

Kris i det svenska avtalssystemet?

LARS CALMFORS

är professor i internationell ekonomi vid Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet och ordförande i Finanspolitiska rådet. Hans forskning avser arbetsmarknads- och makroekonomi. lars.calmfors@iies.su.se

I ett avtalssystem som det svenska spelar normbildning en stor roll för den samlade löneutvecklingen. Artikelns slutsats är att vi förmodligen har överskattat fördelarna med det nuvarande lönebildningssystemet. Uppläggningsen med industrin som ensam märkessättare är förmodligen inte den mest lämpliga i en situation med växande betydelse för tjänstesektorerna och en penningpolitisk regim med inflationsmål och rörlig växelkurs. Det finns anledning att tro att dagens system inte är långsiktigt stabilt. Tjänstesektorn bör förmodligen få ett större inflytande på normbildningen om en fungerande samordning ska kunna upprätthållas. Det är sannolikt också önskvärt med större flexibilitet i fråga om vilken sektor som ska sluta sina avtal först, så att möjligheterna till marknads-konforma relativlöneförändringar vidgas.

Från och med mitten av 1970-talet fram till slutet av 1990-talet stod lönebildningen i centrum för den svenska ekonomisk-politiska debatten. Höga löneökningar utgjorde ett ständigt hot mot internationell konkurrenskraft och sysselsättning och ledde till upprepade devalveringar. Men under senare år har den allmänna uppfattningen varit att lönebildningen fungerat väl och bidragit till makroekonomisk stabilitet. Lönebildningsfrågorna har därför kommit att tillmätas mindre intresse än tidigare i debatten. Utfallet av 2007 års avtalsrörelse har emellertid lett till ett förnyat intresse för hur lönebildningen fungerar.

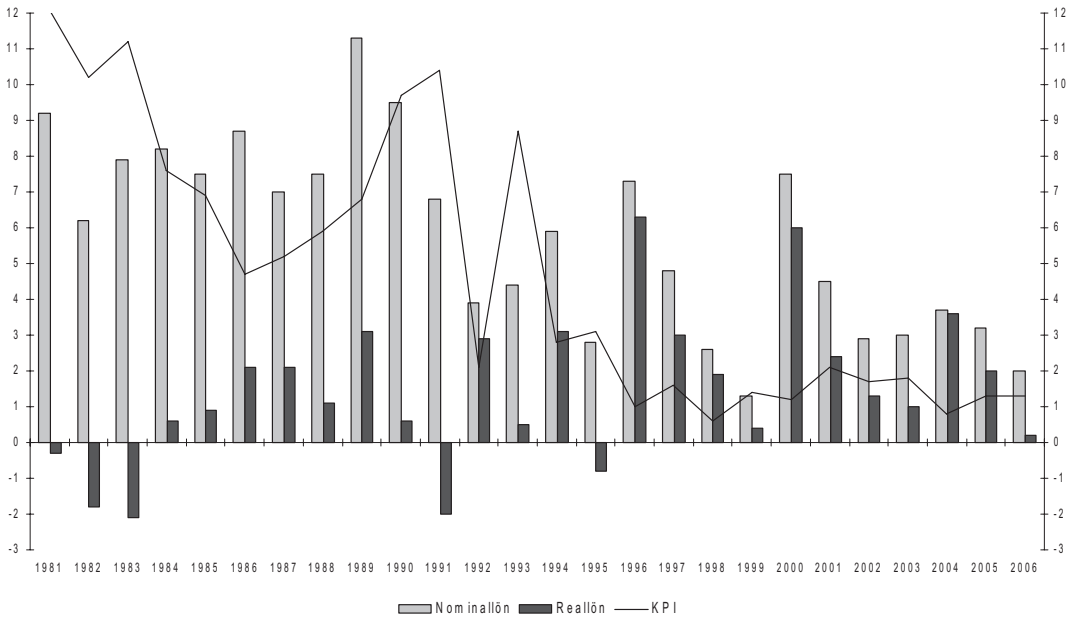
Ett antal problem har aktualiserats. En övergripande fråga gäller de jämförelsevis höga löneökningarna i de slutna avtalen. En annan central fråga är hur väl avtalen anpassats till enskilda branschers förhållanden. En sådan debatt har förts särskilt på arbetsgivarsidan, där den interna samordningen utsatts för svåra påfrestningar. En ytterligare problemställning gäller lönespridningen inom olika avtalsområden.

Denna artikel ställer frågan om den svenska avtalsmodellen återigen befinner sig i kris och vilka behov det kan finnas av att förändra den. En huvudfråga är om det nuvarande systemet med den konkurrensutsatta industrin som märkessättare för löneökningarna i hela ekonomin kan fungera även i fortsättningen.

1. Den tidigare bilden av svensk lönebildning

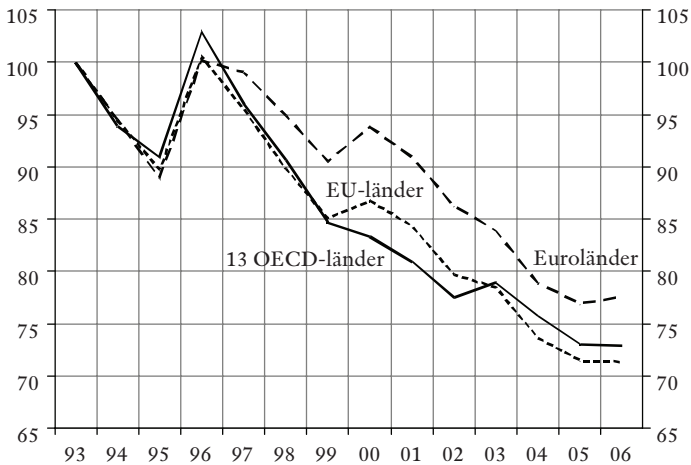
Den tidigare allmänt accepterade bilden av svensk lönebildning har varit att vi efter 25 års turbulens – från 1973–74 fram till 1998 – kommit tillbaka

Uppsatsen är en vidareutveckling av ett anförande på Almedags seminarium om "Avtalsrörelsen i gamla hjulspår" under Almedagsveckan i Visby 2007. Jag är tacksam för synpunkter från Urban Bäckström, Mats Dillén, Anna Larsson, Ulrika Stavlöt och Juhana Vartiainen.



Källa: Statistical Annex of European Economy, European Commission (Autumn 2007).

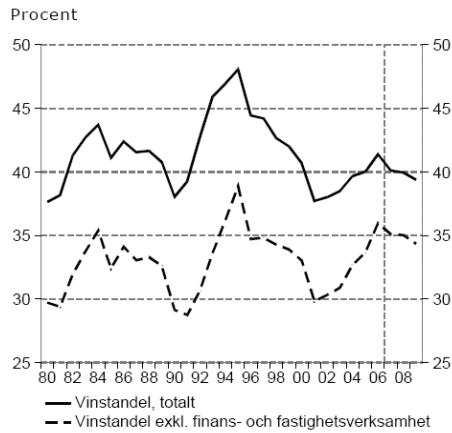
Figur 1
Löneutveckling och
inflation i procent



Källa: Medlingsinstitutet (2007).

Figur 2
Relativa arbets-
kraftskostnader per
producerad enhet i
tillverkningsindu-
strin i svenska kronor

Figur 3
Vinstandel i
näringslivet



Anm: Uppgifterna för 2007-09 är Konjunkturinstitutets prognos.
Källa: Konjunkturinstitutet (2007b).

till ett stabilt fungerande system. Basen för detta är *Industrins samarbetsavtal* från 1997 mellan olika fack- och arbetsgivarförbund inom industrin och andra senare samarbetsavtal som ingåtts mellan olika parter på arbetsmarknaden. En grundbult i systemet är att den internationellt konkurrensutsatta industrin ska spela en normerande roll för löneökningarna också i resten av ekonomin (se t ex Medlingsinstitutet 2006 eller SOU 2006:32).

Lönebildningen fungerade väl i ett antal avseenden under perioden 1998–2006. Figur 1 visar hur de nominella löneökningarna kom ner och var förenliga med en låg inflationstakt. Samtidigt var reallöneutvecklingen långt bättre än under tidigare år. Detta var förenligt med en avsevärd förstärkning av svensk konkurrenskraft: arbetskostnaderna per producerad enhet föll kraftigt t ex i förhållande till euro-området (figur 2) och vinstandelen i näringslivet har stigit under senare år (figur 3).

Samtidigt har utrymmet för lokal lönebildning och individuell lönesättning ökat. Som i andra länder har det skett en viss ökning av lönespridningen: enligt tabell 1 har kvoten mellan lönerna för den 90:e och 10:e percentilen ökat från 1,8 till drygt 2. Det beror främst på att de allra högsta lönerna ökat i förhållande till övriga. Eftersom en sådan ökning av lönespridningen varit en internationell trend, beror den rimligen på starka internationella marknadskrafter.¹ Uppenbarligen har det svenska avtalssystemet släppt igenom åtminstone en del av dem, vilket sannolikt bidragit till en bättre selsättningsutveckling än vad som annars skulle ha varit fallet.

Den beskrivna utvecklingen fick under ett antal år den tidigare mycket

¹ Se t ex OECD (2007). Den vanligaste förklaringen till den ökade lönespridningen är att den *teknologiska utvecklingen* förskjutit relativt arbetskraftsefterfrågan från lågutbildad till högutbildad arbetskraft (s k ”skill-biased technological change”). En annan vanlig förklaring är *globaliseringen*: relativ efterfrågan på högutbildad arbetskraft har stigit i de mest utvecklade länderna, eftersom ökad handel med låglöneländer lett till ökad koncentration på mer kunskapsintensiv produktion.

	P90/P10	P90/P70	P70/P50	P50/P30	P30/P10
År 1995	1,81	1,29	1,13	1,10	1,13
År 2005	2,03	1,36	1,15	1,12	1,15
Differens	0,22	0,07	0,02	0,02	0,02
Procentuell förändring	12,2	5,7	2,2	1,7	1,9
Andel av förändring av P90/P10		50	19	15	17

Tabell 1
Utveckling av procenttillkvoter i lönefördelningen
Relativförändring från 1995 till 2005

Källa: Medlingsinstitutet (2006).

IF Metalls teknikavtal	+2,5
Sifs teknikavtal	+0,2
Hotell- och restaurangavtalet	+1,8
Handels detaljhandelsavtal	+0,4
HTFs avtal med Svensk Handel	+1,2
Fastighets städavtal	+0,7
IF Metalls tekoavtal	+1,8
Livsavtalet	+2,1
Sekos telekomavtal	-0,2
Grafikernas civilavtal	+3,4
Byggnads bygg-och anläggningsavtal	+4,1
Kommunals kommunavtal	-1,9

Tabell 2
Förändring av lägstalön i procent av genomsnittslön 2006–09 enligt avtal

Anm: På många avtalsområden finns flera olika lägstalöner. Tabellen avser de allra lägsta lönerna.

Källa: LO-tidningen, nr 22, 2007.

livaktiga debatten om lönebildningen att avstanna. Men utfallet av 2007 års avtalsrörelse har satt fart på debatten igen. Konjunkturinstitutets ursprungliga prognos var att de slutliga löneökningarna i näringslivet 2007–09 kommer att ligga på 4,6 procent per år, vilket ska jämföras med 3,8 procent 2001–03 och 3,1 procent 2004–06 (Konjunkturinstitutet 2007b). Prognosen motiverades av att den starka sysselsättningsuppgång som skett, de betydande höjningarna av lägstalönerna och den högre inflationen än förväntat kunde antas öka löneglidningen. Men mot bakgrund av att löneökningarna för 2007 ser ut att ha blivit lägre än 4 procent, har Konjunkturinstitutet i sin senaste prognos reviderat ner ökningstakten till 4,4 procent per år under 2007–09 (Konjunkturinstitutet 2008).

I sin lönebildningsrapport för 2007 gör Konjunkturinstitutet bedömningen att avtalsrörelsens utfall inte bidrar till någon sänkning av jämviktsarbetslösheten (Konjunkturinstitutet 2007a). Negativa sysselsättningseff-

fekter kan också väntas uppkomma till följd av de höjningar av lägstalönerna – i förhållande till genomsnittslönerna – (se tabell 2) som skett på många avtalsområden och avtalens allmänna låglöneprofil med större löneökningar på områden med lägre genomsnittslön. 2007 års avtal innebär också att utrymmet för lokal och individuell lönebildning minskat eftersom inslaget av generella potter och individgarantier blivit större.²

2. Hur väl fungerade egentligen avtalssystemet tidigare?

Utfallet av 2007 års avtalsrörelse motiverar en analys av hur ändamålsenligt det nuvarande avtalssystemet är. En styrka i systemet har varit den starka *samordningen*: det finns mycket forskning som styrker att en hög grad av samordning leder till lägre arbetslöshet därför att den *genomsnittliga* lönenivån blir lägre än i vart fall vid branschvisa förhandlingar utan samordning.³ Samordningen har i första hand varit av *informell* karaktär mellan olika självständiga avtalsparter (branschförbund) på såväl arbetstagar- som arbetsgivarsidan och har inte som tidigare åstadkommit genom centraliserade avtal. Utvecklingen i Sverige har därvidlag följt samma linjer som i många andra europeiska länder.⁴

Samtidigt är det sannolikt att man tidigare *överskattat* det rådande avtalssystemets förtjänster därför att det inte riktigt satts på prov. Det finns flera skäl att tro det.

Efter 1990-talskrisen och de tidigare svårigheterna att hålla löneökningarna under kontroll, har det förmodligen funnits en vilja hos arbetsmarknadsorganisationernas förhandlare att hålla tillbaka löneökningarna för att inte generera nya kriser. Denna strävan skulle antagligen ha slagit igenom i vilket lönebildningssystem som helst. Så systemet prövas egentligen inte på allvar förrän det gått tillräckligt lång tid efter 1990-talskrisen och det tidigare krismedvetandet försvagats.

Den tidigare höga arbetslösheten har också inneburit att de tillbakahållande krafterna i lönebildningen varit starka ända fram till nu.

Sannolikt har avtalsförhandlingarna tidigare också haft en rejäl portion *tur*. Avtalen under perioden 1998-2006 har framstått som mycket mer återhållsamma i efterhand än när de slöts. Orsaken är att produktivitetsökningarna blev mycket högre än vad man ursprungligen räknade med: det ser ut som om den trendmässiga produktivitetsökningstakten i näringslivet ökade från ca 2 till ca 3 procent per år fr o m mitten av 1990-talet fram t o m 2005/06.⁵ Konsekvensen blev att *både* arbetsgivare *och* löntagare i efterhand kom ut bättre än de förväntade sig vid avtalsstillfällena. Reallönerna ökade snabbare än man trodde därför att produktivitetsökningarna ledde till lägre

² Se t ex Riksbanken (2007) för en översikt av avtalens struktur.

³ Se t ex Calmfors m fl (2004) eller OECD (2006).

⁴ Detta har tidigare analyserats av bl a Calmfors m fl (2001, 2004).

⁵ Se t ex Konjunkturinstitutet (2007a).

prisökningar än väntat. Samtidigt steg också vinstandelen, eftersom reallönerna ökade långsammare än produktiviteten. Följaktligen har alla parter i avtalsförhandlingarna kunnat vara nöjda med resultaten.⁶ Det är emellertid ytterst osannolikt att man även i fortsättningen konsekvent ska underskatta produktivitetsökningarna: skulle man i stället i årets avtal ha överskattat dem, så riskerar påfrestningarna på systemet att bli mycket stora.

3. Betydelsen av normsättning

En central fråga som diskuterats efter årets avtal gäller vilken sektor som ska vara normsättare för löneökningarna. I det nuvarande avtalssystemet förutsätts att den internationellt konkurrensutsatta industrin ska sluta sina avtal först och därmed lägga fast en norm för löneökningarna i de avtal som senare sluts i andra sektorer.

I 2007 års avtalsrörelse ledde denna uppläggning till betydande konflikter på arbetsgivar sidan. Svensk Handel slöt avtal med sina fackliga motparter om högre löneökningar än vad övriga medlemsförbund i Svenskt Näringsliv först ville acceptera. Företrädare för arbetsgivarförbundet Almega har menat att den norm som sattes av industrin var alldeles för hög för de företag i tjänstesektorn som man själv organiserar.⁷ En vanlig uppfattning är att industrins avtal inte bara blir en norm för de *genomsnittliga* löneökningarna i ekonomin utan också ett *golv* för avtalen i andra sektorer. Det blir med andra ord omöjligt att i senare avtal för andra grupper förhandla fram lägre löneökningar än i industrin även om det skulle vara marknadsmässigt motiverat. Däremot kan senare avtal hamna högre, vilket också skedde i flera fall i 2007 års avtalsrörelse.

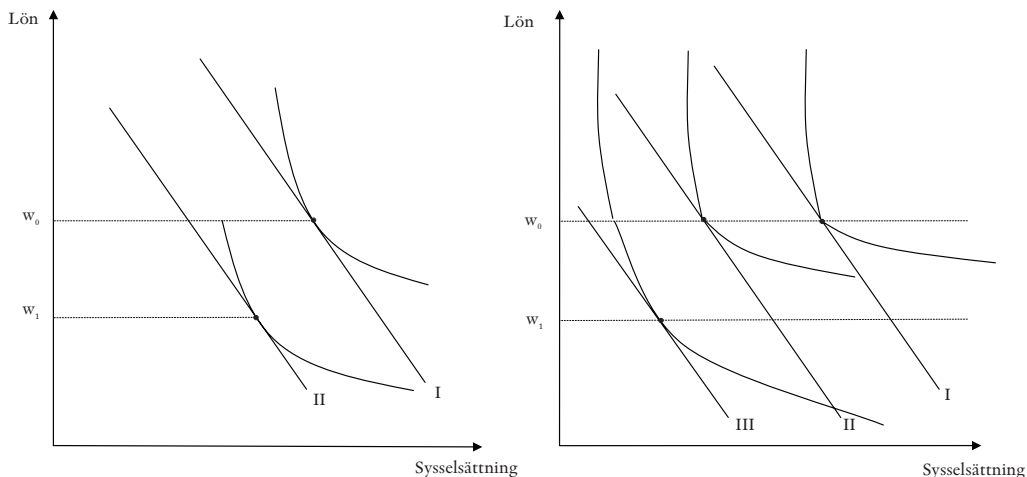
Det finns en uppenbar diskrepans mellan det ovan beskrivna sättet att resonera, som är vanligt i förhandlarkretsar, och det sätt som ekonomer brukar analysera lönebildningen på. Det går emellertid att modifiera vedertagen ekonomisk teori för att ta hänsyn till betydelsen av normsättning. Ett sätt att göra det illustreras i figurerna 4a och 4b.

Figur 4a visar hur en facklig organisation kan tänkas formulera sina lönekrav. De negativt lutande linjerna anger hur företagets efterfrågan på arbetskraft (= sysselsättningen) beror negativt på lönenivån. Kurvorna är *indifferenskurvor* som visar hur facket väger fördelen av en högre lönenivå mot nackdelen av en lägre sysselsättning: lutningen i en given punkt visar hur mycket lägre sysselsättning facket är berett att acceptera i utbyte mot en lönehöjning. Om linje *I* anger efterfrågan, så ges den önskade lönenivån w_0 av tangeringspunkten mellan efterfrågelinjen och en indifferenskurva. I denna punkt uppnår facket högst nyttonivå.

Man kan nu tänka sig att det fackförbund som bestämmer sina lönekrav

⁶ Den oväntade höjningen av produktivitetsökningstakten var således en "välsignelse" för arbetsmarknadens parter samtidigt som den utgjorde ett stort problem för Riksbanken som på grund av den grovt kom att underskrida sitt inflationsmål.

⁷ Se t ex Larsson (2007b).



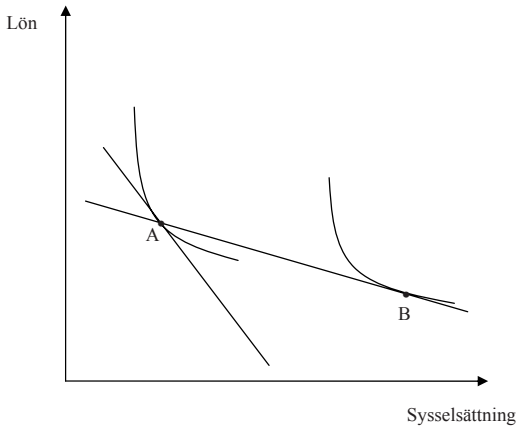
Figur 4 a. Lönebildning i den normsättande sektorn b. Lönebildning i övriga sektorer

först gör det på det sätt som illustreras i figur 4a. Anta, för att göra det enkelt, att fackförbundet också förmår driva igenom sin önskade lönenivå i förhandlingarna med arbetsgivarsidan!⁸ Den lönen blir nu en (jämförelse)norm för de fackförbund som förhandlar senare i avtalsrörelsen.⁹ Detta skulle, i enlighet med psykologerna Kahneman och Tverskys (1979) analys, kunna tolkas som att nyttoförlusterna vid avvikelser nedåt från denna lön uppfattas som större än nyttovinster av lika stora avvikelser uppåt (s k *förlustaversion*). I så fall kommer indifferenskurvorna för de fackförbund som förhandlar senare att ha en ”knäckpunkt” vid lönenormen (se figur 4b). Indifferenskurvorna är mycket flackare vid en lön som precis underskrider lönenormen än vid en lön som precis överskrider den. Innebörden är att facket tycker så illa om en lönesänkning som leder till att lönen avlägsnar sig från normen att de i så fall måste kompenseras genom en mycket större sysselsättningsökning för att nyttonivån ska vara oförändrad än om lönen sjunker från en nivå över normen till en annan.

Jämför nu två olika situationer för det normsättande fackförbundet i figur 4a! Vid ”normal” arbetskraftsefterfrågan i sektorn (kurva I) väljs lönen w_0 . Vid låg efterfrågan (kurva II) faller lönen till w_1 . Fackföreningen accepterar en viss lönesänkning i syfte att reducera minskningen av sys-

⁸ Antagandet i figuren är således att fackföreningen är en s k *monopolfackförening* som ensidigt kan bestämma lönen. I en mer realistisk analys där man direkt modellerar en förhandling mellan fack och arbetsgivare, kommer förhandlingsutfallet att bero på båda parternas preferenser. Eftersom arbetsgivarna vill sätta en lägre lön än facket, blir utfallet en punkt med lägre lön och högre sysselsättning någonstans på efterfrågekurvan sydost om den av facket önskade punkten. Analysen blir då något mer komplicerad men slutsatserna likartade.

⁹ Figurens antagande om att *lönenivån* på det förhandlingsområde som sluter avtal först blir normerande också för *lönenivåerna* på andra förhandlingsområden är förstås en analytisk förenkling. I verkligheten skiljer sig lönenivåerna åt mellan olika sektorer och den norm som bestäms avser i stället *löneökningarna*. Den senare normen kan avse både procentuella förändringar och förändringar i kronor. Men analysen blir i princip densamma som ovan.



Figur 5
Lönbildning och
sysselsättnings-
känslighet
för löneförändringar

sysselsättningen. Jämför detta med samma två efterfrågesituationer för de fackförbund som förhandlar senare när lönenormen redan har satts av den första fackföreningen! Anta att denna norm är w_0 (därför att efterfrågan är normal i den första sektorn)! Med normal efterfrågan även i de andra sektorerna (kurva I) sätts lönen w_0 också där. Men om efterfrågekurvan i dessa sektorer förskjuts nedåt till kurvan II, kommer lönen w_0 fortfarande att väljas (förutsatt att detta är den lön som satts i den normsättande sektorn). Kostnaden av att understiga normen bedöms således som så hög att man inte är beredd att acceptera en lägre lön än denna, även om detta leder till en kraftig minskning av sysselsättningen. En löneminskning till w_1 förutsätter nu att efterfrågekurvan förskjuts nedåt ända till kurvan III.¹⁰

Analysen visar att det kan spela stor roll vilken sektor som är märkessättare. Det är uppenbarligen till nackdel för den samlade sysselsättningen om en sektor med hög efterfrågan är märkessättare i en situation då andra sektorer har låg efterfrågan. Av liknande skäl är det en fördel ur sysselsättnings-synpunkt om efterfrågan på arbetskraft är mycket känslig för löneförändringar i den märkessättande sektorn. Som framgår av figur 5 blir den valda lönenivån i denna sektor lägre ju flackare efterfrågekurvan är, dvs ju högre priset för en löneökning är i termer av lägre sysselsättning. Enligt analysen i figur 4b kommer en sådan lägre lönenivå i den märkessättande sektorn att bestämma lönenivån också i ett antal av de sektorer som förhandlar senare.

4. Vem ska vara märkessättare?

Analysen ovan kan tas till utgångspunkt för en diskussion av vilken sektor som är mest lämplig som märkessättare. Om man vill åstadkomma hög samlad sysselsättning, är det alltså en fördel om sysselsättningen i den märkessättande sektorn är mycket känslig för löneförändringar: det verkar i så

¹⁰ Denna analys ligger nära Bhaskar (1990) samt Holden och Wulfsberg (2007). Se även Driscoll och Holden (2004) samt McDonald och Sibly (2005).

fall tillbakahållande på lönerna i hela ekonomin. Det finns anledning att tro att detta kan vara ett viktigt motiv för uppfattningen att den internationellt konkurrensutsatta industrin ska vara normsättare. Detta synsätt etablerades redan i början av 1970-talet i den s k *EFO-rapporten* (Edgren m fl 1970), som argumenterade för att löneökningarna borde följa det utrymme som ges av summan av pris- och produktivitetsökning i den internationellt konkurrensutsatta sektorn.

Med den fasta växelkurs som rådde då EFO-rapporten publicerades gav EFO-normen en fast ram för löneökningarna, eftersom svenska företag måste anpassa sina priser efter de utländska konkurrenternas om de ville bibehålla sina marknadsandelar. Högre löneökningar än utrymmet skulle direkt innebära minskade vinstandelar för svenska företag med lägre sysselsättning som följd. Medvetenheten om detta innebar ett starkt incitament för återhållsamhet i lönebildningen. Med ett liknande resonemang skulle incitamenten för en återhållsam lönebildning bli mycket svagare om hemmamarknadssektorn (den icke internationellt konkurrensutsatta tjänstesektorn) fick agera normsättare, eftersom möjligheterna att övervältra löneökningar på priserna där är mycket större än i den internationellt konkurrensutsatta sektorn.¹¹ Detta beror på att alla hemmamarknadsföretag kan bibehålla sina marknadsandelar bara alla höjer sina priser lika mycket.

Liknande resonemang låg bakom den s k Edingruppens *Europanorm*, enligt vilken våra löner borde följa lönerna i övriga EU (Edingruppen 1995). Detta tänkande återfinns också i Industriavtalet och andra samarbetsavtal mellan parterna på arbetsmarknaden liksom i propositionen om inrättandet av Medlingsinstitutet (Regeringens proposition 1999/2000:32). Ett grundproblem är emellertid att denna analys egentligen förutsätter en fast växelkurs (vilket vi inte längre har och egentligen inte ens hade tidigare eftersom vi upprepade gånger devalverade) eller ett EMU-medlemskap (vilket vi inte ser ut att få) som nominellt ankare. I nuvarande penningpolitiska regim med flexibel växelkurs utgörs det nominella ankaret i stället av Riksbankens inflationsmål. Det korrekta sättet att räkna fram ett ”utrymme” för de genomsnittliga lönekostnadsökningarna (om ekonomin är i balans i utgångsläget) är att addera den genomsnittliga produktivitetsökningen i ekonomin till inflationsmålet (korrigerat för att ekonomins förädlingsvärdepris trendmässigt ökar långsammare än konsumentprisindex).¹²

I en regim med inflationsmål och rörlig växelkurs blir den utlandskonkurrerande industrins roll som normsättare genast mindre självklar. Rent teoretiskt kan man mycket väl tänka sig alternativet att i stället tjänstesektorn kunde agera normsättare. Det från sysselsättningssynpunkt väsentliga är att det för den märkessättande sektorn finns tydliga negativa konsekven-

¹¹ Larsson (2007a) har analyserat lönebildningen i en modell med en internationellt konkurrensutsatt sektor och en hemmamarknadssektor. Hon finner att lönen alltid blir högre i hemmamarknadssektorn än i den internationellt konkurrensutsatta sektorn i en regim med fast växelkurs (gemensam valuta) om produktionsfunktionen är densamma i båda sektorerna och löneandelen av sektorinkomsterna är större än kapitalandelen.

¹² Se Konjunkturinstitutet (2007a).

ser av högre löneökningar än vad samhällsekonomin tål. I en inflationsmålsregim finns sådana följder också för de sektorer som huvudsakligen är beroende av hemmamarknaden, eftersom Riksbankens svar på löneökningar som hotar inflationsmålet är räntehöjningar som direkt minskar hemmamarknadsefterfrågan.¹³

Man skulle rentav kunna hävda att konsekvenserna av för höga löneökningar är mer *förutsägbara* för hemmamarknadssektorer än för den utlandskonkurrerande industrin i nuvarande system, eftersom Riksbanken har full kontroll över räntan som påverkar deras efterfrågan. Däremot har Riksbanken mindre kontroll över växelkursen, som under långa perioder rör sig ganska oförutsägbart.

Ett nytt argument för att industrin ska vara normerande som börjat framföras under senare år är att kapitalet har blivit allt mer rörligt över gränserna. Om lönekostnaderna stiger i Sverige så att kapitalavkastningen i näringslivet faller i förhållande till andra länder, kan företagen i den konkurrensutsatta industrin flytta sin verksamhet utomlands. Det skulle kunna vara ett skäl för att det blivit ännu viktigare än tidigare för industrin att inte lönerna ska dra iväg. Det är förstas riktigt att möjligheten att flytta verksamheten utomlands stärker arbetsgivarsidans förhandlingsposition gentemot löntagarna.¹⁴ Men det finns förmodligen också en effekt som verkar i motsatt riktning. Om arbetsgivarna i industrin lätt kan flytta verksamhet utomlands, blir de förmodligen mindre benägna att ta konflikter för att hålla emot löneökningar i Sverige: i en värld med stor kapitalrörlighet blir helt enkelt en återhållsam löneutveckling i Sverige av mindre betydelse för vinsterna i koncerner med internationell verksamhet.

En ytterligare aspekt gäller olika sektors relativa storlek. Det finns anledning att tro att ju större en sektor är, desto lättare är det att få legitimitet för att den ska vara normsättare. Figur 6 visar hur den relativa storleksordningen mellan varuproduktion och privata tjänster kastats om. 1970 svarade varuproduktion för en betydligt större andel av sysselsättningen än privata tjänster. Idag gäller det omvända. Denna utveckling gör det sannolikt svårare för den internationellt konkurrensutsatta industrin att i fortsättningen ensam agera märkessättare.

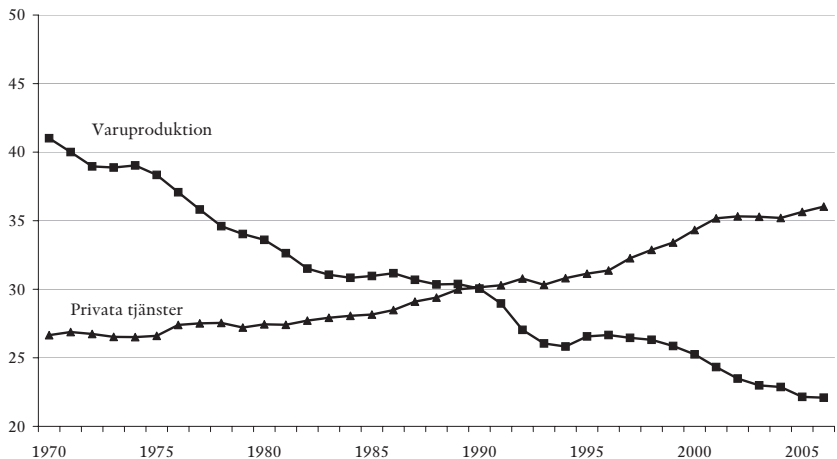
Dessutom bör man vänta sig att incitamenten för återhållsamma löneökningar i den hemmamarknadsorienterade tjänstesektorn blir starkare ju större denna är. Orsaken är att genomslaget av löneökningar på inflationen då blir större vilket kan väntas leda till starkare räntereaktioner från Riksbankens sida (Larsson 2007a).

Min slutsats blir att det inte längre är lika självklart som tidigare att industrin ska sätta löneökningssnormen och att övriga sektorer ska anpassa sig. Förmodligen finns det med dagens förhållanden flera sätt att ”rigga” avtals-

¹³ Denna slutsats ligger nära Larssons (2007a) resultat att reallönen i hemmamarknadssektorn alltid blir lägre i en inflationsmålsregim än i en regim med fast växelkurs (eller gemensam valuta). Se också fotnot 11.

¹⁴ Se t ex Rodrik (1997).

Figur 6
Andelar av total
sysselsättning
(procent)



Anm: Varuproduktion inkluderar utvinning av mineral, tillverkning, el-, gas-, värme- och vattenförsörjning samt byggverksamhet. Privata tjänster inkluderar parti- och detaljhandel, hotell- och restaurangverksamhet, transport, magasinering och kommunikation samt finansiell verksamhet.

Källa: OECD Employment and Labour Market Statistics, Employment by Activities and Status, Vol. 2007, Release 01.

systemet på som alla skulle fungera hyfsat. Det är inte uppenbart att man skulle hamna i just nuvarande system om man kunde starta från ”scratch”. Nu gör vi ju inte det, utan den tidigare historien har lett fram till vissa institutioner och synsätt som det kan vara effektivt att bygga vidare på. Vi vet också att lönebildningsinstitutioner förändras mycket långsamt och i regel först efter svåra kriser. Men det kan ändå finnas skäl att reflektera över olika sätt som avtalssystemet kan komma att utvecklas på.

5. Möjliga utvecklingsvägar

En första möjlighet är att avtalssystemet förblir ungefär som nu. Lönebildningen ska tillgodose kraven från ett stort antal intressenter och alla kan självklart inte vara nöjda hela tiden. I så fall behöver inte kritiken från Almega och turbulensen kring Handels avtal få så stora konsekvenser. Givet att inte hela tiden samma parter känner sig förfördelade, kan systemet ändå vara stabilt, eftersom ingen part då har tillräckligt starka incitament att bryta sig ur det.

Ovanstående är ett fullt möjligt scenario. Men det kan också vara att ta för lätt på saken. Trots allt visar tidigare erfarenheter från både Sverige och andra länder att avtalssystem successivt förändras över tiden när de grundläggande ekonomiska förhållandena ändras. När missnöjet till slut blev alltför stort, lyckades arbetsgivar sidan i Sverige under 1980-talet montera ner det tidigare centraliserade systemet. Om tjänstenäringarna successivt blir allt större i förhållande till industrin, är det knappast hållbart i längden med

ett system där industrin ensam svarar för normsättningen och tjänstesektorn anpassar sig till den. I en situation där även tjänstesektorn blir alltmer utsatt för internationell konkurrens, håller inte detta resonemang ens utifrån premissen att det är den internationellt konkurrensutsatta sektorn som ska sätta normen: den konkurrensutsatta sektorn innefattar numera också betydande delar av tjänstesektorn.

Om arbetsgivarförbunden utanför industrin anser att dagens system konsekvent tar för lite hänsyn till dem, finns det en betydande sannolikhet för att dessa permanent kan ställa sig utanför den nuvarande samordningen. Om det skulle medföra en återgång till den situation som rådde före Industriavtalet med mer okoordinerade förhandlingar på branschnivå, skulle det allvarligt försämra möjligheterna att uppnå en återhållsam löneutveckling.

Ett sätt att minska riskerna för en sådan utveckling skulle kunna vara att förändra dagens system så att tjänstesektorerna ges större inflytande på normsättningen. Det måste rimligen innebära nya institutionella former för samordningen där industrin och tjänstenäringarna blir mer jämbördiga parter. Mitt tidigare resonemang om att konsekvenserna av för höga löneökningar är mycket kännbara också för tjänstesektorn i nuvarande penningpolitiska regim talar för att en sådan uppläggning skulle kunna fungera.

6. Möjligheterna till relativlöneförändringar

Ett grundproblem i dagens avtalssystem – liksom i alla alternativ som bygger på normbildning av det slag som jag analyserat – är svårigheterna att åstadkomma marknadsmässigt motiverade förändringar av relativlönerna. I den mån sådana kommer till stånd, sker det främst genom att löneökningarna utöver avtalen blir olika höga på olika områden. Även om marknadsläget motiverar det, är det däremot närmast omöjligt att få till stånd lägre *avtalsmässiga* löneökningar i andra sektorer än i industrin, eftersom denna sluter sina avtal först och andra sektorer sedan inte kan lägga sig lägre. Det skulle vara en fördel om också avtalen kunde bidra till marknadskonforma relativlöneförändringar. En mer *flexibel* uppläggning av avtalsrörelserna, där andra avtalsområden ibland skulle kunna göra upp om lönerna före industrin, vore ett sätt att åstadkomma detta.

Det är lätt att från teoretiska utgångspunkter argumentera för mer flexibla avtalsrörelser, men det är mycket svårare att åstadkomma detta i praktiken. Orsaken är att fack och arbetsgivare ofta har motsatta intressen på denna punkt: facken vill generellt ha en högre norm för följande avtal än arbetsgivarna. Samtidigt bör det finnas tillfällen då det ligger i allas intresse att låta en sektor med mindre löneökningstrymme gå före de andra både för att få en rimlig utveckling av lönerelationerna och för att förhindra att de samlade löneökningarna i ekonomin blir så höga att de hotar sysselsättningen.

En slutsats blir att det borde föras en mer öppen offentlig diskussion före avtalsrörelserna om hur förhållandena skiljer sig åt mellan olika sektorer och hur det kan motivera olika höga lönepåslag. Det är i princip något

egendomligt med ett system där det ”normala” är att exakt följa en norm för löneökningarna och där bevisbördan läggs på den som vill avvika. Egentligen borde det omvända gälla: bevisbördan borde ligga på den som exakt vill följa normen, eftersom det är mycket osannolikt att förhållandena i olika sektorer motiverar exakt lika stora lönelöft.

Ett ytterligare sätt att öka flexibiliteten i lönebildningen kan vara *öppningsklausuler* i avtalen som skulle tillåta löneökningarna i enskilda företag att avvika nedåt från förbundsavtalen om det finns enighet om det på det lokala planet. Sådana öppningsklausuler är vanliga i t ex Tyskland.¹⁵ De skulle öka flexibiliteten i relativlönerna och möjliggöra lägre löneökningar än enligt normen inte bara i enskilda företag utan också i hela sektorer där marknadsförutsättningarna utvecklar sig dåligt.

Ett problem är att alla förslag om att marknadsläget i olika sektorer ska få större genomslag på lönerelationerna delvis strider mot facketns grundläggande affärsidé om att hålla nere löneskillnaderna. I Sverige går det tillbaka i varje fall så långt som till 1950-talets debatt om den *solidariska lönepolitiken*. Men facket står samtidigt inför en målkonflikt mellan kort och lång sikt: om man på kort sikt är alltför framgångsrik i att motarbeta marknadsmässiga förskjutningar av relativlönerna, riskerar man på lång sikt att arbetsgivarna bryter sig ur den nuvarande samordningen och därmed gör det svårare att på lång sikt utjämna lönerna mellan olika avtalsområden.¹⁶ Den decentralisering av lönebildningen som ägt rum i många länder under de senaste 20-30 åren – framför allt i anglosaxiska länder som Storbritannien, Nya Zeeland och Australien men också i Tyskland – kan delvis ses som en reaktion mot tidigare svårigheter att anpassa lönebildningen efter enskilda sektors och företags specifika behov. Dessa behov verkar ha blivit successivt större i takt med att näringslivet blivit allt mer heterogent.¹⁷

7. Avslutande synpunkter

En avslutande fråga är om det verkligen *behövs* normer för lönebildningen. Det bästa svaret är förmodligen att sådana normer alltid bildas på ett eller annat sätt. I decentraliserade och osynkroniserade system (där uppgörelser om lönerna träffas ute i företagen vid olika tillfällen och olika löneavtal därför överlappar varandra) som i de anglosaxiska länderna utgörs normen av den *genomsnittliga* löneökningstakten. Följden blir att förändringar i denna endast sker långsamt eftersom tidigare lönebeslut fortsätter att påverka normen under lång tid.

¹⁵ Se Calmfors m fl (2004, 2005).

¹⁶ Generellt sett fungerade samordningen mycket ”bättre” på LO-sidan än på arbetsgivarsidan i 2007 års avtalsrörelse, eftersom LO-förbunden formulerade gemensamma löneökningsskrav. När IF Metall fick igenom 85 procent av sina löneökningsskrav i sitt avtal med Teknikföretagen blev normen – som också i stort sett genomdrevs – att även andra förbund skulle förhandla fram löneökningar som motsvarade 85 procent av kraven. Eftersom kraven preciserats i kronor, och inte i procent, fick avtalen därigenom en låglöneprofil med större procentuella löneökningar ju lägre genomsnittslönen låg på ett område. Se Riksbanken (2007).

¹⁷ Se Calmfors m fl (2001, 2004).

Med decentraliserad och osynkroniserad lönebildning bildas lönebildningsnormerna så att säga automatiskt. Men i det svenska avtalssystemet – liksom i de flesta andra system i Västeuropa – har arbetsmarknadsparterna möjligheten att välja vem som ska vara normsättare. Det är därför viktigt med en kontinuerlig diskussion om hur normbildningen bör gå till och där man måste vara öppen för reformer i takt med att de grundläggande ekonomiska förhållandena ändras. Min slutsats är att vi förmodligen har över-skattat fördelarna med det nuvarande svenska avtalssystemet. Uppläggningsen med industrin som ensam märkessättare är förmodligen inte den mest lämpliga i en situation med växande betydelse för tjänstesektorerna och en penningpolitisk regim med inflationsmål och rörlig växelkurs. Det finns anledning att tro att dagens system inte är långsiktigt stabilt. Tjänstesektorn bör förmodligen få ett större inflytande på normbildningen om det ska gå att upprätthålla en samordning som bidrar till en återhållsam löneutveckling. Det är sannolikt också önskvärt med större flexibilitet i fråga om vilken sektor som ska sluta sina avtal först, så att möjligheterna till marknadskonforma relativlöneförändringar vidgas.

Bhaskar, V (1990), "Wage Relatives and the National Range of Unemployment", *Economic Journal*, vol 100, s 60-66.

Calmfors, L m fl (2001), "The Future of Collective Bargaining in Europe", i Boeri, T, A Brugiavini och L Calmfors (red), *The Role of Unions in the Twenty-First Century*, Oxford University Press, Oxford.

Calmfors, L m fl (2004), *Report on the European Economy 2004*, European Economic Advisory Group, CESifo, München.

Calmfors, L m fl (2005), *Report on the European Economy 2005*, European Economic Advisory Group, CESifo, München.

Driscoll, J och S Holden (2004), "Fairness and Inflation Persistence", *Journal of the European Economic Association*, vol 2, s 240-251.

Edgren, G, K-O Faxén och C-E Odhner (1970), *Lönebildning och samhällsekonomi*, SAF, LO och TCO, Stockholm.

Edingruppen (1995), *I takt med Europa: samhällsekonomiska aspekter på lönebildningen*, LO, Stockholm.

Holden, S och F Wulfsberg (2007), "How Strong is the Macroeconomic Case for Downward Real Wage Rigidity?", manuskript, Norges Bank, Oslo.

Kahneman, D och A Tversky (1979), "Prospect Theory: An Analysis of Decisions under Risk", *Econometrica*, vol 47, s 263-291.

Konjunkturinstitutet (2007a), *Lönebildningsrapporten*, Stockholm.

Konjunkturinstitutet (2007b), *Konjunkturläget*, augusti, Stockholm.

Konjunkturinstitutet (2008), *Konjunkturläget*, januari, Stockholm.

Larsson, A (2007a), *Real Effects of Monetary Regimes*, Monograph Series 57, Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet.

Larsson, E (2007b), "Han tror på prestationslöner", *LO-tidningen*, 1 juni 2007.

LO-tidningen (2007), nr 22, 2007.

McDonald, I och H Sibly (2005), "The Diamond of Macroeconomic Equilibria and Non-Inflationary Expansion", *Metroeconomica*, vol 56, s 393-409.

Medlingsinstitutet (2006), *Avtalsrörelsen och lönebildningen*, Medlingsinstitutets årsrapport, Stockholm.

Medlingsinstitutet (2007), *Avtalsrörelsen och lönebildningen*, Medlingsinstitutets årsrapport, Stockholm.

OECD (2006), *Employment Outlook*, OECD, Paris.

OECD (2007), *Employment Outlook*, OECD, Paris.

Regeringens proposition 1999/2000:32, *Lönebildning för full sysselsättning*, Sveriges riksdag.

Riksbanken (2007), *Penningpolitisk rapport*, nr 2, Sverige Riksbank, Stockholm.

Rodrik, D (1997), *Has Globalization Gone Too Far?*, Institute for International Economics, Washington, DC.

SOU 2006:32, *God sed vid lönebildning*, Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm

REFERENSER