. Det nu framlagda förslaget till stabiliseringsavtal utgör en nödvändig förutsättning för strävandena att hävda sysselsättning och välfärd. Arbetsmarknadspolitiken ska stödja denna inriktning.

Detta synsätt sammanfattades sedan i följande formulering:

Regeringens mål är att förena full sysselsättning med låg inflation. På längre sikt finns ingen motsättning mellan dessa mål. Varaktig full sysselsättning förutsätter att kostnaderna inte stiger snabbare i Sverige än i omvärlden.

I mitt inledningsanförande i den riksdagsdebatt som sedan följde underströk jag att det behövs en nationell samling kring stabiliseringsavtalet för att vi ska kunna återvinna styrkan i vår ekonomi.

En stor majoritet av löntagarnas organisationer och samtliga arbetsgivare har accepterat förslaget till avtal. Därigenom har en ny och realistisk norm för lönebildningen etablerats. Ett mindre antal organisationer har avvisat förslaget. Regeringen har dragit slutsatsen att någon allmän lönelag inte skall aktualiseras. På de områden där parterna är överens bör de vanliga reglerna gälla och arbetet med att teckna avtal drivas vidare enligt tidsplanen. De som har svarat ja har i många fall ställt som villkor att avtalet skall gälla över hela arbetsmarknaden. Regeringen är därför beredd att söka medverka till detta och säkerställa en nedväxling från inflationslöner till reallöner. Regeringen kommer därför att inbjuda till politiska överläggningar i denna fråga och de frågor av ekonomisk natur som aktualiseras med anledning av utvecklingen i Mellanöstern.

Bakom dessa formuleringar låg samtal som Ingvar Carlsson, Mona Sahlin och jag hade haft med centerpartiets ledare Olof Johansson. Han delade vår uppfattning om att vi måste lyckas med nedväxlingen i avtalsförhandlingarna och om några parter hotar att ställa sig utanför och omintetgöra en bred uppgörelse, kan det bli nödvändigt med politiska ingripanden, men inte i form av någon allmän lönelag. Vi var också medvetna om att politiska åtgärder för att få de ovilliga fackliga organisationerna att komma med i stabiliseringsavtalet skulle vara tekniskt och politiskt svåra att genomföra. Men vi var överens om att föra fram ett samstämt budskap i den kommande riksdagsdebatten och därmed ge en tydlig signal till de förhandlare som ännu inte hade insatt situationens allvar.

Olof Johansson tvekade inte att sätta press på parterna. Han underströk att Rehnbergkommissionens arbete måste leda fram till ett stabiliseringsavtal. I sitt anförande sade han:

Det är självklart att det krävs en nationell samling när det gäller att få till stånd en stabilisering av kostnadsutvecklingen i vårt land. Det borde alla inse. Men detta måste i första hand krävas av arbetsmarknadens parter. Det är naturligtvis viktigt att man också i fortsättningen behåller den politiska pressen på parterna. Det är vi beredda att medverka till«.

I ett följande replikskifte med Carl Bildt upprepade Olof Johansson sin vilja att få stabiliseringsavtalet på plats:

Jag kan konstatera att vi i alla fall är öppna för politiska överläggningar. Jag kan ställa upp på sådana som ett tack för att Allan Larsson ibland kallar centern och också folkpartiet för konstruktiva parter i samtalen. Främst är det viktigt att konstatera att det är arbetsmarknadens parter som har det största ansvaret. Det får aldrig råda någon tvekan på den punkten. Men till sist handlar det också om ett politiskt ansvar. Det måste parterna ha reda på i den här skärningspunkten, när de bestämmer sig för om de vill säga nej eller ej.

Frågan om vad som skulle ske om några parter ställde sig vid sidan hade vi inte något svar på och den kunde för övrigt inte slutgiltigt besvaras förrän tillämpningsförhandlingarna hade genomförts. De startade omedelbart och ledde till att ett stort antal avtal träffades under januari månad med Rehnberggruppens förslag som grund. Det var emellertid nu på våren 1990 som industritjänstemännen inom PTK var det stora hindret för en allmän uppslutning på arbetsmarkanden kring en ny inriktning av lönebildningen. Men även där kände man trycket från omgivningen, kanske också från regering och riksdag. Bertil Rehnberg beskriver industritjänstemännens Canossavandring på följande sätt:

Till de mest motspänstiga, både i de direkta förhandlingarna och dessemellan, hörde PTK med sina förbund. De hade många och ständigt nya skäl för att krångla sig ur vårt grepp. Vi agerade till och med medlingskommission under skedet med tillämpningsförhandlingar mellan SAF och SIF, men inte heller det hjälpte. Någon månad senare träffade dock SIF ett avtal med SAF, identiskt med det förslag till uppgörelse som vi som medlingskommission lade fram! Men då behövde ju inte den förhatliga Rehnbergkommissionen vara med. I varje fall skulle våra namnteckningar inte för framtiden spöka på samma papper som deras egna. Det är viktigt här i livet att välja sällskap.

Därmed slapp den socialdemokratiska regeringen och centerpartiet att ta ställning till om »politiska åtgärder« skulle sättas in och vad de i så fall skulle bestå av. Dynamiken i förhandlingsgruppens arbete var tillräckligt stark för att förhindra att någon grupp skulle kunna ta för sig. Det finns skäl att tro att arbetsgivarsidan nu hade fått råg i ryggen och att de privata tjänstemännen förstod att klockan var slagen.

Arbetet med stabiliseringsavtalet, budgetförslaget och ansökan om medlemskap i EG gav effekt. Förtroende för Sveriges ekonomi

och för regeringens ekonomiska politik började sakta men säkert återställas. Bengt Dennis beskriver i sin bok 500 % utvecklingen på de tidigare så oroliga valuta- och räntemarknaderna som positiv under hela första halvåret 1991. Bertil Rehnberg sammanfattar resultatet av arbetet på följande sätt:

Förhandlingsgruppens övergripande mall blev bestämmande för praktiskt taget alla delar av arbetsmarknaden, för hög som för låg, för löner och arvoden. Och stämningen blev sådan att Gud nåde den som försökte lirka sig förbi Rehnberg. Någon journalist liknade det vid försök att ta sig förbi Sankte Per fastän man inte hade rent mjöl i påsen.

Var Rehnberggruppen en form av statlig inblandning i avtalsrörelsen, frågar Stig Malm. I sin bok skriver han:

Visserligen påpekar både regeringen och Rehnberg att parterna hade det fulla ansvaret, men självklart uppfattades hela situationen som om det rörde sig om en form av inblandning. Detta anfördes också av vissa löntagarorganisationer när kommissionen upplöstes. Hur än man definierar statlig inblandning så var detta den mest centraliserad avtalsrörelse som genomförts i Sverige – och det låg i partneras intresse.

Bertil Rehnberg drar för sin del slutsatsen att det efter stabiliseringsavtalet och det medlingsarbete som skedde därefter inte längre uppfattas som ett svära i kyrkan, när man för frågan om lönebildningens effekter på ekonomin på tal:

Det har tvärtom skett en kraftig förskjutning i uppfattningen om hur löneförehandlingar och medling kan – och bör – hanteras. Och detta har inträffat utan att regelverket för medling förändrats. I sina grunddrag är detta snart 100 år gammalt. Genombrottet för det nya synsättet kom vid förhandlingarna om stabiliseringsavtal i början på 1990-talet.

Men det stod klart redan under förhandlingarna om stabiliseringsavtal att det fortsatta reformarbetet skulle skötas av parterna själva. Bertil Rehnberg skriver:

Parterna kände sig satta under en förmyndare. Vår uppfattning i kommissionen var därför att initiativet till en reform måste komma inifrån, från parterna själva. Det hände emellertid ingenting synligt i direkt anslutning till förhandlingarna om stabiliseringsavtal. Omtänkandet behövde sin tid.

Det låg helt i linje med vårt synsätt i regeringen att Rehnberggruppen var en tillfällig institution som skulle hjälpa parterna att ta sig ur den onda cirkel som de befann sig i med inflationsdrivande löneökningar, som utlöste en rad garantier som ytterligare drev upp kostnaderna.

Det främsta exemplet på detta är det så kallade Industriavtalet. Initiativet till överläggningarna om ett sådant avtal inom industrisektorn togs av LO-förbunden med Metall i spetsen samt SIF och CF, genom en öppen inbjudan till motparterna i en tidningsartikel i juni 1996.

De träffade i mars 1997 en överenskommelse, officiellt benämnd *Samarbets-avtal om industriell utveckling och lönebildning*. Parterna utgjordes av ett tjugotal arbetsgivarförbund och fackliga organisationer representerande så gott som samtliga industrisektorer i Sverige. Avtalet är unikt i sin bredd: det täcker i stort sett hela den konkurrensutsatta sektorn i den svenska ekonomin, det överbryggar gamla klassgränser på den fackliga sidan och det lanserar en helt ny modell för avtalsförhandlingar och konfliktlösning.

Till fasta opartiska ordförande utsågs två av de fem ledamöterna i Rehnberggruppen, Lars Gunnar Albåge och Rune Larsson. De kom att fortsätta som efterfrågade medlare och därmed medverka i utformningen av ett hållbart förhandlingssystem.

Bertil Rehnberg beskriver den ansats som Industriavtalet representerar som »det största framsteget i svensk lönebildning under de senaste femtio åren«. Han framhåller också att industriavtalet och det sätt på vilket det kommit till, kan också ses som ett återupprättande av tanken på att mycket kan vinnas med samverkan. »Avtalet bygger på en intressegemenskap, som syftar till att främja industriell utveckling, lönsamhet och konkurrenskraft«. »Den gemensamma ambitionen att 'utan stridsåtgärder' finna lösningar på avtalsfrågorna är av utomordentligt stor betydelse«.

Professor Nils Elvander gjorde några år senare en utvärdering av effekterna av stabiliseringsavtalet i en rapport till Edin-gruppen, ett forum för konsultationer kring de svenska lönerörelserna och löneökningstrycket. Han skrev följande:

Stabiliseringsaktionen var framgångsrik jämfört med 1980-talets inkomstpolitiska regeringsingripanden. Pris- och lönespiralen bröts; löneökningstakten mer än halverades till cirka tre procent per år och reallönehöjningen möjliggjordes under 1992 genom att inflationen sjönk till två procent. Följsamhetsklausulerna (PUG, FUG/LUG) som hade satt sin prägel på 1970-talets och 1980-talets centrala avtal, lyste med sin frånvaro. När den egentliga aktionen inleddes hösten 1990 fanns inget utbrett krismedvetande på den fackliga sidan, varför diskussionerna med FHG om det ekonomiska läget hade stor betydelse för att förmå det stora flertalet fackförbund att ansluta sig till stabiliseringsavtalet i början av 1991, trots att arbetslösheten ännu låg kvar på tvåprocentnivån. På grund av det starka inslaget av samhällsekonomisk konsekvensuppbyggnad i FHGs regi var förhandlingsgruppen något annat och mera än en vanlig medlingskommission. Den kan bäst karakteriseras som ett på informell väg förstärkt medlingsinstitut, innehållande även drag av inkomstpolitik (konsumentprisaktionen och justeringar med hänsyn till den

stora skattereformen – dock utan styrning från regeringen) och vissa inslag av något för Sverige så ovanligt som skiljedom. FHG bidrog också till att arbetsfreden återställdes – efter flera utbrott av såväl lovliga som olovliga strejker under 1980-talet – och att avtalen fick samma giltighetstid.

\*

Stabiliseringspolitiken är ett ansvar för regeringen och Riksbanken. Löneförhandlingarna är ett ansvar för arbetsmarknadens parter. Alla måste ta sitt ansvar och var och en måste spela sin roll. Det är en arbetsfördelning, som inte alltid är lätt att upprätthålla, inte ens i goda tider.

När stabiliseringspolitiken misslyckas, blir situationen ytterst komplicerad. I slutet av 1980-talet inträffar något som kan liknas vid barnböckernas »rättan på repet«. Riksbankschefen hutar åt finansministern och begär att denne ska sätta in ännu mer av finanspolitisk åtstramning. Finansministern uppmanar arbetsmarknadens parter att ta sitt ansvar och sluta avtal, som inte driver upp inflationen. De fackliga ledarna med LO-ordföranden i spetsen pekar ut Riksbanken som syndabock, eftersom Riksbanken passivt åsett hur kreditexpansionen fått fortgå och bidra till den inflationsdrivande överhettningen.

Så såg, enkelt uttryckt, de ledande aktörerna på varandras uppgifter och ansvar i slutet på 1980-talet. Vilka slutsatser avseende politiskt beslutsfattande kan man då dra av det stabiliseringspolitiska misslyckandet och strävandena att få till stånd nya former för löneförhandlingarna och en ny disciplin i lönebildningen?

En första slutsats är att politisk framgång ofta innehåller fröet till ett kommande misslyckande. Det är ingen tvekan om att regeringens ekonomiska politik under stora delar av 1980-talet hade varit framgångsrik, så framgångsrik att *The Economist* skrev att Sverige »works like a dream«. I affärstidningarna beskrevs Kjell-Olof Feldt som »världsmästare i ekonomi«. Tillväxten under val-

året 1988 och den höga sysselsättningen var emellertid till en intressant del en följd av kreditexpansionen som drev upp byggnaderna framför allt i storstäderna. Det fanns vid det laget ingen allmän insikt om det osunda i denna kreditexpansion, som gynnade banker, byggnadsföretag och konsultföretag och som skapade arbetstillfällen och ökade löner. Vem med insikt i dessa förhållanden hade något som helst intresse i att ifrågasätta kreditmarknadens avreglering eller att begränsa dess verkningar?

Det regerande partiet drog genom den ekonomiska utvecklingen och den ökade sysselsättningen nytta av liberaliseringen av bankerna. Oppositionspartierna hade av ideologiska skäl stött avregleringen och hade inget att säga. Bankerna gjorde affärer och tjänade pengar och var allmänt nöjda med Riksbankens politik. Riksbanken, som var ansvarig för avregleringen, nöjde sig med att begära att regeringen skulle genomföra mer åtstramningar via finanspolitiken, det vill säga i första hand nedskärningar i de offentliga utgifterna.

Kjell-Olof Feldt har i sin bok, som återgivits i inledningen på detta Memo, tagit ansvaret för att han under detta skede av framgångar släppte greppet om finanspolitiken. Det var inte, som det i den senare debatten framställdes, så att han inte fick genomföra den stabiliseringspolitik, som han hade velat föra. Problemet var att han lät genomföra en politik, som han i efterhand har anledning att kritisera: »Sanningen var att jag inte bara medverkade till att detta skedde. Jag kunde till och med sägas bära huvudansvaret för att vi utfärdade löften utan täckning«. I efterhand, med den efterklokhet som historien ger, står det klart att det inte hade räckt att lägga dessa reformplaner på is. Frågan är snarast hur stora statsfinansiella ingrepp, som hade behövts för att vid detta tillfälle motverka effekterna av den finansiella flodvåg som myndigheterna hade släppt fram. Och hur skulle regeringen, när Sverige nu betraktades som världsmästare i ekonomi, ha motiverat att läget var så allvarligt att välfärden snarare måste skäras ner för



stora grupper för att ge samhällsekonomiskt utrymme för en av bankerna finansierad fastighetsbubbla?

Det riktar uppmärksamheten på en fundamental svårighet i det politiska beslutsfattandet. Stabiliseringspolitiska beslut behöver fattas på grundval inte bara på det aktuella tillståndet i ekonomin utan också på en klar föreställning om hur utvecklingen ser ut under de närmaste åren. Diskussionen i slutet av 1980-talet erbjöd emellertid inga sådana övertygande analyser av vad som skulle komma att ske i form av överhettning och förlorad konkurrenskraft. Inte nog med det. Bilden av det aktuella tillståndet var inte heller särskilt väl utvecklad. Effekterna på samhällsekonomin av kreditexpansionen var inte uppmärksammade, mer än i en liten krets. Det var bristen på stramhet i finanspolitiken, som sågs som förklaring till alla problem, inte den expansiva penningpolitiken. Så sent som i juni 1991 när jag i Dagens Industri skrev en recension av Kjell-Olof Feldts bok under rubriken *Finansvärlden fällde Feldt* blev jag avhyvlad på tidningarnas ledarsidor. Det var först senare, när regering och opposition tvingades att träda in och ge en statlig garanti för bankerna, som analyserna av 1980-talets politik började bli mer nyanserad. Hur kunde det komma sig att så många så länge vägrade se verkligheten?

\*

Arbetet med stabiliseringsavtalet belyser en annan viktig fråga i det politiska beslutsfattande, nämligen behovet att kunna bryta med den gamla ordningen, det som av statsvetenskapliga forskare kallas för »path dependence«, eller »stigberoende« som det blir på svenska.

Detta behov att göra en nystart gällde i början av 1990-talet både relationen mellan regering och arbetsmarknadens parter och relationerna mellan parter på olika avtalsområden. Dessa relationer hade under 1980-talet kännetecknats av upprepade försök till samsyn om behovet av ansvarsfulla löneavtal. Mot slutet av decenniet, när det stabiliseringspolitiska misslyckandet var ett

faktum ordnades möten såväl på Rosenbad som på Haga, men utan några påtagliga resultat. Regeringen hade förmodligen förhoppningar om att parterna skulle komma dit för att göra bot och bättring. Parterna å sin sida kom dit för att höra vad regeringen hade att säga, kanske också för att utverka några eftergifter i form av skattesänkningar eller andra åtgärder.

Tillkomsten av Rehnberg-kommissionen var ett försök att dra en klar linje mellan vad som är regeringens och riksdagens uppgifter och de uppgifter och roller som arbetsmarknadens parter bör spela. Jag hade egna erfarenheter såväl från det fackliga arbetet, som från medlingsverksamhet och från politiskt arbete i regeringskansliet och det var inte svårt att inse att logiken och villkoren är olika i politik och i avtalsförhandlingar. Vi, som i denna fråga företrädde regeringen, i första hand statsministern, arbetsmarknadsministern och finansministern, var överens om att hålla parterna på avstånd och inte tillåta dem att komma med motkrav på regeringen för att sluta ansvarsfulla avtal. Det var också skälet till att jag, som finansminister, var fämäld i mina möten med Rehnberggruppen. Jag ville undvika att ge intrycket att regeringen var inblandad i förhandlingen och att det skulle finnas något att hämta i form av ekonomisk-politiska medgivanden. Bertil Rehnberg drar i sin beskrivning av våra kontakter slutsatsen att »han levde efter principen att det du inte har sagt behöver du inte ta tillbaka.« Det fanns ytterligare ett skäl till att jag i kontakterna med Rehnberggrupp var »fämäld«. Jag visste av erfarenhet att en del fackliga ledare reagerar som pavlovskas hundar på varje uttalande en finansminister gör. Jag hade bestämt mig för att inte ge dessa ledare någon som helst anledning att kritisera Rehnberggruppen för att vara styrd av finansdepartementet. Därtill kommer att det formella ansvaret för Rehnberggruppen låg hos arbetsmarknadsministern, inte hos finansministern. Det som skulle sägas från regeringens sida, det skulle arbetsmarknadsminister Mona Sahlin framföra. Hon var ny i regeringen och

yngst och hon fick dra ett tungt lass, men hon gjorde det skickligt. Bertil Rehnberg bekräftar att Mona »satte sig in i de komplicerade frågorna och begagnade sin position till att vid några tillfällen lösa upp besvärliga knutar«. Finansdepartementet medverkade genom Lars Heikensten till att ta fram underlag i form av ekonomiska bedömningar för ett stabiliseringsavtal. Det var så arbetsfördelning i regeringen fungerade.

Det framgångsrika arbete som Rehnberggruppen utförde var också banbrytande för de framtida relationerna mellan parterna. Det var, som Stig Malm noterat i sin bok, den mest långtgående centrala samordning av löneförhandlingar, som någonsin genomförts på svensk arbetsmarknad. Detta var nödvändigt med tanke på att det saknades förtroende mellan parterna om vad som skedde på olika avtalsområden; ingen ville komma ur en förhandling och bli betraktad som en förlorare. Denna långtgående samordning var dock ämnad att vara en engångsföreteelse. Så blev det. Genom stabiliseringsavtalet lades grunden till nya relationer mellan parterna och mellan parterna och regeringen och till mera decentraliserade förhandlingar än tidigare.

Lönebildningen, som under ett par årtionden, hade gått snett och orsakat stora samhällsekonomiska svårigheter, kom därigenom att reformeras i två steg. Det första togs genom nedväxlingen »från inflationslöner till reallöner« i början på 1990-talet, det andra i form av tillkomsten av Industriavtalet och liknande förhandlingsordningar på flera andra avtalsområden i slutet av 1990-talet.

\*

Rehnbergkommissionens arbete är god illustration till hur viktig det är att skapa klarhet om beslutsprocessen innan man försöker komma till beslut i en sakfråga. För regeringens del stod det klart att fortsatta Rosenbads- och Haga-samtal inte hade någon som helst utsikt att ge något bidrag till stabiliseringspolitiken. Det var nödvändigt att pröva en annan form, som kunde få par-

terna att på egen hand ta ett större ansvar. Men hur skulle denna form se ut? Det var en fråga som regeringen med varm hand kunde överlåta åt Bertil Rehnberg och hans medlarkolleger. När förhandlingsgruppen gjorde en nystart på hösten 1990 kunde de bygga på erfarenheterna från det första försöket på våren samma år och nu ta, som Rehnberg skriver, »ett ännu fastare grepp om förhandlingarna för att få parterna på spåret«. I detta arbete kan flera distinkta skeden urskiljas:

- Först samsyn om den ekonomiska situationen och om lönebildningens roll.
- Därefter samsyn om formerna för förhandlingar om avtal. Det var detta som kallades »avtalsparaply« som skulle gälla för hela arbetsmarknaden och som angav hur förhandlingarna skulle bedrivas.
- Efter detta följde rekommendationer om innehållet i de kommande förhandlingarna.
- Först därefter direkta förhandlingar mellan var och en av parterna på över 100 avtalsområden. I formell mening var det alltså branschavtal.

Varje part visste vad som gällde för övriga parter. Arbetet drevs fram i väl definierade faser. Det egentliga förhandlingsarbetet kom först i det sista skedet, när villkor och ramar var väl definierade och medvetandet om lönebildningens roll för inflation och förlorad konkurrenskraft hade höjts.

Detta var ett nytt sätt att förhandla, det var ett sätt att bryta det gamla »stigberoendet« och anträda en ny väg.

\*

Det stabiliseringspolitiska dilemmat i slutet på 1980-talet illustrerar ett annat förhållande som är grundläggande för det politiska beslutsfattande, nämligen nödvändigheten att kunna bygga koalitioner – och att göra det även kring impopulära åtgärder.

Sverige har en författning och ett partisystem som gör det svårt att skapa regeringar med betryggande majoritet i riksdagen. Det har under tiden efter 1945 bara inträffat vid några få tillfällen. Vid valet 1968 fick socialdemokraterna mer än 50 procent av rösterna och ensam majoritet i andra kammaren. Detta förhållande varade endast i två år, eftersom en ny författning trädde i kraft 1971 och valet 1970 gällde den nya enkammarriksdagen, i vilket socialdemokraterna tappade den egna majoriteten, men kunde regera vidare.

Koalitionsregeringar med majoritet har förekommit vid några tillfällen. Det första var under 1950-talet, när socialdemokraterna och bondeförbundet samverkade under sex år. Det andra tillfället var efter 1976 års val, när de tre borgerliga partierna fick en majoritet av väljarna och en egen majoritet i riksdagen och kunde bilda en koalitionsregering. Denna regering blev dock inte långvarig. Den splittrades under mandatperioden på grund av motsättningar om energipolitiken. Trots detta fick de borgerliga majoritet på nytt i valet 1979 och kunde återigen bilda en trepartiregering. Inte heller denna regering blev långvarig. Den splittrades ett par år senare på grund av motsättningar i skattefrågan. Den borgerliga regering som bildades 1991 under ledning av Carl Bildt hade ingen egen majoritet och blev beroende av stöd från Ny Demokrati, ett parti på yttersta högerkanten.

Den vanligast förekommande formen av regeringar fram till början av 1990-talet var socialdemokratiska minoritetsregeringar, som sökt stöd i riksdagen hos olika partier. Under 45 av dessa 60 år hade socialdemokratiska regeringar regerat med mer eller mindre organiserat parlamentariskt samarbete med andra partier. I ekonomisk-politiska frågor hade som regel vänsterpartiet i valet mellan ett borgerligt alternativ och ett socialdemokratiskt i den avgörande voteringen valt det senare, genom att lägga ner sina röster eller genom att rösta på det som för vpk var det minst dåliga alternativet. I utrikes- och säkerhetspolitik hade regering-

en samverkat med de borgerliga partierna, framför allt med centerpartiet.

Dilemmat i slutet på 1980-talet var att vänsterpartiet inte orkade med att ta ansvar för några obehagliga beslut, vilket är vad stabiliseringspolitik oftast handlar om. En majoritet kan bildas i riksdagen för att fälla en regering, men denna majoritet behövde, som författningen var skriven då, inte kunna presentera en gemensam alternativ politik. Det var genom ett unikt samarbete mellan de borgerliga under Carl Bildts ledning och Lars Werners vänsterpartister, som regeringen Carlsson föll i februari 1990. Det kan i efterhand ses som självklart att Ingvar Carlsson skulle komma tillbaka. Men det kunde ske först sedan andra alternativ formellt prövats och bekräftats inte fungera. Regeringsskiftet innebar ett stort ansvar men också stora handlingsmöjligheter för den nya regeringen. Men fortfarande behövdes för varje riksdagsbeslut en majoritet samlas ihop.

Det första tillfället gällde de åtgärder som tidigare varit aktuella, men som på våren 1990 behövde genomföras för att hålla tillbaka konsumtionen. I detta fall blev folkpartiet samarbetspartner.

Det andra tillfället gällde stabiliseringsavtalet och ett eventuellt beslut att upphöja det till lag. I det fallet hade vi fört samtal med centerpartiet. Vi var överens om att förkasta alla tankar på en allmän lönelag. Men vi var samtidigt överens om att ha ett gemensamt budskap i riksdagsdebatten om att vi var beredda att vidta de åtgärder som kunde komma att behövas för att få de återstående avtalen på plats, vilket var ett villkor för den stora majoritet av löntagargorganisationer som skrivit under avtalet. Om denna form av samordnat budskap hade någon avgörande betydelse för att PTK-förbunden skulle skriva under avtal utan Rehnbergs medverkan, vill jag låta vara osagt. Men avtal blev det och vi – regeringen och centern – behövde inte ta ställning till vilka medel vi skulle bruka om den stora majoriteten av avtalsslutande parter skulle kräva att PTK-förbunden rättades in i ledet.