

Tretton perspektiv på lönebildningen

ANTOLOGI

Medlingsinstitutet
National Mediation Office

Tretton perspektiv på lönebildningen

ANTOLOGI

Medlingsinstitutet
National Mediation Office

Medlingsinstitutet

Box 1236

111 82 Stockholm

Telefon 08-545 292 40

www.mi.se

Medlingsinstitutet är en myndighet under Näringsdepartementet, verksam sedan hösten 2000.

En huvuduppgift för Medlingsinstitutet är att verka för en väl fungerande lönebildning. Medlingsinstitutet är också central myndighet för den statliga medlingsverksamheten och ansvarar för medling i arbetsmarknadskonflikter.

Medlingsinstitutet är statistiksansvarig myndighet för den officiella lönestatistiken, som beställs från Statistiska Centralbyrån, SCB.

Tretton perspektiv på lönebildningen

– ANTOLOGI

ISBN 91-974450-0-2

© Författarna och Medlingsinstitutet 2003

Redaktör: Anne-Marie Egerö

Omslag, form och originalproduktion: Forma Viva, Linköping

Tryck: LTAB, Linköping 2003

- 1 Förord
- 6 Lönebildningen fungerar, men ...
Lars-Gunnar Albåge, Rune Larson
- 22 Strålande tider, eller?
Dan Andersson
- 34 Överdriven hysteri kring lönebildningen
Jan Bröms
- 42 Vad kan vi lära av Lisa?
Nils Elvander
- 52 Likställda parter är viktigare än
garanterade löneökningar
Eva Fernvall
- 62 Kravkarnevalen
Göran Greider
- 70 En baksätessförarens betraktelser
Svante Nycander
- 82 Lönebildningen och fackföreningarna
Anders Sandgren
- 96 Lönebildningens normer i framtiden
Roland Spånt
- 116 Löneavtalen – norm för kostnadsbegränsningar
eller grund för lokal och individuell lönebildning?
Göran Trogen
- 128 Klokt placerade fem procent
bättre än stelbent utlagda tre
Gunnar Wetterberg
- 138 Ett kritiskt perspektiv
Anders Wiklund
- 148 Arbetsmarknad och lönebildning
Svante Öberg

Innehåll

Förord

Till Medlingsinstitutets uppgifter hör att ”verka för en väl fungerande lönebildning”. I den proposition som låg till grund för riksdagens beslut om Medlingsinstitutet konstateras att en väl fungerande lönebildning kännetecknas av:

- god reallöneutveckling
- hållbar sysselsättningstillväxt
- löneutveckling i nivå med våra konkurrentländer
- få konflikter med kostnader för tredje man.

Till detta kan man lägga att lönebildningen också

- ska medföra jämställda löner mellan kvinnor och män
- ska fungera med olika lönebildningsformer
- ska kunna hantera för ekonomin önskvärda förändringar i relativa lönelägen.

Allt detta ska åstadkommas inom det samhällsekonomiska utrymme som bestäms av produktivitetsutvecklingen inom konkurren utsatt verksamhet och Riksbankens inflationsmål. Om löneökningarna hotar inflationsmålet är det Riksbankens skyldighet att ingripa med räntehöjningar.

De nya samhällsekonomiska förutsättningarna för lönebildningen innebär att ekonomin är överordnad arbetsfreden och inflationsmålet överordnat sysselsättningen. Drastiskt sammanfattat kan sägas att om parterna på arbetsmarknaden tidigare genom lönebildningen bestämde inflationens storlek så har de nu ett avgörande inflytande på arbetslösheten.

Att detta ställer stora krav på arbetsmarknadens parter är uppenbart. Trots detta har vi under senare år inte haft någon mer omfattande offentlig debatt om lönebildningen. Medlingsinstitutet vill medverka till att få till stånd mer av sådan offentlig diskussion om problem, möjligheter och samhällsekonomiska restriktioner för lönebildningen. Diskussionen är viktig inte minst i perspektivet av ett eventuellt medlemskap i EMU.

Vi bjöd därför in ett antal skribenter, samhällsdebattörer och organisationsföreträdare – aktiva och seniorer – att bidra med sina personliga åsikter om lönebildningen. Artiklarna skrevs under hösten.

Stockholm i januari 2003

Anders Lindström, generaldirektör

Lars-Gunnar Albåge

var ansvarig för SAF:s förhandlingsverksamhet 1971–1990. Han var ledamot av Rehnbergskommissionen 1990-1993, ordförande i arbetsgivarkommittén 1992, ordförande i sjuk-och arbetsskadekommittén 1993, ordförande i Stiftelsen Centralfonden för anställda inom skogsbruket och skogsindustrin 1990 –2002. Albåge har varit medlare i förhandlingar på arbetsmarknaden sedan 1991 och Opartisk ordförande enligt Industriavtalet 1997–2002.



Foto: Johan Tibbelin

Rune Larson

är medlare sedan 1991 och var Opartisk Ordförande inom Industriavtalet från starten 1997 till 2002. Han var förhandlingschef på TCO-S från 1970 till pensioneringen 1990 och sedan ledamot av Rehnbergskommissionen 1990-93. 1992 var han ordförande i årsarbetstidsutredningen och hade uppdraget som vice ordförande i Statens Förlikningsmannarexpedition 1995-2000.



Foto: Johan Tibbelin

Lönebildningen fungerar, men ...

LARS-GUNNAR ALBÅGE OCH RUNE LARSON

Alltför stora lönekostnadsökningar under perioden 1970-1990 förorsakade försämrad internationell konkurrenskraft, vilket i sin tur ledde till politiska beslut om devalveringar och till uteblivna reallöneökningar för löntagarna.

I dag fungerar lönebildningen avsevärt mycket bättre. Men grundat på våra erfarenheter av arbetsmarknaden sedan 1960-talet ser vi orosmoln.

Vad är lönebildning?

Vi har sedan 1990 gemensamma erfarenheter av lönebildningen. Begreppet lönebildning är mångfacetterat och svårgripbart och några enkla svar finns inte. Bakom ligger – som bilden illustrerar – många intressemotsättningar och målkonflikter.

Mål \ Aktörer	Staten	Medlare	Parterna genom			Marknaden	Individerna
	Regering och riksdag	OpO	Avtalsrörelser	Kollektivavtalet som styrmedel	Lokala förhandlingar		
Samhällsekonomisk balans – internationell konkurrenskraft	Har avgörande inflytande	Har visst inflytande	Har avgörande inflytande	Har visst inflytande	Har visst inflytande	Har visst inflytande	Har visst inflytande
Väl fungerande lokal lönebildning	Har visst inflytande	Har visst inflytande	Har visst inflytande	Har avgörande inflytande	Har avgörande inflytande	Har visst inflytande	Har visst inflytande
Arbetsfred	Har visst inflytande	Har visst inflytande	Har avgörande inflytande	Har visst inflytande	Har visst inflytande	Har visst inflytande	Har visst inflytande



Har avgörande inflytande



Har visst inflytande



Har inget inflytande

Lönebildningens aktörer är således många. De fackliga organisationerna och arbetsgivarorganisationerna påverkar lönebildningen genom kollektivavtalen. Regeringen, riksdagen och Riksbanken har genom lagstiftning och ekonomisk politik viktiga intressen i och inflytande över lönebildningen. Men ytterst är det de miljontals löntagarna och de hundratusentals arbetsgivarna – privata och offentliga, stora och små – som är de verkliga beslutsfattarna.

En väl fungerande lönebildning grundas på statens neutralitet gentemot arbetsmarknadens parter och på parternas ansvar, med kollektivavtalet och dess tillämpning som verktyg. Målen är som vi ser det:

- Samhällsekonomisk balans med låg inflation, internationell konkurrenskraft, hög sysselsättning, reallöneökning och välfärd.
- Individuell lönesättning som främjar goda arbetsresultat och individuell utveckling och som upplevs som rättvis av individer och grupper av individer och därför måste vara dynamisk och föränderlig.
- En lönebildning utan förödande konflikter.

Stabiliseringsavtalen 1991-1992 – en milstolpe

Det är huvudsakligen inte parternas fel utan en svag ekonomisk politik som har skapat den situation vi har nu.

Så inledde Bertil Rehnberg Förhandlingsgruppens – senare Rehnbergkommissionens¹ – arbete, när vi började i mars 1990. Utöver oss tre ingick Harry Fjällström och Tobias Lund i gruppen.

Perioden 1970–1990 var fylld av negativa händelser. Stillastående reallöner för löntagarna, svårigheter för svensk industri att klara den internationella konkurrensen, stora motsättningar mellan parterna på arbetsmarknaden och försämrad valuta. Det skulle visa sig att utvecklingen under 1990-talet blev minst lika dramatisk, men nu i positiv riktning.

Regeringen tillsatte den 1 mars 1990 Rehnbergkommissionen med uppdrag att följa förhandlingarna om nya avtal på arbetsmarknaden. Avtalen skulle avse prisklausulerna enligt gällande av-

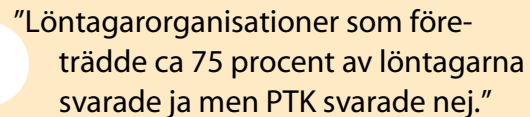
tal för 1990, nya avtal för 1991 och leda till en radikal dämpning av de totala löneökningarna inklusive löneglidning under 1991.

Efter en månads överläggningar med arbetsmarknadens parter presenterade vi den 30 mars en rekommendation till lösning av avtalsfrågan 1990 och 1991. Ett genomförande skulle innebära en halvering av löneökningarna från och med 1991. Nästan alla arbetsgivarorganisationer svarade ja. Löntagareorganisationer som företrädde ca 75 procent av alla löntagare svarade ja men PTK svarade nej. Regeringen ansåg det inte vara möjligt att vi fullföljde tanken på stabiliseringsavtal våren 1990. Därmed följde avtalsmässiga kostnadsökningar till följd av avtalens prisklausuler och av fortsatt stark löneglidning på de flesta avtalsområden.

Under sommaren 1990 blev tecknen på en nedgång i den svenska ekonomin ännu tydligare. Efter sonderingar hos arbets-

marknadens parter och överläggningar med oss i Rehnbergkommissionen beslutade regeringen i september att ge oss ett nytt uppdrag. Vi skulle börja med att söka nå enighet med parterna om en bedömning av utvecklingen inom ekonomin och på arbetsmarknaden. Därefter skulle vi begära bekräftelse från arbetsmarknadens parter att de var beredda att medverka till stabiliseringsavtal. Om svaren blev ja skulle förhandlingar påbörjas.

Under september samlade vi in underlag för vår bedömning, utarbetade en sammanställning om det ekonomiska läget och den väntade utvecklingen samt om lönebildningens roll. Översikten visade att Sverige hade hamnat i allvarliga strukturella ekonomiska balansproblem. Svensk ekonomi var på väg in i en ny kostnadskris. Jämfört med omvärlden var inflationen hög samtidigt som den ekonomiska tillväxten var mycket lägre än i jämförbara länder. Konjunkturen började försvagas även om arbetslösheten fortfarande var låg. Industrisektorn fortsatte att krympa och en ytterligare nedgång i industriinvesteringarna kunde förväntas. Bytes- och betalningsbalansen hade stegvis försämrats. Höga nominella löneökningar hade inte ökat reallönerna, samtidigt som svenska före-



”Löntagareorganisationer som företrädde ca 75 procent av löntagarna svarade ja men PTK svarade nej.”

tag i snabb takt hade tappat marknadsandelar på grund av stigande priser och urholkad konkurrenskraft. Kostnadsutvecklingen i näringslivet ledde till att arbetstillfällena flyttades till andra länder. Räntenivån hade drivits upp och produktivitetsoökningen inom både näringsliv och offentlig sektor var ringa eller ingen alls. Vi gick igenom materialet med centralorganisationernas chefekonomer. De delade våra slutsatser.

I kommissionen ansåg vi emellertid att det fanns goda förutsättningar att bryta den höga pris- och löneökningstakten. Tillsammans med skattereformen 1991 skulle samtidiga och likvärdiga stabiliseringsavtal med låga nominella löneökningar och omfattande hela arbetsmarknaden

"Avtalen skulle ha samma giltighetstid och de skulle ge ett likvärdigt utfall."

kunna bidra till den nödvändiga nedväxlingen av priser och löner. I en skrivelse i september 1990 begärde vi parternas syn på den beskrivna ekonomiska utvecklingen, på behovet av stabiliseringsavtal och på parternas villighet att medverka i förhandlingar om sådana avtal.

Det visade sig att det fanns en bred uppslutning bakom våra bedömningar. I fråga om förhandlingar ställde så gott som alla parter upp tre villkor: Hela arbetsmarknaden skulle omfattas av stabiliseringsavtal, avtalen skulle ha samma giltighetstid och de skulle ge ett likvärdigt utfall.

En stor del av hösten ägnade vi åt överläggningar med parterna. Grundat på vårt förslag av den 20 december 1990 träffades stabiliseringsavtal för perioden den 1 januari 1991 – den 31 mars 1993 på drygt 75 procent av arbetsmarknaden. Avtalen innebar att det rådde fredsplikt under 27 månader. Avtalen saknade pris- och löneutvecklingsgarantier och löneökningar utanför avtalen (löneglidning) begränsades starkt genom särskilda kontrollstationer, som vi i kommissionen hade ansvaret för. I skrivelsen till parterna med förslaget till stabiliseringsavtal uttalade vi att en central uppgift för avtalen var att medverka till lägre inflation för att kunna skydda och förbättra reallönerna. För att få det eftersträlvade genomslaget på priserna måste enligt vår mening låga löneökning-

ar under avtalsperioden omedelbart beaktas av prissättare på alla områden. Det gällde enligt vår mening att bryta de förväntningar om kostnadsökningar som brukade styra prisbildningen. Till vår skrivelse bifogade vi brev med uttalanden av livsmedelsbranschen och dagligvaruhandeln, vilka vid överläggningar med oss försäkrade att man skulle avskaffa automatiken i prisbildningen och hålla nere prisökningarna om det träffades stabiliseringsavtal. Åtagandena kom att få stor betydelse.

Stabiliseringsavtalen medverkade till en kraftig nedväxling av kostnadsutvecklingen. Löneökningarna begränsades för hela 27-månadersperioden till ca 6 procent. Samtidigt sjönk prisutvecklingen vid årsskiftet 1992/ 1993 till 2 procent. Därmed hade pris- och lönespiralen från 1980-talet brutits. Förändringarna underlättade omläggningen av den ekonomiska politiken – låg inflation och självständig riksbank – i samband med EU-inträdet. Samtidigt innebar stabiliseringsavtalen att SAF/LO-epoken upphörde och att branschavtal blev regel på den privata sektorn.

I vårt förslag om stabiliseringsavtal uppmanade vi parterna att inför 1993 års förhandlingar se över lönesystem och avtalskonstruktioner i syfte att även framdeles begränsa löneglidningen. Vi ansåg det vara angeläget att parterna under avtalsperioden analyserade systemen för lönebildningen och dess effekter bl.a. på Sveriges internationella konkurrenskraft så att det trendbrott som stabiliseringsperioden beräknades leda till inte bara blev en parentes. För att den kraftiga nedväxlingen genom stabiliseringsavtalen skulle bli bestående förutsattes minskad automatik i avtalssystem och förhandlingsmetodik. Även om det kom att dröja några år innan vår uppmaning gav några märkbara resultat i avtalen, innebar perioden med stabiliseringsavtal en radikal förändring av pris- och lönebildningen och därmed också i synen på dessa frågor.

”Perioden med stabiliseringsavtal innebar en radikal förändring av pris- och lönebildningen.”

1993 års avtalsrörelse – samhällsekonomin utgångspunkt

Utvecklingen i det svenska samhället under de år då stabiliseringsavtalen gällde var händelserik. Problemen var i huvudsak svenska men krisen i världsekonomin och andra händelser, framför allt kommunismens fall, hade naturligtvis också stor inverkan på Sverige. Sverige begärde 1990 inträde i EU. En borgerlig regering tillträdde 1991. Den stora skattereformen började genomföras 1992. På sensommaren och förhösten samma år förekom allvarliga spekulationer mot kronan, vilket ledde till att Riksbanken stegvis höjde den s.k. styrräntan – som mest till 500 procent – och till krisöverenskommelser mellan regeringen och den socialdemokratiska oppositionen. Den fasta kronkursen övergavs den 19 november 1992 och kronan fick flyta fritt. Den sjönk dramatiskt ...

Inför 1993 års förhandlingar var situationen följande:

- På basis av krisöverenskommelserna hade riksdagen beslutat att minska den lagstadgade semesterrätten till 25 dagar per år och att införa en karensdag i fråga om sjuklönen. Riksdagen förutsatte att dessa beslut skulle komma att tillämpas av parterna i kollektivavtalen.
- I lönefrågorna hade LO angett en ”trappa” för förbundens lönekrav, där de olika stegen var anpassade till respektive avtalsområdes relativa löneläge.

Den första förhandlingen kom att bli mellan HAO Handelsarbetsgivarna och Handelsanställdas förbund. I slutet av mars strandade förhandlingarna och strejkvarsel utfärdades av Handels. Konflikten skulle inledas vid det gällande avtalets slut den 31 mars. En vecka innan strejken skulle bryta ut utsågs vi två av Förlikningsmannaexpeditionen att medla. Vi bestämde oss för att utforma en principskiss för förhandlingsarbetet, som enligt vår mening med vår bakgrund i Rehnbergkommissionen måste ligga till grund för förhandlingarna. Vad vi inte informerade parterna om var att vi hade enats om att avgå som medlare om vårt förslag avisades.

Principskissen innebar att vi avsåg

- att ta den fortsatt allvarliga utvecklingen i den svenska samhällsekonomin som utgångspunkt för vår medverkan i förhandlingarna,

- att föreslå en tvåårig avtalsperiod,
- att ändringarna i lagstiftningen om försämrade semester och sjuklön skulle införas i kollektivavtal samt
- att beakta att avtalen inom handeln skulle få direkt inverkan på andra avtalsområden.

Efter överläggningar med parterna överlämnade vi den 28 mars våra utgångspunkter för medlingen och begärde godkännande av uppläggningsen.

Parterna sa ja till principskissen och tre dagar senare lade vi fram en slutlig hemställan vilken godkändes av parterna samma dag som konflikten skulle bryta ut. Handels hade under hand förankrat sitt ställningstagande i LO. Löneökningarna blev per år hälften av det örestal som LO:s ”trappa” innebar.

Sedan avtal hade träffats även inom verkstadsindustrin mellan VI och Metall/SIF/CF hade ett samhällsekonomiskt försvarbart riktmärke satts för fortsatta förhandlingar på arbetsmarknaden. Många problem återstod att lösa på andra avtalsområden – ofta i medling – men tvisterna kom inte att gälla utrymmet.

1993 års avtalsrörelse innebar i praktiken en förlängning av stabiliseringsperioden med två år. Förnyelser skedde också i fråga om synen på förhandlingsmål och om sättet att lösa tvister på arbetsmarknaden:

- Parterna accepterade samhällsekonomiska utgångspunkter i medlingsprocessen.
- Prisstabilitet hade prioriterats i avtalen.
- Inga krav på följsamhetsklausuler hade återkommit.
- Statens förlikningsmännaexpedition fick ta hela ansvaret för medlingsverksamheten. Från 1993 utses inga medlare av regeringen.
- Parterna önskade att som medlare anlita tidigare aktiva partsförhandlare.

”1993 års avtalsrörelse innebar en förlängning av stabiliseringsperioden med två år.”

1995 års avtalsrörelse – en doktrin ställer till problem

Inför 1995 års avtalsrörelse var trots förbättring av samhällsekonomin behovet av återhållsamhet i fråga om lönebildningen stort. Bara på enstaka områden inom näringslivet kunde man märka en konjunkturuppgång. Ett sådant område var skogsindustrin. En socialdemokratisk regering tillträdde i september 1994. Efter folkomröstning blev Sverige medlem i EU från den 1 januari 1995. De följande åren kom att präglas av politiska åtgärder för att återställa landets vacklande samhällsekonomi. LO tog initiativet till den s.k. Edingruppen, som bestod av nationalekonomer från centralorganisationerna på arbetsmarknaden och som våren 1995 presenterade den lönepolitiska rapporten "I takt med Europa". Rapporten argumenterade för årliga lönekostnadsökningar på ca 3 procent för att bibehålla Sveriges internationella konkurrenskraft.

Det fanns en strävan att verkstadsindustrin skulle komma att bli först i 1995 års avtalsrörelse. Reella förhandlingar kom emellertid

inte igång före avtalens utlöpningsdag. Mot slutet av april varslade Metall/SIF/CF om stridsåtgärder. Vi utsågs tillsammans med Britt-Marie Bystedt som medlare. Våra ansträngningar inriktades på att

"Det fanns dock även positiva sidor av 1995 års avtalsrörelse."

med samhällsekonomiska utgångspunkter uppnå treårsavtal på nivåer som motsvarade utvecklingen under perioden 1991 till 1994.

Förhandlingarna tog emellertid en överraskande vändning genom att Arbio och Pappers träffade ett tvåårigt löneavtal med ett årligt kostnadsutrymme på ca 3,8 procent för massa- och pappersindustrin. Avtalet tillkom i enlighet med den då gällande SAF-doktrinen, att varje avtalsområde fritt kunde agera utifrån sina egna förutsättningar. Medlingsförhandlingarna inom verkstadsindustrin fick ajourneras men så småningom hamnade även dessa avtal i närheten av det nämnda procenttalet, dock i ett treårsavtal. Också avtalen på den övriga arbetsmarknaden följde normen från industrins avtal – i många fall efter medling och utbrutna konflikter. Parterna inom massa- och pappersindustrin fick utstå kritik från

olika håll. Lönekostnadsökningarna blev samhällsekonomiskt sett för stora både för näringslivet och för den offentliga sektorn. Därmed hade Edingruppens och även vår strävan misslyckats och återhämtningen i den svenska ekonomin försvårades och fördröjdes. Det fanns dock även positiva sidor av 1995 års avtalsrörelse. Avtalen innebar reallönehöjningar för löntagarna och en utveckling startade som kommit att reformera lönebildningsprocessen.

1997 – en ny samförståndsepok inleds

Till följd av problemen i 1995 års avtalsrörelse tog facken inom industrin våren 1996 initiativ till överläggningar med sina motparter om samarbete i bl.a. lönebildningsfrågan. Den 18 mars 1997 slöts mellan 12 arbetsgivareförbund och 7 fackförbund inom industrin² *Samarbetsavtal om industriell utveckling och lönebildning* – numera kallat Industriavtalet.

Avtalet, som reviderades den 5 oktober 1999, anser vi vara den viktigaste milstolpen i fråga om den svenska lönebildningen sedan 1938 års Saltsjöbadsavtal.

Industriavtalet syftar till att främja industriell utveckling, lönsamhet och konkurrenskraft för att därigenom lägga en grund för god löneutveckling och goda villkor i övrigt för de anställda.

- Genom avtalet tar parterna ett gemensamt ansvar för lönebildningen på sin del av arbetsmarknaden. Syftet är att ge industrins parter förutsättningar att utan stridsåtgärder genomföra konstruktiva avtalsförhandlingar med balanserade resultat.
- För att följa och främja tillämpningen av avtalet har parterna inrättat Industrikommittén, som skall vårda avtalet och se till att dess regler och syften respekteras.
- Förbundsparterna skall planera och genomföra löneförhandlingar i avsikt att slutföra dessa innan föregående avtal löpt ut. Förhandlingarna skall inledas tre månader före utlöpningsdagen med att parterna framställer sina krav.
- Industrikommittén utser opartiska ordförande med uppgift att bistå parterna i förhandlingarna.
- En månad innan det gamla avtalet löper ut skall opartisk ordförande träda in i förhandlingarna. Opartisk ordförande har möjlighet att agera på eget initiativ och kan begära utlåtande

från Industrins Ekonomiska Råd (IER), lägga egna förslag till lösningar och i viss utsträckning skjuta upp stridsåtgärder.

- Industrikommittén utser också IER, som består av fyra fristående ekonomer, vilka lämnar utlåtanden och rekommendationer i ekonomiska frågor på uppdrag av förbundsparterna, opartisk ordförande eller Industrikommittén.
- Stridsåtgärder som långsiktigt skadar verksamheten eller som drabbar tredje man i onödan eller är till fara för samhället skall undvikas. Om arbetskonflikt brutit ut kan Industrikommittén förordna att stridsåtgärden temporärt skall avbrytas. Anspråk på retroaktivitet går förlorad om av facklig organisation varslad stridsåtgärd träder i kraft.

1998 års avtalsrörelse

– den första med Industriavtalet³ som normgivare

Trots att många förhandlingar i 1998 års avtalsrörelse var besvärliga, såväl inom industrin som på andra delar av arbetsmarknaden, blev totalresultatet utomordentligt bra. När avtalsperioden hösten 2000 gick mot sitt slut kunde vi som opartiska ordförande inom industrin – tillsammans med IER – konstatera att den genomsnittliga löneökningen i allt väsentligt följt de inom industrin avtalade riktlinjerna. Lönekostnadsutvecklingen hade, i förening med en stark konjunkturuppgång, bidragit till en rad goda utvecklingstendenser i samhällsekonomin. Inflationen hade begränsats och räntorna hade varit låga. Därigenom hade reallöneutfallet för löntagarna blivit i genomsnitt mellan 2,5 och 3 procent per år. Antalet sysselsatta hade ökat väsentligt. Företagens vinstandel (kapi-

1988-1989 årligen		1998-2000 årligen	
• Prisökning	8-10%	• Prisökning	0-1%
• Löneökning	8-10%	• Löneökning	3-4%
• PUG/FUG/LUG ⁴		• Inga kontrollstationer	
• Omfattande löneglidning		• Marginell löneglidning	
• Reallöneökning	0	• Reallöneökning	2-3%

talfaktorns andel av det s.k. förädlingsvärdet) hade – med hjälp även av en stark produktivitet utveckling – kunnat stabiliseras trots avsevärd prispress på företagens produkter. Samtliga medlingsuppställningar, som träffades under perioden 1999–2000, följde den norm som skapades inom industrin i 1998 års avtalsrörelse.

Reallöneökningarna blev under perioden historiskt höga. Tabell på föregående sida visar skillnaderna i utveckling mellan slutet på 1980-talet respektive slutet på 1990-talet.

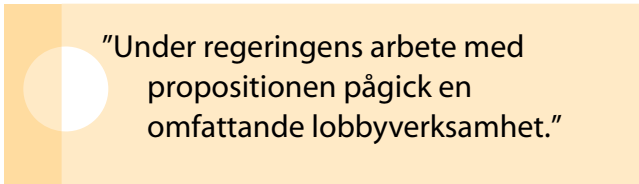
2000 – ny svensk modell för väl fungerande lönebildning

I maj 1996 hemställde regeringen till samtliga arbetsmarknadsparter att medverka till sådana reformer av lönebildningen att samhällsekonomi och konkurrenskraft kunde utvecklas till fördel för den ekonomiska tillväxten.

Hösten 1996 tillsatte LO det s.k. LISA-projektet⁵, som syftade till att återinföra SAF-LO-modellen och som sedermera ledde till utredningen om ett förstärkt förlikningsmannainstitut och regeringens proposition 1999/2000:32 – Lönebildning för full sysselsättning.

I april 1997 tillsattes generaldirektör Svante Öberg som särskild utredare med uppdrag att föreslå ett förstärkt förlikningsmannainstitut i syfte att förbättra förutsättningarna för en väl fungerande lönebildning⁶. I november 1998 presenterade utredningen sitt slutbetänkande Medling och Lönebildning. I betänkandet föreslogs dels inrättande av Medlingsinstitutet dels omfattande förändringar i de regelsystem i MBL som gäller förhandlingar – främst konflikträtten. Under regeringens arbete med propositionen pågick en omfattande lobbyverksamhet. Företrädare för LO såg lösningen på problemen i en återgång till LO/SAF-epoken och eftersträvade att återinföra de starkt centraliserade förhandlingarna. Det uppstod starka motsättningar mellan företrädare för LISA-projektet och bl.a. Facken inom industrin.

Regeringen utsåg i början av 1999 förre statsministern Ingvar Carlsson och generaldirektör Svante Öberg till samsynsmän med



”Under regeringens arbete med propositionen pågick en omfattande lobbyverksamhet.”

uppdrag att försöka ena arbetsmarknadens parter om att återinföra det gamla systemet. Vi fick tillfälle att för samsynsmännen redovisa vår syn på lönebildningen med utgångspunkt från Industriavtalet. Det fanns betydande motsättningar mellan parterna och samsynsmännens försök misslyckades. I december 1999 överlämnade regeringen sin proposition till riksdagen⁷. Propositionen byggde på att förhandlingarna på branschnivå hade kommit för att stanna. Industriavtalets tänkesätt hade haft framgång och LI-SA-projektet hade misslyckats.

Propositionen grundades på Industriavtalets konstruktion med förhandlingar mellan parter på branschnivå. Ur propositionen:

Industriavtalet spelade en betydelsefull roll för den minskning av den nominella löneökningstakten som kom till stånd i 1998 års avtalsrörelse. Överenskommelsen hade troligen även stor betydelse för att avtalsrörelsen i stort sett blev konfliktfri (sid. 23).

”Industriavtalet följdes under år 2000 av flera samarbetsavtal.”



Även i lagstiftningen syns påverkan av Industriavtalet (47b § 3 st MBL):

Parter som är ense om att de är bundna av ett avtal

om förhandlingsordning som innehåller tidsplaner för förhandlingar, tidsramar och regler för tillsättning av medlare, regler om medlarens befogenheter och regler om uppsägning av avtalet kan anmäla avtalet till Medlingsinstitutet för registrering. När avtalet har registrerats får under dess giltighetstid medlare inte utses utan parternas samtycke.

Bestämmelsen om avtal om förhandlingsordning syftar på motsvarigheter till vad som ingår i industrins förhandlingsavtal (bilaga A till Industriavtalet) och är i lagen ett uttryck för att parallella ordningar d.v.s. dubbla processer inte ska förekomma (sid. 48). Regeringen föreslog inte någon begränsning av konflikträtten.

Industriavtalet följdes under år 2000 av flera samarbetsavtal, främst mellan parterna på det statliga området och inom kommuner och landsting.

Förändringarna i lagen (MBL), inrättandet av Medlingsinstitutet

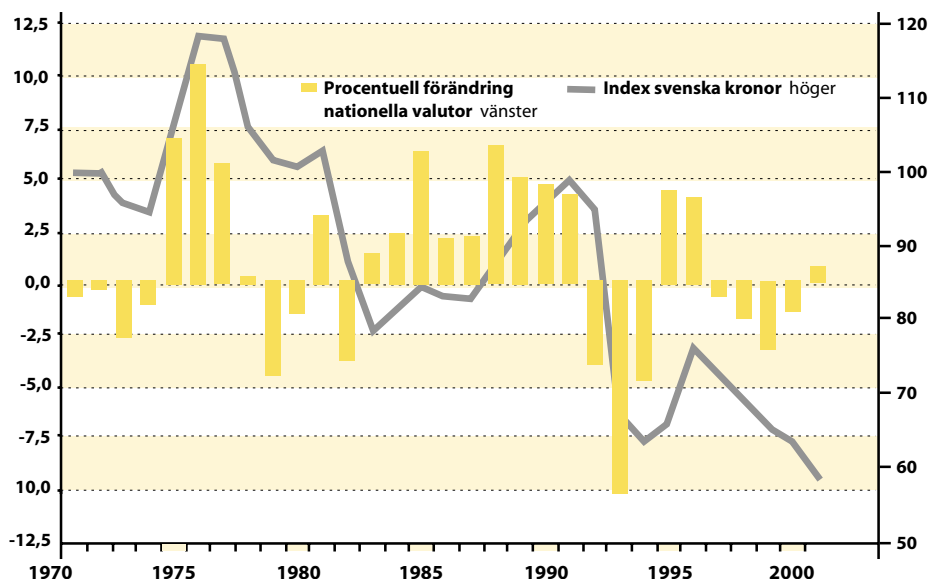
år 2000 – med uppdraget att utöver medling verka för en väl fungerande lönebildning – och tillkomsten av samverkansavtalen in-
nebar att en ny svensk modell för förhandlingarna hade etablerats.

2001 års avtalsrörelse⁸

– den första efter Medlingsinstitutets tillkomst

2001 års förhandlingar blev i många avseenden en upprepning av 1998 års avtalsrörelse. Inom industrin träffades avtal för tre år på förhållandevis låga nivåer. Den övriga arbetsmarknaden accepterade i stort sett industrins normerande roll. Inom den offentliga sektorn träffades flera femårsavtal på låga nivåer och även s.k. sifferlösa avtal. Avtalen mellan Svensk Handel och Handels respektive mellan Kommunal och Kommun- och Landstingsförbunden avvek något från industrins lönenorm. Bakgrunden var en allmän accept på den fackliga sidan för att dessa områden med stora lågavlönade kvinnogrupper skulle ”få mer”. Som framgår av diagram-

Diagram 2.3 Relativ arbetskraftskostnad per producerad enhet i tillverkningsindustrin. Sverige jämfört med 11 OECD-länder



Källa: Bureau of Labor Statistics, Konjunkturinstitutet.

met över arbetskraftskostnadernas utveckling (Unit Labour Cost)⁹ har främst genom den flytande kronan och produktivitetsetvecklingen den internationella konkurrenskraften hittills (november 2002) kunnat bibehållas och reallöneökningarna har fortsatt.

Framtiden

Vi anser att lönebildningen nu fungerar väl och att det finns en rad positiva utgångspunkter:

- Stabiliseringsavtalen 1991–1992 bröt pris- och lönespiralen och underlättade därmed omläggningen av den ekonomiska politiken.
- En självständig riksbank har till uppgift att bekämpa inflationen¹⁰.
- Medlingsinstitutet har inrättats med uppgiften att verka för en väl fungerande lönebildning.
- Industriavtalet och andra samverkansavtal har tillkommit med målsättningen samverkan i stället för konflikter.
- Löntagarna har fått reallönehöjningar i stället för standard-sänkning.
- Löneglidningen inom industrin har praktiskt taget upphört och avtalen innehåller inga garantier förbundna med löneutveckling eller prisutveckling.
- Lokal och individuell lönebildning har fått ökad vikt.
- Lönebildningen har kommit närmare de direkt berörda d.v.s. förbund, lokala parter och enskilda individer.

Finns det då inga problem med lönebildningen i dag?

Risken för en upprepning av de misstag som begicks under perioden 1970 – 1990 borde vara begränsad. Utvecklingen under 1990-talet har visat en betydande stabilitet i övergången från konfrontation till samverkan. Förändringarna har visat sig vara till fördel för företagen och löntagarna såväl som för samhället. Respekten för parter olik uppfattningar har ökat. Vi tror därför inte att arbetsmarknadens parter kommer att tillåta en återgång till ett föråldrat synsätt. Vi vill emellertid peka på några problem, som parterna har att hantera inför nästa avtalsrörelse:

- Den samhällsekonomiska stabiliteten måste även fortsättningsvis vara utgångspunkten för avtalsrörelserna.
- Den politiska inblandningen i parternas ansvar för lönebildningen måste hanteras.
- Den konkurrensutsatta sektorn förutsätts ha en lönenormerande roll¹¹.
- Osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män måste avvecklas.
- Förändringar av relationer mellan olika löntagargrupper kan behöva genomföras.
- Rättvisande individuell lönestatistik behöver införas.
- Ett kommande EMU-inträde skärper kraven på en väl fungerande lönebildning.

Hösten 2002 uttalade Konjunkturinstitutets (KI) generaldirektör att de totala lönekostnadsökningarna under de närmaste åren inte bör överstiga 3,5 procent per år. I dessa kostnader ska inrymmas avtalsenliga lönehöjningar, kostnadsökningar utöver avtal, särskilda kvinnolöneinsatser, andra relativförändringar mellan olika löntagargrupper, förbättrade allmänna anställningsvillkor samt ökade sjuklönekostnader och ökade sociala avgifter. Siffran 3,5 procent förutsätter också prisstabilitet och att produktivitetens utvecklingen i Sverige inte är lägre än i jämförbara länder.

Ett ökat inslag av statlig inkomstpolic var inte avsikten med regeringens proposition *Lönebildning för full sysselsättning*¹². Trots detta har vi både under och efter 2002 års valrörelse kunnat notera politisk inblandning i form av uttalanden om särskilda lönedel till kvinnor i den offentliga sektorn, vilket på sina håll lett till osäkerhet om parternas ansvar för lönebildningen.

En annan fråga för politiskt intresse är minskad arbetstid. Förslaget från Kommittén för nya arbetstids- och semesterregler (KNAS) innebär att av det av KI beräknade utrymmet på 3 procent ska inom hela arbetsmarknaden 1 procent år 2004 användas till minskad arbetstid. År 2005–2007 krävs en halv procent per år. Om riksdagen skulle besluta i enlighet med KNAS förslag har regering

”Ett genomförande av KNAS förslag skulle utgöra ett grundskott mot den fria förhandlingsrätten.

och riksdag allvarligt begränsat parternas förhandlingsmöjligheter för de kommande fem åren. KNAS hotar också kollektivavtalet som princip genom att underkänna de branschpassade avtal om arbetstidsförkortning och flexibla arbetstider, som parterna inom främst industrin träffat under perioden 1995–2001. Ett genomförande av KNAS förslag skulle mot denna bakgrund utgöra ett grundskott mot den fria förhandlingsrätten och få allvariga följder för nästa avtalsrörelse.

En väl fungerande lönebildning ställer krav på alla inblandade. Det politiska bidraget bör koncentreras på tillväxten i samhället. Utan tillväxt och produktivitet utveckling blir det inte mycket att fördela.

I propositionen Lönebildning för full sysselsättning anser regeringen att huvudansvaret för lönebildningen vilar på arbetsmarknadens parter samtidigt som staten har ett övergripande samhällsekonomiskt ansvar¹³.

Arbetsmarknadens parter förutsätts respektera de politiska besluten i t.ex. skattefrågor. Ska parterna kunna ta sitt ansvar för lönebildningen bör också de politiska beslutsorganen respektera att parterna löser utrymmes- och fördelningsproblemen genom kollektivavtal.

Fotnoter

- 1 Stabiliseringsavtal 1991-1992 (Arbetsmarknadsdepartementet Ds 1993:23).
- 2 Arbetsgivarorganisationerna: Almega Industri och Kemiförbundet, Byggnadsämnesförbundet, Föreningen Sveriges Skogsindustrier, Gruvornas Arbetsgivareförbund, Livsmedelsbranschens Arbetsgivareförbund, Skogs- och Lantarbetsgivareförbundet, Stoppmöbelförbundet, Stål- och Metallförbundet, Sveriges Verkstadsförening, Svetsmekaniska Arbetsgivareförbundet, TEKOindustrierna samt Träindustriförbundet och de fackliga organisationerna: Sveriges Civilingenjörsförbund, Industrifacket, SIF, Svenska Livsmedelsarbetareförbundet, Svenska Metallindustriarbetareförbundet, Svenska Pappersindustriarbetareförbundet samt Skogs- och Träfacket.
- 3 Se Industriavtalet i 1998 års förhandlingar – en rapport överlämnad till Industrikommittén i september 1998.
- 4 PUG/FUG/LUG = automatiska prisutvecklings-, förtjänstutvecklings- och löneutvecklingsgarantier.
- 5 Lönebildning, Inflation, Samhällsekonomi, Arbetslöshet.
(Se även Nils Elvanders kapitel i denna bok.)
- 6 *Se även Svante Öbergs kapitel i denna bok.*
- 7 Prop. 1999/2000:32
- 8 Se Avtalsrörelsen och lönebildningen 2001 – Medlingsinstitutets årsrapport 2002 och Industriavtalet i 2001 års avtalsrörelse – rapport till Industrikommittén i februari 2002.
- 9 Ur Industriavtalet 2001 i halvtid av Industrins Ekonomiska Råd den 30 september 2002.
- 10 Riksbankens mål är att begränsa inflationen till 2 procent, plus/minus 1 procentenhet.
- 11 Prop. 1999/2000:32 sid. 44.
- 12 Prop. 1999/2000:32 sid 41.
- 13 Prop. 1999/2000:32 sid 15

Dan Andersson

är chefekonom på LO sedan 2000. Innan dess var han statssekreterare på näringsdepartementet 1998 till september 2000. Dessförinnan var han LO-ekonom 1983-1998 och innan dess utredare på Metall.



Strålande tider, eller?

DAN ANDERSSON



Just nu ser allt bra ut i lönebildningen. Det är till och med strålande tider för svenska löntagare. Den svenska real-löneutvecklingen har sedan 1996 varit ungefär dubbelt så hög som genomsnittet i övriga EU-länder. I Sverige har reallönerna (räknat i årstakt) ökat med drygt 3,5 procent, medan motsvarande ökning i EU-länderna varit 1–2 procent.

Är då allt frid och fröjd med lönebildningen? Här ska jag ta upp lönefördelningen och den framtida stabiliteten, därmed också frågan om lönebildningen i Sverige är förenlig med medlemskap i EMU.

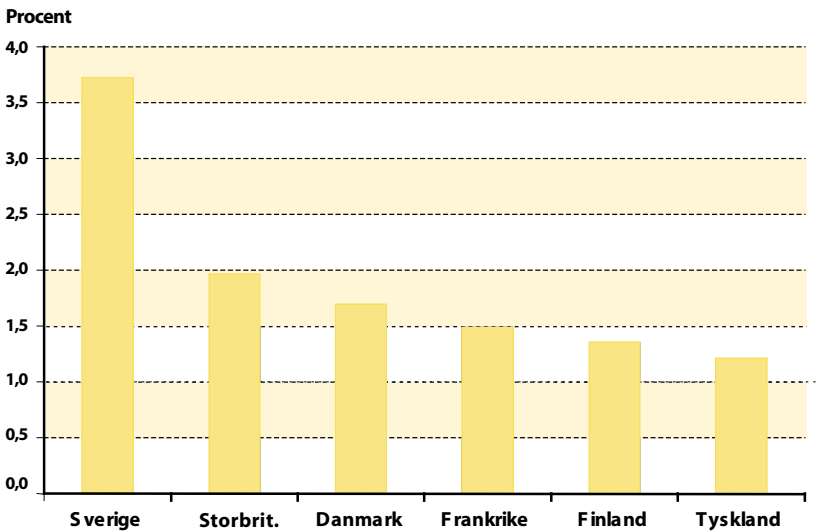
Tabellen på sidan 23 visar att arbetarna har tagit ut löner enligt den norm på ca 3,5 procent som LO har anvisat medan tjänstemännen i stället har ökat med ca 4 procent (1994–2001). Det är inte en uthållig lösning att bara en grupp på arbetsmarknaden följer normerna för lönebildningen.

Saco-förbund argumenterar mot hänsyn till lönenorm

Alla fackförbund deltar inte i normeringen kring en europanorm, d.v.s. att lönerna bör stiga i takt med övriga Europa. I praktiken har Saco, inte minst dess yrkesförbund, gjort ideologi av praktiken och argumenterar nu för att facket inte ska ta hänsyn till lönepolitiska normer.

Den nya lagstiftningen har givit Medlingsinstitutet en relativt svag roll i avtalsförhandlingarna och ingen roll alls när det gäller normbildningen vad avser en lämplig löneökningstakt. Förhoppningen var i stället att Industrins samarbetsavtal skulle klara att normera

Diagram 1: Reallönekostnadsutveckling per timme i näringslivet.
Genomsnittlig årstakt 1996-2001



Källa Mats Morin LO

hela arbetsmarknaden. Det visade sig inte fungera tillräckligt bra.

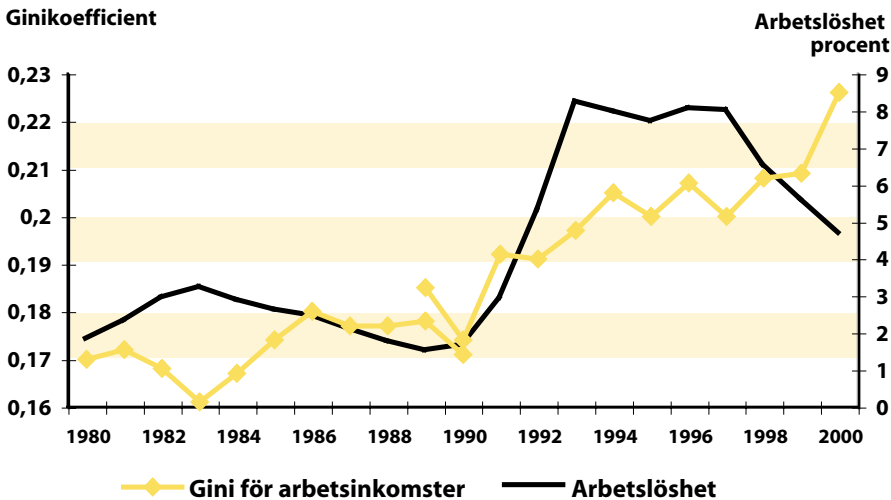
Sverige har nu därför en situation för lönebildningen som påminner om den på 1980-talet. Den konkurrensutsatta sektorn normerar i dag inte utvecklingen i den skyddade sektorn. Industrier är således inte löneledande. Erfarenheten är att detta, vid fast växelkurs, brukar innebära att kostnadsnivån på hemmamarknaden successivt kommer att driva upp lönenivån så att den också stiger i industrier och därmed leder till konkurrenskraftsproblem och minskande industrisysselsättning.

Det som nu sker inom lönebildningen är långsiktigt sannolikt mycket betydelsefullt. Arbetsgivarna abdikerar inom flera sektorer, tydligast inom den kommunala sektorn, från den nationella arbetsgivarrollen vad avser normbildning och fördelning av löneutrymmet. Flera av hemmamarknadssektorerna har en snabb löneutveckling vilket tyder på att arbetsgivarna inte har kontroll över kostnadsutvecklingen.

Lönespridningen

Att inkomstspridningen ökar när arbetslösheten stiger är för en ekonom inte så underligt. Ökad inkomstspridning kan också bero på ökade kapitalvinster. Men här nedan redovisar vi inkomster som kommer av arbete och inte kapitalvinster. Av diagrammet nedan framgår att inkomstspridningen ökade samtidigt som arbetslösheten ökade i början av 1980-talet. Diagrammet visar att arbetslösheten har haft ett samband med inkomstfördelningen fram till 1998.

Diagram 2: Sambandet mellan ginikoefficienten för arbetsinkomster och för den öppna arbetslösheten, 1980-2000



Källa: SCB

Ginikoefficienten är ett sätt att ange om en fördelning är jämn eller ojämn.

Lönegapet mellan kvinnor och män har i stort sett varit konstant sedan början av 1980-talet. Sedan dess tjänar kvinnor som grupp 80–85 procent av männens löner. En manlig arbetare tjänade i snitt 2 800 kr mer än en kvinnlig arbetare 2001. På tjänstemannasidan var motsvarande skillnad hela 6 100 kr. Lönen i sektorer eller i yrken där en majoritet av de anställda utgörs av kvinnor är så gott som utan undantag lägre än i sektorer eller yrken som domineras av män även om t.ex. utbildningskraven är likartade. Detta är en viktig faktor bakom löneskillnaderna.

Tabell 1: Genomsnittlig månadslön för kvinnor och män efter klass

Kön och klass	Månadslön			Löneökning 1994-2001	
	1994	1997	2001	Totalt %	Årstakt %
Kvinnor	13 900	15 600	18 100	30	3,8
Arbetare	12 000	13 500	15 200	27	3,4
Tjänstemän	15 500	17 200	20 400	32	4,0
Män	17 000	19 000	22 200	30	3,9
Arbetare	14 000	15 600	18 000	29	3,7
Tjänstemän	20 200	22 400	26 500	31	4,0

Källa: SCB samt beräkningar av Mats Larsson, LO

Ser man på löneskillnaderna mellan könen, där hänsyn tagits till utbildningslängd och yrkeserfarenhet men inte till sektor och yrke, har löneskillnaden mellan könen mellan 1981 och år 2000 ökat med 3 procentenheter¹. Detta är ett av de större problemen med lönebildningen. Staten försöker nu genom lagstiftning gripa in i lönesättningen *mellan individer* därför att parterna inte förmår att minska den diskriminering som sker av kvinnor på arbetsmarknaden.

”Det har också skett en kraftig isärdragning mellan den offentliga och den privata sektorn.”

Det har också skett en kraftig isärdragning mellan den offentliga och den privata sektorn. Kommittén för välfärdsbokslut har visat att de offentliganställda 1968 hade 10 procent

högre lön än de privatanställda medan de år 2000 hade 8 procent lägre lön². Om hänsyn tas till utbildningslängd och år i arbetet m.m. var skillnaderna marginella år 1968 medan lönerna för privatanställda år 2000 var 16 procent högre. Lönestatistiken för en kortare tidsperiod visar ett liknande mönster med högre löneökningar i den privata än i den offentliga sektorn (tabell 2).

En viktig insikt är att utjämnad utbildningsnivå och arbetslivserfarenhet inte räcker för att bryta diskrimineringen av olika grupper. Aldrig så duktiga diskrimineringsombudsmän kan inte ändra det faktum att om kvinnor är diskriminerade och om kvinnor inte är lika fördelade mellan olika sektorer så kräver det en mycket

Tabell 2: Genomsnittlig månadslön och löneökning för arbetare och tjänstemän efter sektor år 2001

Sektor, klass	Månadslön år 2001		Löneökning 1994-2001 (%)			
	Kvinnor	Män	Totalt		Årstakt	
			Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Arbetare	15 200	18 000	27	29	3,4	3,7
Privat sektor	15 700	18 200	30	29	3,8	3,7
Offentlig sektor	14 700	15 700	23	26	3,1	3,4
Tjänstemän	20 400	26 500	32	31	4,0	4,0
Privat sektor	20 900	27 100	33	31	4,2	4,0
Offentlig sektor	19 800	24 500	30	30	3,9	3,9

påtaglig omfördelning mellan olika sektorer av det tillgängliga löneutrymmet.

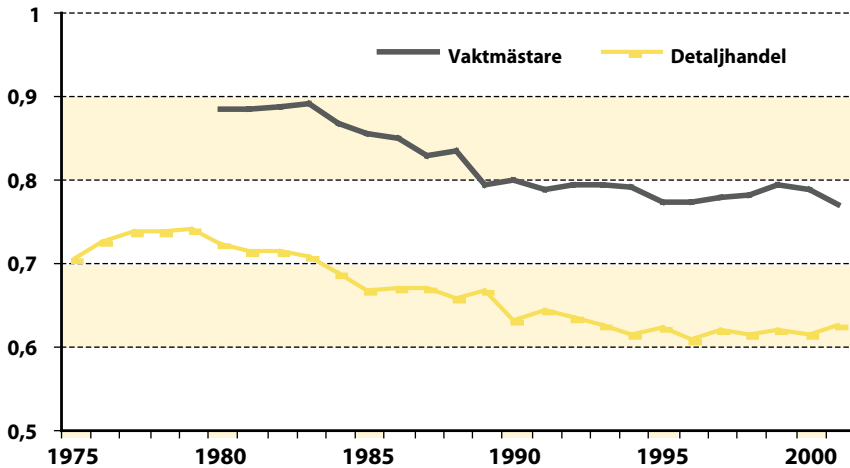
Eftersom drygt 8 av 10 anställda i den kommunala sektorn är kvinnor innebär det att om relativlönerna ska förbättras måste antingen den kommunala verksamheten minska eller kommunalskatterna höjas. LO:s ekonomer har genomfört ett räkneexempel som visar att det krävs ca 20 miljarder kr för att minska löneskillnaderna mellan kommuner/landsting och privat sektor med 5 procentenheter³. Räkneexemplet upprepades av statsminister Göran Persson under valrörelsen, vilket visar att den socialdemokratiska regeringen delar denna bedömning.

Facket och de lägsta lönerna

Det skedde under 1980- och 1990-talen en kraftig försämring av de lägst avlönades relativlöner. Lägstalönen som andel av industriarbetarlönen har under perioden sjunkit både för handelsanställda inom detaljhandeln och för fastighetsanställda (diagram 3) Facket har således inte hållit uppe lägstlönerna i förhållande till högre betalda arbetare.

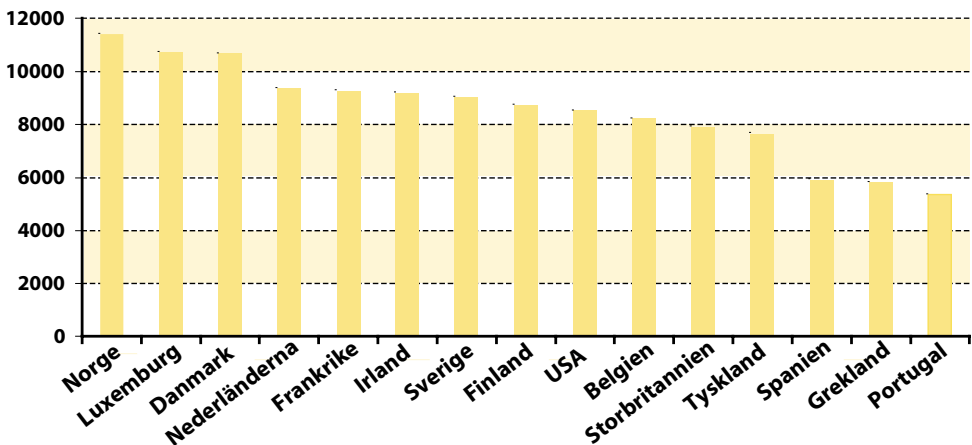
En intressant fråga är hur höga de svenska lägstlönerna är internationellt sett? För att få en bild av detta har LO:s ekonomer jämfört den lägsta tillåtna lönen för en diskare i Sverige, EU-länderna, Norge och USA⁴. Diagrammet nedan visar att Sverige har långt

Diagram 3: Lägstlön för butiksbiträden och vaktmästare som andel av industriarbetarlön, 1975-2001.



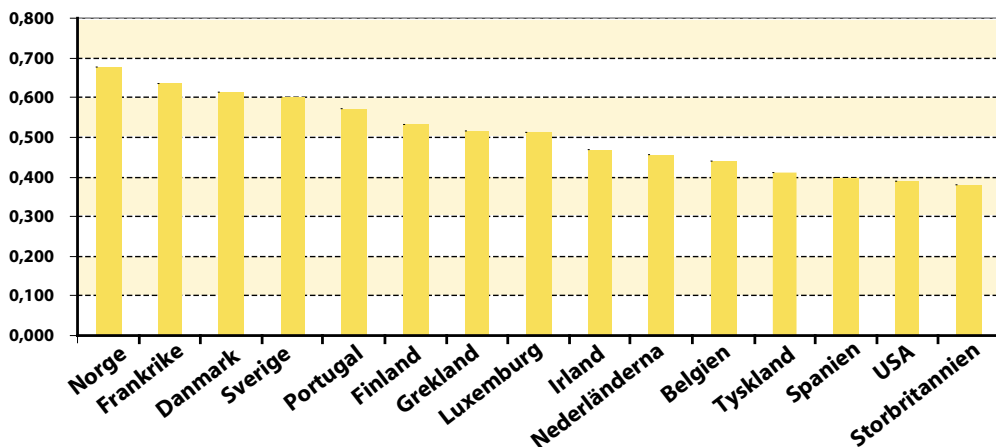
Källa: Handelsanställdas förbund, Fastighetsanställdas förbund, SCB och Albin Kainelainen, LO

Diagram 4: Löneinkomst per månad efter skatt för en person med minimilön år 2001. Prisnivåjusterat.



Källa: Eurostat, Hotell- och restaurangfacket (Da, Fi, No, Sv, Ty), OECD och Albin Kainelainen, LO

Diagram 5: Minmilön som andel av industriarbetarlön före skatt 2001.



Källa: Eurostat, Hotell- och restaurangfacket (Da, Fi, No, Sv, Ty), OECD och Albin Kainelainen, LO

ifrån de högsta lägstlönerna. I rankingen ligger vi sju och är bara två steg från USA.

För att få en bild av lägstlönerna i relation till det allmänna löneläget i de olika länderna har vi relaterat den lägsta tillåtna lönen för en diskare till den genomsnittliga industriarbetarlönen i respektive land. Beroende på land utgör lägstlönen före skatt mellan 35 och 70 procent av industriarbetarlönen. Andelen är högst i Norge och lägst i Storbritannien. Sverige tillhör de länder med hög lägstalön i förhållande till industriarbetarlönerna.

Lönebildningen är färdig för EMU!

Nästa fråga är om lönebildningen är färdig för anslutning till EMU. EMU har med det sätt som ECB formulerar inflationsmålet en mer restriktiv penningpolitik än den svenska, norska eller den brittiska dito. Det svenska målet är ett punktmål medan ECB har ett tak för inflationen. ECB:s inflationsmål säger att inflationen får vara högst 2 procent medan tillämpningen, enligt Lars E.O. Svensson⁵ i praktiken innebär att det är ett mål på 1,5 procent.

Uppfyller då den aktuella lönebildningen kraven inför en eventuell anslutning till EMU? De två senaste avtalsrörelserna har fungerat relativt väl när det gäller det totala kostnadsutfallet. Som framgår av tabellen nedan har de svenska lönekostnaderna ökat mer än i EMU-området 1999–2001. Sverige har haft cirka 1 procentenhets högre lönekostnadsökning än EMU-området men ing-

Tabell 3: Lönekostnadsökningar 1999-2003

	1999	2000	2001	2002	2003
Sverige	3,6	4,1	4,9	3,8	4,1
EMU-sysselsättningsvägt	2,3	3,1	3,4	3,9	3,2
EMU-exportvägt	2,6	3,2	3,7	3,9	3,4

Källa: LO

en högre inflation. Om vinsterna inte har minskat mer i Sverige innebär detta att produktiviteten varit högre.

Det kan finnas skäl att tro att återhämtningen i ekonomin efter arbetslöshetskrisen gav en period med högre produktivitet än i omvärlden. Enligt US Department of Labor ökade både produktionen och produktiviteten i svensk industri under 1990-talet mer än i omvärlden⁶. Men det finns ingen anledning att tro att det kommer att fortsätta att vara så i framtiden.

De högre lönekostnadsökningarna i Sverige har inte på något sätt äventyrat stabiliteten i ekonomin. Dock har den av LO önskade löneomfördelningen inte skett utan att stabiliteten har köpts till priset av fallande relativlöner för LO-medlemmarna. Detta kommer att ställa ytterligare krav på lönebildningen.

Ett potentiellt orosmoln är att de två senaste avtalsrörelserna har skett vid en relativt låg sysselsättningsgrad. En låg sysselsättningsgrad bidrar till att dämpa lönerörelserna. Regeringen har som mål att öka sysselsättningsgraden till 80 procent. Det kommer att ställas ökade krav på lönebildningen att nå dit eller över. Detta jämfört med 78 procent vid den senaste avtalsrörelsen och 75 procent vid 1998-års avtalsrörelse. Inflationen var under de närmast föregående avtalsrörelserna något under 2 procent för att nu ligga något över 2 procent.

ECB har låg avskräckningseffekt

EMU-utredningen konstaterar att lönebildningen försvagas vid en anslutning till EMU. Det beror på att en centralbank på avstånd har svagare signaleffekt och mer otydlig bestraffningseffekt. ECB ska normera lönebildningen inom ett geografiskt område från Finland, till Grekland, till Portugal och eventuellt till Storbritannien. ECB:s avskräckningseffekt är svag och minst vid branschvisa eller företagsvisa förhandlingar och större vid nationellt samordnade förhandlingar. En hög grad av samordning främjar nominell löneflexibilitet.

Utredningen konstaterar därför att det behövs mer samordning av arbetsmarknaden vid ett medlemskap i en valutaunion. Utredningen säger att:

”vår bedömning är att förändringen i graden av nominell löneflexibilitet endast till en liten del kan kompensera för förlusten av en egen penningpolitik som ett stabiliseringspolitiskt instrument. Det är därmed svårt att genom lönebildningen kompensera för att den nationella ränte- och växelkurspolitiken upphör.”

Slutsatsen är inte att den svenska lönebildningen är sämre än i andra länder, utan att den måste bli än bättre för att harmonisera med EMU-länderna och samtidigt klara hög sysselsättning. Lönebildningen är alltid färdig för ett EMU-medlemskap, frågan är bara vilken sysselsättningsnivå som det svenska samhället önskar.

Fotnoter

1 SOU 2001:53, kap. 4

2 SOU 2001:53, kap. 4

3 LO-rapport Så har vi råd med välfärden (2001)

4 I de fall ett land har minimilön har vi använt oss av denna, i annat fall har vi använt oss av lönestatistik från diskare för att skapa en bild av var den lägsta lönenivån ligger.

5 Professor vid Princetonuniversitetet, tidigare vid Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet

6 US Department of Labor ”International comparisons of labor productivity and unit labor cost in manufacturing, 2000” Report 962


Jan Bröms

arbetar som fristående konsult i samhälls-ekonomiska frågor. Han har tidigare varit chefekonom hos Sveriges Industrieförbund och på Saco. Bröms har skrivit ett stort antal böcker om skatter, pensionssystemen, svensk lönebildning, socialförsäkringar m.m. Han arbetar nu med en bilaga om fördelningspolitikens mål och medel för den statliga långtidsutredningen.



Överdriven hysteri kring lönebildningen

JAN BRÖMS

 Hur såg orsakssambanden ut som ledde till att Sveriges kostnader utvecklades på ett sätt som inte var förenligt med samhällsekonomisk balans? Finns det anledning att också framgent – inom eller utom EMU – frukta det värsta; att lönerna i Sverige hamnar på nivåer som fjärmar oss från en önskvärd utveckling?

Det råder någon sorts hysteri i svensk samhällsdebatt kring allt vad lönebildning och löneökningar heter. Det är kanske inte så konstigt med tanke på våra historiska erfarenheter. Minnena från kostnadskriserna och de framtvingade stora devalveringarna är traumatiska. Men var låg felet? Hur såg de orsakssamband ut som ledde till att Sverige kostnadsförmåligt kunde utvecklas på ett sätt som inte var förenligt med samhällsekonomisk balans? Och finns det anledning att också framgent – inom eller utom EMU – frukta det värsta; att lönerna i Sverige kan komma att hamna på nivåer som med ett stort antal procent fjärmar oss från vad som skulle vara en önskvärd utvecklingsbana för samhällsekonomin i dess helhet?

Ekonomiska politikens skuld eller lönebildningsprocessens?

Det är inte säkert att man i den senare frågan kan dra speciellt många slutsatser från de erfarenheter som de två första frågorna handlar om. Man glömmer lätt att vi nu lever under en helt annan ekonomisk politisk regim än den som gällde fram till mitten av 1980-talet medan vi nu under en ganska avsevärd tid blivit medvetandegjorda om att denna nya regim inte tänker tillåta – och kan-

ske inte ens utan allvarliga ekonomisk-politiska konsekvenser har möjlighet att tillåta – en inflationsutveckling som nämnvärt skiljer sig från den i resten av Europa. Övergången blev på många sätt dramatisk bl.a. därför att den svenska ekonomin, under andra hälften av 80-talet, fortfarande levde i någon sorts hybris om sin egen osårbarhet. Ytterst få genomskådade vid denna tid konsekvenserna av det nya som vuxit fram på den ekonomiska politikens område.

En närmast ideologisk skiljelinje går mellan dem som vill lägga skuld och ansvar på den ekonomiska politiken och dem som ser de allvarliga systemfelen i hur själva lönebildningsprocessen är organiserad. Självtillhör jag avgjort den förra grupperingen. Jag hävdar att grunden för vilka löneökningar som systemet släpper igenom och historiskt har släppt igenom, till helt övervägande del bör sökas på den ekonomiska politikens område – graden av överhettning och företagens vinstförutsättningar. Jag har på den punkten, en gång för länge sedan, tagit bestående intryck av en studie av Nils Henrik Schager där han ansåg sig kunna förklara i stort sett hela den faktiska löneökningstakten med ett mått på vad företagen hade att tjäna på att

”Lönebildningssystemet är på många sätt flexibelt och utvecklingsbart.”

bjuda över varandra i rekryteringen av ny arbetskraft. Måttet var dels vakanstiderna, som ett uttryck för den tid som man riskerade att behöva vänta med en anställning, dels rådande genomsnittliga vinstmarginaler. Hur motsvarande studie skulle falla ut idag vet jag inte. Men det skulle förvåna mig mycket om inte den makroekonomiska situationen skulle kunna fås att förklara det mesta av vad som faktiskt händer i form av löneökningar.

Samspel lönebildning – ekonomisk politik

Men det innebär naturligtvis inte att vi behöver vara nöjda med vad som händer och skulle kunna hända på löne marknaden. Här finns ett samspel mellan lönebildning och ekonomisk politik och mellan ekonomisk politik och lönebildning som det är viktigt att fånga in i analysen.

Förekomsten av ett sådant ömsesidigt beroende var en av de punkter som betonades starkt av den partsgemensamma arbetsgrupp som under förra vinterhalvåret rapporterade till EMU-utredningen. Andemeningen i gruppens rapport var att om bara staten skötte sitt ansvar på den ekonomiska politikens område så borde inte just lönebildningen vara något avgörande hinder för att Sverige skulle kvalificera sig för ett inträde i valutaunionen. Lönebildningssystemet är på många sätt flexibelt och utvecklingsbart och kommer att förändras alltefter vad omständigheterna kräver. Man lär sig under processens gång. Lika väl som löner ständigt förhandlas så förhandlas också på vad sätt förhandlingssystemet bör organiseras.

Ingen förhandlingsnivå kan tänkas bort

Därför är det inte helt lätt att bilda sig en uppfattning om vad det är mera exakt i svensk lönebildning som väcker sådana starka känslor av att lönebildningen utgör ett latent hot för hela samhälls-ekonomi. I brist på bättre görs analysen ofta utifrån systemets formella struktur. I många sammanhang kretsar frågeställningen kring huruvida centrala förhandlingar, förhandlingar på företagsnivå eller branschvisa avtal är det bästa för att skapa stabilitet. Olika debattörer ser fördelar med att makten över lönerna läggs på den ena eller andra nivån. Men man glömmer då lätt att alla dessa tre nivåer ständigt gör sig påminda i varje lönebildningssystem oberoende av på vilken nivå avtal formellt slutes och var fredsplikten regleras. Ingen nivå kan någonsin tänkas bort. Det intressanta blir då i stället hur man organiserar samspelet mellan de olika nivåerna – hur olika nivåer påverkar och binder varandra. Det handlar också om avtalens utformning och vilken innebörd de får i den praktiska tillämpningen ute på arbetsplatserna.

Både centralisering och decentralisering

En fundamental förändring förefaller ha skett i och med att man inom ramen för Industriavtalet förefaller ha fått ett visst grepp om den löneglidning som tidigare upplevdes som ett gissel för alla ambitioner att hålla lönebildningen samman. Den lokala fördelning som tidigare skett – och som såväl företag som fackliga organisa-

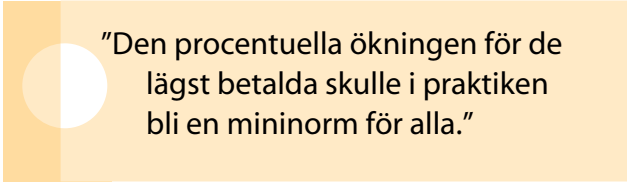
tioner inom de löneglidande sektorerna länge värnade om – synes nu ha kunnat inkorporeras i avtalen. De skillnader som råder vad avser fortsatt löneglidningsbenägenhet tycks – möjligen med viss reservation för den kommunala sektorn – ha kunnat hanteras på ett acceptabelt sätt redan i avtalskrivandet. Därigenom skulle man kunna säga att det skett en betydande centralisering av hela lönebildningsprocessen. Man har på central nivå en bättre koll på innebörden av vad man överenskommit och följsamheten mellan avtalsområdena är under viss kontroll. Men samtidigt skulle man med lika goda skäl kunna hävda att det skett en decentralisering i och med att förfogandet över avtalet i större utsträckning överlåtits åt lokala parter. Och inte minst har avtalen befriats från det mesta av styrande inslag inom de enskilda avtalen med potter, låglönesatsningar etc. Vi förefaller ha närmast oss en tysk situation där parterna i normala konjunkturlägen, utan att det någonsin uttalas, gemensamt kan komma överens om en procentsats och få den förverkligad – med varken speciellt mycket mer eller mindre. Det på arbetsgivarsidan förkättrade ordet normstyrning har smugit sig in bakvägen.

Löneglidningen blev ofrånkomlig del av avtalen

Parterna på svensk arbetsmarknad har nog i det avseendet tidigare aldrig haft någon riktigt gemensam verklighetsbild av hur de olika komponenterna i lönebildningsprocessen skall hänga samman till en konsistent helhet vad gäller löneökningsprocenten. En anledning är naturligtvis den begränsade praktiska betydelse som själva avtalen tidigare har haft för den faktiska utvecklingen. Vi har haft ett lönebildningssystem som främst utgått från statistik över vad som skett och vad som synes ske. Det är utifrån sådana statistiska tolkningar kraven på återställningar, följsamhetskrav, ambitioner om relativförskjutningar och annat har formulerats. Kontrasten är slående i förhållande till det tyska systemet där i princip allt relaterar till själva avtalen. Man kan säga att Sverige haft ett statistikbaserat lönebildningssystem medan Tyskland haft ett avtalsbaserat.

Avtalen har aldrig riktigt tagits på allvar. Ur företagets synvinkel har de varit ett nödvändigt ont som närmast förutsatte en lokal kul-

tur för hur man själva skulle kunna som man önskade utan att strida mot avtalet – och inte för att följa dem. Ett närmast putslustigt exempel är verkstadsavtalen med fyra minimilöner för vuxna arbetare i olika kvalifikationer. Vid avtalstillfällena höjdes speciellt den lägsta nivån. Det kunde sägas fylla två syften; dels kunde Metalls förhandlare inför de sina hävda att man gjort en rejäl lönesatsning; dels kunde VF:s förhandlare inför sina uppdragsgivare och till allmänheten hävda att avtalet var billigt då den berörda gruppen var mycket liten. Men underförstått fanns nog hos alla insatta en medvetenhet om att etablerade lönerelationer skulle komma att upprätthållas vid tillämpningen ute i företagen. Den procentuella ökningen för de lägst betalda skulle i praktiken bli en mininorm för alla. Löneglidning gjordes till en ofrånkomlig del av avtalen. Förhållanden sattes i system t.o.m. i förhållande till de egna uppdragsgivarna på såväl arbetsgivar- som arbetstagsidan.



”Den procentuella ökningen för de lägst betalda skulle i praktiken bli en mininorm för alla.”

Detta är nu gammalt och glömt. Men exemplet kan duga gott som en påminnelse om att det funnits en hel del att ta av när man har haft anledning att söka bryta kulturer för att få en starkare kontroll över löneutvecklingen, så att den inte kommer allvarligt i otakt med de samhällsekonomiska förutsättningarna.

Stark kraft för att höja den egna lönen

Men självfallet kan det fortfarande finnas anledning att uppleva lönebildningen som ett latent hot. Konstigt vore det annars. Människors strävan att höja sin lön är sannolikt den starkaste och mest känsloladdade av alla de krafter som ger sig till känna i ekonomin. Fackliga organisationer måste närmast definitionsmässigt ta till vara varje lucka och varje möjlighet som öppnar sig för att höja den egna medlemsgruppens ställning och status. Allt annat vore tjänstefel. Några större ingrepp i den fria föreningsrätten och det fria förhandlandet ligger heller inte i korten. Det är därför mäktiga krafter som behöver tämjas. Att lönebildningen också fortsättningsvis kommer att behöva vara ett spel präglat av mycken dra-

matik är nog ofrånkomligt. Det reella motståndet mot överdrivna löneökningar kan nog bara organiseras från arbetsgivarna även om centrala LO har bidragit med åtskilliga viktiga pedagogiska bidrag i frågan.

Och visst har det skett en nedkylning av såväl dramatik som förväntningar. Det är helt uppenbart för dem som minns situationen för något decennium sedan och tiden före. Ingen har egentligen längre några föreställningar om att den allmänna lönenivån skall kunna stiga mer än de säg 3,5 till 4 procent per år som den monetära regimen tillåter. Vissa kan dock behöva mer hjälp än andra, från t.ex. Medlingsinstitutet, för att kunna styra in sin egen politiska process i förhållande till det oundvikliga. Men det är kanske inte ens särskilt viktigt.

Problemet relativa löneförändringar

Det stora som har skett är att riskerna för en överhettningssituation på arbetsmarknaden nu drastiskt har minskat i och med den ökade ekonomisk-politiska disciplin som man nu bestämt skall

präglade utvecklingen – såväl i penningpolitiken som genom målet att hålla ett betydande budgetöverskott. I denna mer stabila miljö blir huvudproblemet för parterna nog inte så mycket den

”Vi får inte heller tappa fokus och föreställa oss att låga löner är ett mål i sig.”

övergripande kostnadsfråga som hittills fått dominera alla problematiseringar, som att på ett begåvat sätt kunna hantera de relativa löneförändringar som en föränderlig ekonomi ständigt behöver. Men det är en annan uppsats.

Vi får heller inte, som jag tycker hittills har skett i debatten, tappa fokus och föreställa oss att låga löner är ett mål i sig. Det är naturligtvis tvärtom. Produktionssystemets yttersta syfte är att skapa så höga inkomster och en så hög levnadsstandard som möjligt. Som jag ser det betalar Sverige ett högre pris än de flesta föreställer sig genom att man tvingats släppa sin tidigare topplacering i välståndsligan. Med en hög konsumtionsstandard följer också ett avancerat konsumtionsmönster och en hemmamarknad som kan bli en kreativ utvecklande miljö för varor och tjänster som sedan kan ekspor-

teras och säljas till resten av världen. Med höga löner blir det också lättare att rekrytera och behålla strategiskt viktig arbetskraft på en arbetsmarknad som blivit allt mer internationaliserad. De negativa dynamiska konsekvenserna av att hamna i världsekonomins periferi kan väl visa sig vara mycket stora. En angelägen strukturomvandling uteblir såväl genom frånvaron av tvång från kostnadsidan som genom stimulanser från efterfrågesidan.

Nils Elvander

är professor emeritus vid Nationalekonomiska institutionen vid Uppsala Universitet. Han var professor i statsvetenskap 1967-91 och i arbetsmarknadsrelationer 1991-93.

Han har skrivit ett flertal böcker, bl.a. Den svenska modellen, Löneförhandlingar och inkomstpolitik 1982-1986 (1988) och Gränslös samverkan, fackets svar på företagets internationalisering (1995). Artikeln Industriavtalet och Saltsjöbadsavtalet, en jämförelse, publicerades i Arbetsmarknad och Arbetsliv, 2002:3.

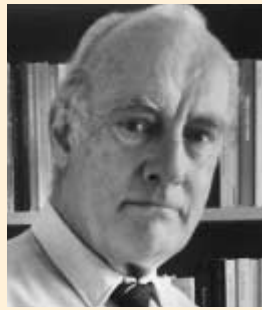


Foto: Pawel Flato/Scanpix

Vad kan vi lära av Lisa?

NILS ELVANDER



Är det möjligt för centrala organisationer att genom information och opinionsbildning påverka medlemmar som funderar på att åka gratis, så att de inser att om flertalet skulle göra just detta så kommer alla att få det sämre på litet längre sikt? Den frågan diskuteras här i anslutning till exemplet LISA. Detta stora LO-projekt tycks i dag vara nästan glömt. Men det förtjänar ett bättre öde eftersom det handlade om centrala och ständigt återkommande problem i lönebildning och samhällsekonomi.

”Vi vill också göra klart att LO:s engagemang i en ny modell för lönebildningen inte bygger på uppfattningen att vi ska uppoffra oss för att ta ansvar för nationen, företagen eller den socialdemokratiska regeringen. Vi gör det för att vi är övertygade om att det ligger i våra medlemmars intresse. För att LO-medlemmar ska få reallönehöjningar och inte utsättas för hotet om arbetslöshet och avregleringar.”

Så skrev LO:s dåvarande ordförande Bertil Jonsson tillsammans med förbundsordförandena i Metall, Handels, Kommunal och Byggnads på DN Debatt den 2 januari 1997. Citatet fångar kärnan i LO:s projekt om Lönebildning, Inflation, Sysselsättning, Arbetsmarknad – LISA. Det ger också en antydning om den nya situationen för den fackliga opinionsbildningen kring sambanden mellan lönebildning och samhällsekonomi som uppkom i början av 1990-talet.

Den nya situationen orsakades av två huvudfaktorer: dels Sveriges anslutning till den EU-bestämda låginflationspolitiken, som tving-

ar arbetsmarknadens parter att rätta sig efter Riksbankens inflationsmål så att inte sysselsättningen minskar och arbetslösheten ökar till följd av räntehöjningar, dels den drastiska ökningen av antalet ledande aktörer på den centrala löne marknaden som blev följden av det gamla centralstyrda förhandlingssystemets upplösning och slutliga sammanbrott i och med SAF:s beslut 1990 att frånträda löneförhandlingsarenan. Den sistnämnda faktorn kunde antas försvåra en styrning av lönebildningen i anslutning till inflationsmålet och Europagenomsnittet för lönekostnadsökningar. Det var inte längre möjligt för SAF och LO att gemensamt söka hålla tillbaka lönehöjningarna med hänvisning till samhällsekonomi och samhällsansvar; de hade förlorat sin gamla roll som gemensam normkälla. Det var i detta helt nya läge som LISA-projektet föddes.

Utmaningen kvarstår

LISA upphörde kring årsskiftet 1998-99. Men utmaningen för den fackliga opinionsbildningen kvarstår, och den skärps av de senaste årens tydliga tendens mot alltmer decentraliserad och indivi-

dualiserad lönebildning. Denna tendens ställer det så kallade collective action-problemet på sin spets: ju fler aktörer i kollektiva värdefördelningsprocesser, desto större utrymme för gratispassagerare som maximerar sin egen

”LISA upphör men utmaningen för den fackliga opinionsbildningen kvarstår.”

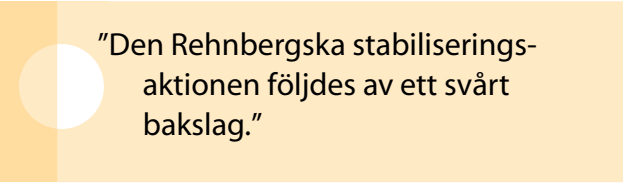
kortsiktiga nytta och därvid åker snålskjuts på andras lojalitet mot det gemensamma långsiktiga intresset, såsom i detta fall låg arbetslöshet och reallöneökning.

Är det möjligt för centrala organisationer att genom information och opinionsbildning påverka medlemmar som funderar på att åka gratis, så att de inser att om flertalet skulle göra just detta så kommer alla att få det sämre på litet längre sikt? Det är den frågan som här ska diskuteras i anslutning till exemplet LISA. Detta stora LO-projekt tycks i dag vara nästan glömt. Men det förtjänar ett bättre öde eftersom det handlade om centrala och ständigt återkommande problem i lönebildning och samhällsekonomi. Jag ska här ge en översiktlig redogörelse för LISA-verksamheten med tonvikt

på den opinionsbildande sidan. Tyvärr gjorde LO ingen samlad utvärdering, men med hjälp av det skriftliga material som finns bevarat och några intervjuer har jag ändå vågat mig på att göra en preliminär bedömning av projektets effekter och av möjligheterna att göra en liknande opinionsbildande insats i framtiden.

Tre konsekvenser av avtalsrörelsen 1995

Den allmänna bakgrunden till LISA är väl känd och ska ej behandlas här utöver vad som ovan antytts. Det bör dock erinras om att det första stora – och relativt framgångsrika – försöket med normstyrning av lönebildningen i den nya ekonomiska och politiska situationen, nämligen den Rehnbergiska stabiliseringsaktionen 1990–93 och dess faktiska fortsättning genom de följande två årsavtalen, följdes av ett svårt bakslag i 1995 års utdragna, konfliktladdade och kostsamma avtalsrörelse. Ett förnyat försök att påverka lönebildningen genom information om den så kallade Europanormen (3,5 procent genomsnittlig årlig lönekostnadsökning) hade visserligen gjorts i avtalsrörelsens upptakt av en av LO:s chefekonom P-O Edin ledd expertgrupp med företrädare för alla centrala arbetsmarknadsorganisationer och några större fackförbund, men Edinrapporten *I takt med Europa* kom för sent för att nämnvärt kunna påverka själva förhandlingarna. Normen överskreds med drygt en procentenhet trots den rådande massarbetslösheten.



”Den Rehnbergiska stabiliseringsaktionen följdes av ett svårt bakslag.”

Ur detta kritiska läge växte under våren 1996 tre centrala och delvis samordnade politiska och fackliga initiativ fram: Göran Perssons anmodan till arbetsmarknadens parter att senast 31 mars 1997 inkomma till regeringen med konkreta förslag om förbättringar av förhandlings- och lönebildningssystemet, den offentliga inbjudan från de fackliga organisationerna inom industrisektorn till motparterna att inleda förhandlingar om ett samverkansavtal, och LO-ledningens beslut att starta LISA-projektet. Industriavtalet i mars 1997 och LO:s till regeringen ställda rapport från LISA några veckor senare är att se som svar på statsministerns uppmaning¹.

LISA och Industriavtalet

LISA-projektet startade i början av hösten 1996, ungefär samtidigt som förhandlingarna mellan industrins parter inleddes. Projektet leddes i praktiken av en trojka bestående av P-O Edin, Hans Karlsson och Ingemar Göransson, alla framstående rollinnehavare i LO-kansliet; Edin var den främste idégivaren.² Den större ledningsgruppen bestod förutom LO-presidiet och de tre funktionärerna av sju förbundsordförande, däribland Göran Johnsson i Metall och Sune Ekbåge i Pappers. Det fanns alltså en organisatorisk koppling på högsta nivå mellan de till en början någorlunda parallella men från och med våren 1997 alltmer divergerande huvudspåren i den fackliga strategin, LISA och Industriavtalet. Den inledande parallelliteten tog sig bland annat uttryck i samverkan kring information och opinionsbildning. Beträffande verklighetsbilden och den grundläggande analysen av de krav på fackföreningsrörelsen som den nya omvärldsstyrda ekonomiska situationen ställer var samstämmigheten nära nog total. Industrifackens växande kritik mot LISA-spåret gällde inte opinionsbildningen utan LO-ledningens strävan att återställa så mycket som möjligt av centrala LO:s förlorade makt över förhandlingssystemet.

Den viktigaste informationsinsatsen inom ramen för LISA var tredagarskurser på de tre LO-skolorna, riktade till fackliga företrädare. Cirka 2 000 förtroendevalda, de flesta i nyckelrollen som klubbordförande, nåddes av budskapet som sedan skulle föras ut till en större krets av styrelseledamöter och om möjligt även till vanliga medlemmar i de olika förbundens lokalavdelningar. Bland dessa nyckelpersoner fanns flera hundra från Metall och andra förbund inom industrin. Livsmedelsarbetareförbundet och Kommunal hade de största andelarna. Detta kan jämföras med Metalls egen kampanj, som pågick samtidigt med LISA:s men som blev alltmer koncentrerad på Industriavtalet och som nådde cirka 4 000 förtroendevalda. LISA-utbildningen av den aktiva lokala eliten inom hela LO-området kompletterades med en mängd andra kurser och konferenser, där trojkan Edin-Göransson-Karlsson var i farter som föreläsare runt om i landet. De tre träffade också samtliga LO-förbunds styrelser och hade regelbundna möten med ledande personer i TCO och Saco.

En informell diskussionsgrupp kallad "vänsteryttrarna", bestående av LISA-ledningen och ett antal vänsterintellektuella författare och debattörer, träffades åtta gånger och diskuterade ekonomi och lönebildning med sikte på att vinna stöd från vänsterkrafterna inom arbetarrörelsen (vilket också lyckades till stor del). Vidare anordnades några seminarier kring lönebildningsfrågan i samarbete med ABF och FIEF. Härtill kommer, slutligen, olika försök att påverka opinionen via media: två bilagor till LO-tidningen trycktes i ca 80 000 ex, skriften "Frågor och svar om lönebildning" 1998 gick ut i 3 000 ex, två nyhetsbrev och några sammanställningar av debattartiklar av P-O Edin m.fl. i DN och SvD framställdes; detta material spreds på kurser och konferenser. Fackförbundspressen hade inte mycket information om LISA – alltför litet enligt projektledningen, som emellertid ansåg sig oförmögen att påverka berörda journalister i önskad riktning. Radio-TV lyckades man nästan inte alls utnyttja.

Mun mot mun-metoden

Sammanfattningsvis kan det om LISA:s informations- och opinionsbildningskampanj sägas, att den var mycket mångsidig, att den bedrevs såväl på central elitnivå som på regional och framförallt lokal nivå, samt att de aktiva medlemmarna av LO-förbunden torde ha nåtts av budskapet via "mun mot mun-metoden" – alltså genom de på LO-skolorna utbildade förtroendevalda – i betydligt högre grad än via massmedia. Den stora satsningen var resurskrävande, vilket var problematiskt för LO eftersom statsbidragen till informationsverksamhet kring MBL och annat hade skurits ned eller slopats i början av 1990-talet. Men LISA-ledningen lyckades utverka ett extra anslag av finansdepartementet med hänvisning till projektets relevans för den ekonomiska politiken.

Vilket budskap var det då som fördes ut? Det var helt enkelt en mycket pedagogiskt utformad sammanfattning av huvudinnehållet i LO:s skrivelse till regeringen våren 1997, som också var projektets huvudrapport och spreds som en broschyr med titeln "Lisa: en solidarisk väg". De konkreta förslagen i denna skrivelse om ut-

"Fackförbundspressen hade inte mycket information om LISA."

formningen av ett nytt medlingsinstitut – med starkare resurser och större befogenheter än den befintliga förlikningsmannae Expeditionen – tonades emellertid ned. Argumentationen utgick från medlemmarnas långsiktiga egenintresse av låga nominella löneökningar, ”i takt med Europa”, som är förenliga med Riksbankens inflationsmål (cirka två procent per år) och möjliggör såväl reallöneökningar som en minskning av arbetslösheten. Denna argumentation förstärktes av referenser till fackföreningsrörelsens traditionella solidaritets- och jämlikhetsvärderingar.³ Vad som däremot saknades var gamla tiders hänvisningar till att samhällsansvaret kräver återhållsamhet i löneförhandlingarna. Enligt Hans Karlsson var detta en fullt medveten taktik: ”Det gällde ett byte av ord”. Syftet var att på ett effektivare sätt än under den gamla inflationsregimen vinna medlemmarnas stöd för en lönebildning som gagnar såväl deras långsiktiga egenintresse som samhällsintresset.

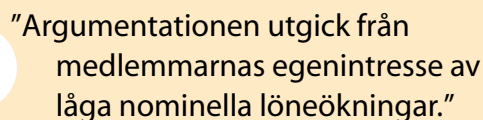
LISA kan vara världsunik

LISA är utan tvekan det största samlade informations- och opinionsbildningsprojektet kring lönebildningen i den svenska fackföreningsrörelsens historia. Med tanke på att denna fackföreningsrörelse med rätta brukar betecknas som världens starkaste, torde LISA också vara världsunik. LO-projektets särställning framgår även vid en jämförelse med andra arbetsmarknadsorganisationers informationsinsatser i samband med lönebildningen efter 1995 års misslyckanden.⁴ Bortsett från Metalls och några andra LO-förbunds egna satsningar finns ingen motsvarighet till LISA på den fackliga sidan. TCO- och Saco-förbunden informerade om de nya villkoren och använde i många fall reallöneökning som huvudargument för den nya strategin, men det skedde helt inom ramen för de ordinarie kanalerna för medlemskontakt och de ordinarie resurserna. På arbetsgivarsidan förekom inte heller några särskilda kampanjer utöver sedvanlig information om de ekonomiska villkoren; inom ramen för Industriavtalet bedrevs dock en viss till företagen riktad ”disciplinerande” informationsverksamhet.

Vad kan vi då lära av LISA? Vad först beträffar projektets effek-

ter försvåras en utvärdering av att det kan vara svårt att skilja dessa från effekterna av den samtidigt pågående informations- och opinionsbildningsverksamheten inom Industriavtalets ram. Men det faktum att lönekostnadsökningarna inom andra områden i avtalsrörelserna 1998 och 2001 i stort sett höll sig i närheten av den norm som sattes av industrisektorns parter kan anföras som ett stöd för påståendet att LISA-insatsen väsentligt bidrog till den insikt som finns i dag bland fackliga företrädare inom LO om vikten av en väl fungerande lönebildning ”i takt med Europa”. Trots den organisationspolitiskt laddade konkurrensen mellan LISA och Industriavtalet kan det med goda skäl sägas, att båda spåren ledde fram till den nya regim för löneförhandlingar och konfliktlösning på arbetsmarknaden som Sverige haft alltsedan år 2000, vilande på de tre benen Industriavtalet, motsvarande förhandlingsavtal inom den offentliga sektorn, samt Medlingsinstitutet. LO drev via LISA fram Svante Öbergs utredning om ett förstärkt medlingsinstitut (direktiven återspeglade i hög grad LO:s skrivelse till regeringen våren 1997)⁵. Industriavtalets parter såg till att utredningens slutbetänkande och regeringens proposition om Medlingsinstitutets inrättande tog stor hänsyn till industrisektorns nytillkomna privata medlingsfunktion; slutresultatet av hela denna ”dialektiska” process blev en tämligen väl balanserad syntes av de två från LO-området utgående initiativen LISA och Industriavtalet. Syntesen har hittills fungerat ganska bra.⁶

Kan en liknande opinionsbildande insats göras i framtiden om det behövs? Så länge fackföreningsrörelsen har någorlunda stora personella resurser torde detta vara fullt möjligt. Det blir naturligtvis svårare om den nuvarande tendensen till alltmer decentraliserad och individualiserad lönebildning håller i sig. Men helt omöjligt är det kanske inte att genom en kraftfullt organiserad opinionsbildning påverka de lokala aktörerna även under starkt decentraliserade lönebildningsformer. Det mera långsiktiga egen-



”Argumentationen utgick från medlemmarnas egenintresse av låga nominella löneökningar.”

intresset av reallöneökningar och låg arbetslöshet är ett mycket starkt övertalningsargument – det visar de senaste årens erfarenheter. Att det också behövs ett stort mått av informell samordning på den fackliga sidan såväl som på arbetsgivarsidan, samt skarpa åtgärder mot fackliga utbrytargrupper – det är en annan historia.

LISA:s skrifter pryddes ofta med en rolig figur föreställande ett resolut och klipskt fruntimmer med korslagda armar: Lisa. Man kommer att tänka på Lotta Svärd i Fänrik Ståls sägner: ”och något tålte hon skrattas åt, men mera hedras ändå”.

Fotnoter

- 1 Se t. ex. Nils Elvander, ”The Swedish Bargaining System in the Melting Pot”, i N Elvander & B Holmlund, *The Swedish Bargaining System in the Melting Pot. Institutions, Norms and Outcomes in the 1990s*. Arbetslivsinstitutet 1997.
- 2 Avsnittet om lönebildning, inflation och arbetslöshet i Göran Perssons tal som nyvald socialdemokratisk partiledare vid den extra partikongressen 16 mars 1996 hade skrivits av P-O Edin; denne var också upphovsman till stora delar av det informationsmaterial som utsändes av LO. Agneta Carleson på LOs informationsenhet medverkade också i LISA-projektet.
- 3 Ett av LO:s förslag till regeringen om en förbättrad lönebildning var en statistik över maktelitens inkomstutveckling. Regeringen tog inget initiativ i denna fråga; LO beslöt därför att inom ramen för LISA ta fram en sådan statistik. Första rapporten, *Eliternas återkomst* (1999), beskriver inkomstutvecklingen för 200 maktpositioner i det svenska samhället åren 1950-1995. Därefter har denna rapport följts upp med nya rapporter varje år.
- 4 Denna jämförelse baseras på en fråga i mina intervjuer med företrädare för arbetsmarknadens parter hösten 2001, avseende ett forskningsprojekt kring avtalsrörelsen 2001 och dess förhistoria.
- 5 *Se även Svante Öbergs artikel i denna bok.*
- 6 Denna beslutsprocess behandlas mera utförligt i Nils Elvander, ”Industriavtalet och Saltsjöbadsavtalet: en jämförelse”, *Arbetsmarknad & Arbetsliv* 2002:3.

Eva Fernvall

är sedan 1994 ordförande i Vårdförbundet, som organiserar ca 112 000 sjuksköterskor, biomedicinska analytiker, barnmorskor och röntgensjuksköterskor. Hon är biomedicinsk analytiker. Sedan 1995 är Eva


Fernvall styrelseledamot i SBU, Statens beredning för medicinsk utvärdering, och sedan 1998 styrelseledamot i Socialstyrelsen. Under 2001 valdes hon till vice ordförande i TCO.



Foto: Pernille Tofte

Likställda parter är viktigare än garanterade löneökningar

EVA FERNVALL



De stora centrala kollektivavtalen har gjort nytta för Sveriges utveckling. De bidrog till stabilitet och utveckling och har skapat ett klimat som skiljer Sverige från många andra europeiska länder. Nu är det dock dags att diskutera om kollektivavtalen verkligen fungerar så bra som vi påstår i högtidstalen. Vi säger att avtal är bättre än lag, men som exempel har alla EU-direktiv införts i lag, inte i avtal. Varför använder vi inte avtalen mer till att utveckla verksamheten och förbättra arbetsvillkoren?

Det är dags att diskutera hur verklig likställighet kan uppnås mellan parterna. Framtida centrala avtal måste fyllas med helt andra saker än garanterade löneökningar.

Lönebildning betraktas ibland som en angelägenhet för nationalekonomer med uppgift att försvara nationens konkurrenskraft. Med pannan i djupa veck diskuteras hur löneökningarna ska hållas på en nivå som inte avviker för mycket från våra konkurrentländers. Självklart är detta viktigt – ingen arbetstagarare tjänar på att inflationen äter upp välförtjänta löneökningar.

Men i diskussionen om lönebildningen vore det beklagligt om man glömmer bort de grundläggande frågor som styr lönebildningen på arbetsplatserna. Jag vill särskilt lyfta fram två avgörande frågor:

1. Är avtal att föredra före lagstiftning när det gäller förändringar på arbetsmarknaden?

2. Hur viktigt är det att dessa avtal träffas på en övergripande nivå, i form av centrala kollektivavtal med preciserade löneökningar?

Var tog den svenska modellen vägen?

Låt mig börja med den första frågan: avtal eller lag.

Vi håller ofta fram kollektivavtalen som kärnan i "den svenska modellen". Och visst präglas den svenska arbetsmarknaden av större lugn än många andra jämförbara länder – i Sverige är vi vana vid att först försöka komma överens. När en part vägrar förhandla eller verkar ointresserad av en lösning blir vi förvånade. Först senare blir vi arga. Först efter det tar vi till stridsåtgärder (vilket därför numera är rätt sällsynt).

Kollektivavtalen har därmed också bidragit till en positiv utveckling i Sverige. Vi har konstruktiva fackliga organisationer och arbetsgivare som oftast är ärligt intresserade av vad de fackliga representanterna har att säga. Och till namnet styrs svensk arbetsmarknad fortfarande av avtal. Men det är dags att ställa sig den avgörande frågan: hur mycket innehåll finns i de avtal som vi håller fram?

Nuförtiden har vi vant oss vid att kollektivavtal bygger på ett extra skyddsnät i form av en lagstiftning. Vill man vara provokativ kan man säga att detta skyddsnät ibland är så noggrant uppspänt att det knappt är någon idé att överhuvudtaget försöka balansera. Hittills har exempelvis samtliga aktuella EU-direktiv förts in i lagstiftningen. Idén om att uppfylla direktiven genom avtal istället för lagstiftning har stannat på idéstadiet.

Men visst ska vi värna avtalen; de är ett viktigt instrument för överenskommelser mellan anställda och arbetsgivare. Men om vi ransakar oss själva; vilka viktiga regleringar har vi gjort genom kollektivavtal på senare tid?

Avtal tycks inte längre vara den enda vägen

När man vill att alla svenska arbetstagare ska få ökat utrymme för familjeliv och fritid genom sänkt arbetstid orkar vi inte lösa det genom avtal – i stället blir det i slutändan ett förslag om extra lediga dagar, självklart stadfäst i lämplig lag (även om det i dagsläget är

oklart var förslaget tar vägen). Det är inte fel att arbetstagarna ska få större inflytande över sin arbetstid; Vårdförbundet har länge arbetat för större individuellt inflytande över arbetstiden. Vi har dock i första hand ansett att det är en fråga för individen och arbetsgivaren att förhandla om.

När den svenska jämställdhetslagen skärpts på senare år har det inte i första hand varit ett resultat av att representanter för fack och arbetsgivare försökt hitta lösningar på problemet med att kvinnor tjänar mindre och har mindre makt än män. Initiativet till den skärpta lagen kan snarare spåras till 15 äldre farbröder i EG-domstolen i Luxemburg. När dessa män bestämde sig för att EU-fördragen inte tolererar dagens situation med könsdiskriminering i arbetslivet blev det fart på svenska lagstiftare. Av parternas gemensamma jämställdhetsarbete syns fortfarande bara svaga spår.

Återigen: Resultaten är inte felaktiga – exemplen handlar om framsteg för arbetstagarna. Det är inte heller fel på strategin att förändra villkoren med hjälp av avtal. Det enda som är fel är vår retorik som ständigt lyfter fram avtalen som alla goda förändringars moder. Det är dags att erkänna att idén är bra, men att vi av olika skäl sedan länge övergett den i praktiken.

”Initiativet till den skärpta lagen kan snarare spåras till 15 äldre farbröder i EG-domstolen.”

Målet är inte starka kollektivavtal

Därför är det dags att omformulera målet för ”den svenska modellen”. Målet är inte starka kollektivavtal. Målet är partslikställighet. Kollektivavtalen kan vara ett effektivt medel för att göra parterna jämnstarka, men det behöver inte alltid vara den bästa vägen. När EG-rätten, och vårt eget agerande, urholkar såväl kollektivavtal som partslikställighet så är det dags att ifrågasätta en hel del av de medel och metoder som vi vant oss vid.

Jag anser att lagstiftning fått en alldeles för viktig roll på svensk arbetsmarknad. Det största felet med att välja lagstiftning som metod för att förbättra sina villkor är inte att lagen i sig blir trubbig – för det blir den – eller att den missgynnar de grupper som varit framgångsrika i sina förhandlingar – för det gör den.

Det stora problemet med att välja lagstiftningsvägen är att det gör arbetsmarknadens parter till passiva kritiker och kravmaskiner i

stället för att vi tar ansvar för såväl samhällsutveckling som villkor för den egna gruppen. Och så länge vi betraktar lagstiftningen som en "sista utväg" kommer alltför mycket av parternas fokus att ligga på att längre fram vara beredd på att övertyga lagstiftarna om det vettiga i sina krav. De förhandlingar som då pågår i väntan på lagen blir i sämsta fall bara halvhjärtade försök, och metoder för att samla argument för att visa att den andra sidan i själva verket är mer ond än tidigare framgått.

Inom vissa områden kommer självklart lagstiftning att vara central. När det gäller arbetsmiljö, skyddsföreskrifter och liknande ska

"Tvärtom handlar det om att bestämma sig för hur planen och regelboken ska se ut."



lagskyddet vara starkt. Men parterna måste gemensamt vara överens om vilka områden som bör lämnas till politiken och vilka som bör vara aktuella för avtal. Att vi senare kommer att verka

för olika resultat i den politiska processen är inte ett hinder för en sådan överenskommelse. Tvärtom handlar det om att bestämma sig för hur planen och regelboken ska se ut. Sedan må bästa lag vinna!

Lagstiftning uteslutet kring löner och villkor

På avgörande områden, som exempelvis löner och villkor, ska lagstiftningsvägen helt underkännas som en verksam metod för förbättringar på arbetsmarknaden. Det är också skälet till att Vårdförbundet sedan länge avfärdat lagstiftningen som en metod för att avskaffa lönediskrimineringen.

Trots lång utbildning och stort ansvar på arbetsplatsen avstannar löneutvecklingen för många efter några år i yrket. Dessutom finns det alltför små möjligheter för många sjuksköterskor, barnmorskor och biomedicinska analytiker att genom ökat ansvar och vidareutbildning få mer i lönekuvertet. Ovanpå allt detta finns den strukturella lönediskrimineringen som gör att "kvinnoyrken" i vården får jämförelsevis lägre lön än traditionellt manliga yrken. Dessa förhållanden gör, med rätta, många människor upprörda. Dessvärre försöker många komma åt dessa strukturella orättvisor genom lagstiftning, politiska utspel eller domstolsförhandlingar.

Vårdförbundet välkomnade den skärpning av jämställdhetslagen som genomfördes för några år sedan, men den ger inte lösningen på lönediskrimineringen. Det går inte att i lagstiftning slå fast vad som är rättvis lön (förutom att det rent lagtekniskt vore omöjligt, skulle det sätta hela arbetsmarknadens funktionssätt i gungning). En skärpt jämställdhetslag skulle dock kunna leda till att flera fall av lönediskriminering prövas i arbetsdomstolen. Vårdförbundet tror inte heller på den vägen; den vägen har som bekant redan prövats, exempelvis i de uppmärksammade barnmorske målen.

Resultatet av många års juridisk kamp blev att ingen lönediskriminering kunde bevisas. Vår slutsats av detta är att det inte är möjligt att komma åt orättfärdiga löneskillnader med hjälp av domstolsförhandlingar. Det är skälet till att vi konstaterar att höjda löner för Vårdförbundets medlemmar sker genom en fortsatt satsning på lokala och individuella förhandlingar där kompetens och bidrag till verksamheten är vägledande för lönesättningen. Först när vi inser att varje individ är unik – även på arbetsplatsen – blir det möjligt att avskaffa könsstyrd lönesättning. Jag ska återkomma till vår förhandlingsmodell längre fram.

Måste centrala avtal vara "kollektivavtal"?

Eftersom vi alltså inte tror på vare sig politisk eller juridisk lönesättning återstår avtal mellan parterna på arbetsmarknaden. Det leder oss till den andra frågan: Hur viktigt är det att dessa avtal träffas på en övergripande nivå, i form av centrala kollektivavtal med preciserade löneökningar?

Mitt korta svar är: det är inte alls viktigt, det måste nämligen vara olika på olika delar av arbetsmarknaden. Jag inser att många skulle vilja hitta en lösning som alla – eller i stort sett alla – grupper på arbetsmarknaden kan ställa sig bakom. Men det är en naiv dröm. Förhållandena är olika i olika branscher, för olika grupper. Självklart måste då formerna för avtalsskrivandet vara olika. Ibland är centrala kollektivavtal mellan arbetsgivarorganisationer och fackliga organisationer lämpligast. Ibland är individuella avtal mellan löntagare och arbetsgivare bättre.

Låt mig för tydlighetens skull dock konstatera att någon form av

övergripande överenskommelser även i framtiden måste vara en förutsättning för individuella avtal. Det måste finnas en gemensam grund att stå på för parterna. Det som ska åstadkommas genom avtalet måste vara klart för båda parter och då är exempelvis synen på verksamhetsutveckling, på ledarskap och andra frågor viktigare än hur många kronor löneförhandlingarna ska resultera i. Syftet med att vara överens om ramarna är att säkerställa partslikställigheten. När man i dag säger kollektivavtal är det dock sällan man syftar på sådana övergripande överenskommelser.

Vad är målet för fackets arbete?

För oss som fackliga företrädare blir det avgörande att vi diskuterar målet för vårt arbete: är målet bra villkor för medlemmen/den anställde eller är målet bra avtal mellan fack och arbetsgivare. Självklart bör vårt mål vara bra villkor för den enskilde. Om individer på en arbetsplats, med hjälp av en professionell facklig organisation skapat sig en stark ställning och blivit duktiga på att förhandla och stå upp för sina rättigheter är det inte säkert att de centrala förhandlingarna måste se ut

”Det finns grupper som står starka utan stöd från en facklig gemenskap.”

som i dag, det är inte säkert att det behövs kollektivavtal för att åstadkomma goda villkor för medlemmarna.

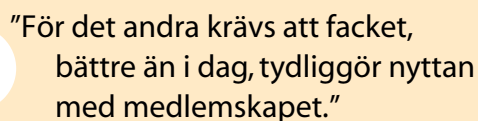
Dessutom finns grupper på dagens arbetsmarknad som står starka utan stöd från en facklig gemenskap. Det är därför ingen självklarhet att fackets viktigaste uppgift måste vara att bedriva kollektiva förhandlingar om löner och villkor. För vissa grupper är viss rådgivning om ingångslöner, stöd för kompetensutveckling och kurser i förhandlingsteknik tillräckligt – ett kollektivavtal ger inget mervärde jämfört med den individuella förhandlingen.

Vad krävs för individuella förhandlingar?

I en inte alltför avlägsen framtid är det möjligt att tänka sig att andra, och större, grupper på arbetsmarknaden klarar sig bra utan centrala kollektivavtal. Med hjälp av förhandlingstips och utbild-

ning samt en situation med någorlunda jämvikt mellan arbetsgivare och arbetstagare inom branschen kan individen klara sig bra, kanske ofta bättre än vad som blir resultatet av centrala avtal eller kollektivavtal som helhet. En sådan situation kräver dock att en rad förutsättningar är uppfyllda.

För det första måste det finnas en samsyn mellan arbetsgivare och arbetstagare kring principer för lönesättning, exempelvis vilka kriterier som ska användas för att värdera hur individen bidrar till verksamheten. I dag är vi dock, om man ser arbetsmarknaden som helhet, långt ifrån denna situation. Samtidigt som det finns många fackliga organisationer som inte accepterar individuell lönesättning finns det gott om arbetsgivare som inte ser lönen som en tillväxtfaktor och investering, utan bara som en kostnad som måste hållas så låg som möjligt.



”För det andra krävs att facket, bättre än i dag, tydliggör nyttan med medlemskapet.”

För det andra krävs att facket, bättre än i dag, tydliggör nyttan med medlemskapet. Som fackliga företrädare måste vi visa att medlemskap i en facklig organisation inte bara är nyttigt när det börjar blåsa motvind, utan att det ger den enskilde nytta även i goda tider. Genom att tydligare visa på medlemsnyttan kan vi värna den höga anslutningsgraden till facket, vilket är en förutsättning för att uppnå verklig partslikställighet.

För det tredje krävs stora insatser för att organisatoriskt, utbildningsmässigt och socialt ge stöd åt de enskilda som förväntas sköta sina förhandlingar. Till viss del arbetar Vårdförbundet, liksom många andra fackliga organisationer, med den typen av stöd. Men i de avtal som nu gäller finns ändå en sorts grundläggande trygghet i det faktum att båda parter är överens om en minsta nivå för de genomsnittliga löneökningarna. Ansvaret för att de lokala förhandlingarna inte alltid fungerar tillräckligt bra måste sökas hos oss som facklig organisation (som inte alltid är tillräckligt bra i vårt stöd), men också hos arbetsgivare som fortfarande inte insett att varje individs kompetens måste värderas – lika väl som dennes bidrag till verksamheten.

Målet är att stärka den enskilde

Jag förespråkar inte att vi i dag ska överge kollektivavtalen, men vi måste ställa oss frågan om de är överordnade alla andra metoder. Om de är målen för vår verksamhet eller om de är en metod som vi i nuläget anser är den bästa. Att diskutera på detta sätt innebär självklart risker. Dels utsätter man sig för kritik från fackliga företrädare som redan i dag har svårt att acceptera individuella inslag i förhandlingarna. Men framförallt innebär en sådan diskussion att grupper på arbetsmarknaden, som utsett sig själva till offer utan förutsättningar att få bra villkor, kommer att se sig om efter andra metoder för att trygga sin utveckling. En del av dessa grupper kan tänkas anse att deras medlemsgrupper måste ha någon slags lagstöd för att inte hamna på efterkälken. Det kan tänkas att idéer om lagstadgade minimilöner i ett sådant läge förs fram på allvar.

Det är självklart inte det som är syftet med detta resonemang. Min poäng är att diskutera hur en ökad individualisering av lönebildningen kan uppmuntras så att den enskilde stärks i sin roll på ar-

”Den enskilde måste se att det är möjligt att påverka sitt dagliga arbete.”

betsplatsen. Den enskilde måste se att det är möjligt att påverka sitt dagliga arbete och att den egna insatsen, tillsammans med andras, avgör hur verksamheten utvecklas.

Jag är övertygad om att de enda som tjänar på att individualiseringen stoppas är de grupper som redan i dag har en stark position. Deras starkaste argument är alltid att de inte kan bytas ut mot någon annan – att deras bidrag till verksamheten är så stort att arbetsgivaren måste ha råd med deras lönekrav. Det är sannolikt överflödigt att påpeka att dessa grupper i allmänhet är välutbildade män.

Göran Greider

är författare och chefredaktör på Daldemokraten och utgav senast boken "Fucking Sverige – byn, bruken, skogen; en modern dalaresa". Han har gett ut flera politiska böcker, bland annat en biografi över Rudolf Meidner, samt en rad diktsamlingar.



Foto: Bons Nils Andersson

Kravkarnevalen

GÖRAN GREIDER



En sund lönebildning är inte vad detta land – i socialpsykologisk mening – i dag behöver. Vi behöver en kravkarneval. Och den vore i allra högsta grad moraliskt berättigad.

Grovt uppskattat tippar jag att ungefär 80–90 procent av svenska folket inte har något som helst begrepp om vad ordet lönebildning betyder. Har de hört det tror de att det är något som uteslutande berör ekonomiska experter. I en politisk uppslagsbok som jag gav ut för några år sedan – den heter ”Liten ordbok för underklassen” – tog jag därför med ett antal ord som kretsar kring varandra i det där avlägsna solsystemet: Lönespridning, lönestelhet, lönebildning. Några exempel: ”Lönespridning. Ordet L. har mycket ofta förekommit i den politiska och ekonomiska debatten under nittioalet. Det låter ju rätt bra – som om lönerna skulle spridas ut fint och jämnt över alla. Men innebörden är alltså den motsatta: löneskillnaderna ska öka. I retoriken ställs L. ofta i motsatsställning till något som låter betydligt mer negativt: sammanpressning av löner.”

Också på uppslagsordet lönestelhet ville jag meddela läsarna den reella innebörden, att lönerna av överheten ses som stela därför att arbetsgivarna inte får riktigt göra som de vill med löntagarna. Lönebildning då? ”En teknisk term för den i grunden politiska intressestrid mellan arbete och kapital som ständigt utspelar sig på arbetsmarknaden. L. låter objektivt, som om alla skulle kunna va-

ra överens om problem och utfall. Men ordet gömmer den gamla vanliga klasskampen.”

Kvinnliga arbetare i offentlig tjänst fick sämre utfall

När Medlingsinstitutet nu ger ut en skrift med ambitionen att vända sig till åtminstone lite bredare läsarskikt än vad som brukar vara fallet, tror jag att det är alldeles rätt ögonblick att inleda med ovanstående reflexioner. Ty från och med nu tornar de stora utmaningarna och kanske rentav de öppna konflikterna upp sig på lönebildningens nyss tämligen svala ängder. Den höga arbetslösheten – historiskt sett är det för svenska förhållanden inte ens fel att också i dagsläget tala om massarbetslöshet – har under större delen av nittiotalet tvingat ner konflikterna på arbetsmarknaden under ytan. Sedan mitten av förra årtiondet och ungefär tills nu har ändå reallöneökningarna i ett europeiskt perspektiv kunnat ligga ganska högt tack vare det utrymme som fallande räntor givit; åtminstone har tjänstemännen förmått öka sina reallöner rätt så kraftigt. Arbetare, i synnerhet den kvinnliga arbetarklassen i offentlig sektor samt i privat tjänstesektor, har däremot fått nöja sig med ett betydligt sämre utfall.

Nu är emellertid den punkt nådd där det förmodligen är slut på de relativt stillsamma böljeslagen på arbetsmarknaden. Med reservation för att världen, när detta är i tryck, störtats ner i djup ekonomisk kris på grund av äventyrliga krigsplaner, pekar saker och ting framöver på: Fallande arbetslöshet, ökad sysselsättningsgrad, ökad arbetskraftsbrist och därmed starkare krav från arbetare och tjänstemän. Men därmed även överhängande risk för så kallad löneinflation.

Vid varje korsning i frågan om lönebildningen finns emellertid synnerligen konsekvensrika vägval att göra. Väljer svenska folket att gå med i den europeiska monetära unionen kommer kraven på att hålla tillbaka lönerna att bli akuta eftersom Riksbanken och dess stabiliseringspolitiska roll då raderas ut. Väljer folket i stället, vilket är min linje, att ställa sig utanför EMU, öppnar sig naturligtvis ett annat scenario. Då kan vi behålla den flytande växelkursen och låta kronan ta de riktigt stora smällarna från världsekonomis svängningar i stället för att skicka ut löntagarna som kanonmat i

den internationella konkurrensen. Lönerna i Sverige har under en femårsperiod stigit hyggligt. Ja, mer än i EU generellt men vid ett EMU-medlemskap skulle en sådan fortsatt utveckling åtminstone tidvis kunna få smått argentinska konsekvenser.

Låg inflation numera det orubbliga målet

Över alla aspekter av lönebildningsfrågan lägger sig dessutom effekterna av det så att säga ideologiska vägval som regeringschefer, ekonomer, fackföreningsfolk och riksbanksdirektörer gjort under loppet av de senaste tio, femton åren: Låg inflation är numera det överordnade och orubbliga målet för i stort sett allt ekonomiskpolitiskt tänkande. Den självklara idén om full sysselsättning som själva portalnormen, ja den norm som i flera årtionden efter andra världskriget var självklar i huvudet på de politiska eliterna (för att inte tala om befolkningarna!) är i dag bortblåst. När den sittande s-regeringen presenterar en budget kan man på finansdepartementets hemsida numera läsa speciella pedagogiska utläggningar, riktade till de sista tvivlande journalisterna, om de ramar och restriktioner som omger den ekonomiska politiken, utgiftstak och överskottsmål. Nog är det bra ironiskt att den socialdemokrati, som en gång grundmurade sitt folkliga förtroende på kampen för full sysselsättning, nuförtiden är europeiska mästare på den politik de en gång motsatte sig. Men i EU gäller förstås samma norm.

”Den självklara idén om full sysselsättning är idag bortblåst.”

Arbetslösheten skrämmer inte som den gjorde

Lager på lager av ekonomiska tvångströjor har i själva verket pålagts vår tids politiker sedan många år tillbaka: Från den europeiska stabilitetetspakten, ner till riksdagens utgiftstak och i botten balanskraven i kommuner och landsting. Man skulle dessutom kunna hävda att det som blivit utbytt under den innevarande postkeynesianska eran inte bara är de institutionella arrangemangen kring den ekonomiska politiken (inklusive lönebildningen), utan till sist även de politiska och ekonomiska eliternas själva rygg-

märgrreflexer. Nya tabun, nya totempålar. Arbetslöshet skrämmer således inte som den gjorde hos de makthavare som ännu hade trettioalets sammanbrott i någorlunda färskt minne. Under ett par decenniers tid har makthavarna på de flesta håll till råga på allt vant sig vid att fackföreningar och löntagare inte bråkar utan finner sig i det mesta.

Rodret i den ekonomiska politiken i Europa har ställts om. Keynes har sedan länge övergivit skeppet, manskapet arbetar tyst och sammanbitet, finansministern står surrad vid masten, till och med sirenerna är snart friställda och vid rodret står en nygammal ekonomisk doktrin och är beredd att ta sig genom varje storm och för-

bi varje isberg, hur många som än riskerar att spolås över bord och hur katastrofal grundstötningen än blir.

För svenskt vidkommande har budet om att ta ansvar, som

”LO tycks ha glömt att det svenska samförståndet faktiskt har skrämmts fram.”

alltid ljudit starkt i samförståndets Sverige, fortsatt att anammas av LO och detta också under den period då motparten, arbetsgivarna, lämnat båten och inte längre vill ta det gemensamma ansvaret. LO tycks ha glömt att det svenska samförståndet, formellt underskrivet 1938, faktiskt hade skrämmts fram, ja bråkats fram. De flesta av oss har glömt eller förträngt det, men svensk arbetsmarknad tillhörde mycket länge de stökigaste i Europa. Till slut tvingades arbetsgivarna inse fördelarna av kollektivavtal och arbetsfred. Säkerligen beskrivs efterkrigstidens svenska modell ofta i alltför harmoniska och idylliserande ordalag och som mer effektiv i relation till de mål som sattes upp än vad som var fallet. Faktum kvarstår dock: Fackföreningsrörelsen och arbetsgivarna fann, i den tilltagande arbetskraftsbristens efterkrigstid, ett gemensamt intresse av att själva leverera låg inflation och inte överlämna den uppgiften enbart till Riksbanken eller ECB-direktörer.

* * *

Nu är det nya tider. Nittioalets europeiska recessionsekonomi ligger bakom oss även om tunga ekonomier som den tyska – mycket på grund av EMU-medlemskapet och ”teuron”! – står häpnads-

väckande stilla. Den ekonomiska nedgången och den hårda budgetdisciplin och de saneringar de drev fram har i kölvattnet lämnat efter sig historiskt extremt låga födelsetal, betydande osäkerheter på vardagsplanet för den europeiska arbetarklassen samt ett hårdare arbetsklimat för tjänstemännen. Börsbubblan, IT-bubblan, telekombubblan – som ledde till så många felallokeringar av riskkapital – har spruckit med både ett pip och en bang. I hög grad blåstes de upp av saneringarna och av en serie egenartade, halvt messianska stämningar av att vi nu gått in i en ny tid där konflikten arbete-kapital inte längre är giltig. Men så var det ju inte. Så är det inte.

När jag besöker framtidskonferenser ordnade av Kommunförbundet hörs närapå ett katastroflarm gå genom salarna: Hur ska vi kunna nyanställa en halv miljon människor de närmaste tio åren? Med de pengar vi har? Och med de arbetsvillkor ni erbjuder, tillfogar jag eller någon luttrad representant från Kommunal. Under en följd av år har det dämmts upp väldiga energier i form av återhållna löne- och arbetsmiljökrav. Jag tror inte jag överdriver om jag säger att det är en lavin som väntar på att utlösas, i synnerhet som kvinnokollektivet släpar efter som det gör.

Kvinnor har utbildat sig, de har numera lika god och lång arbetslivserfarenhet som män. Ändå är lönerna skräp. Detta är, i längden, naturligtvis ohållbart, lika ohållbart som att inte täcka de växande personalbehoven inom vård och omsorg.

Nej, jag tror inte att det mycket längre till kommer att gå att diskutera lönebildningen på något särskilt svalt sätt. Vid ett eventuellt EMU-inträde lär denna lavin av humankapital bli särskilt irriterad eftersom kraven på återhållsamhet då kommer att klinga än mer provocerande för underbetalda barnmorskor, undersköterskor eller brandmän. Även om vi står utanför EMU blir detta ett problem. Hur ska det lösas?

* * *

Det kanske helt enkelt inte ska lösas. Ett lockande scenario är faktiskt att tänka en sorts ansvarslöshetens hållning hela vägen ut. Svensk arbetsmarknad skulle behöva uppleva ett slags kravkarneval. En tröttkörd svensk befolkning skulle, på rent socialpsykolo-

giska grunder, behöva leva ut allt det som hållits inne under så lång tid. I synnerhet de offentliganställda går omkring alltför kuvade, ruvande på en stor ackumulerad ilska.

Det svenska samhället, dess politiska eliter och dess ekonomiska makthavare, skulle för sin egen skull behöva känna av den ilskan när den rullar genom gatorna och in i maktkorridorerna. En sund lönebildning är inte vad detta land – jag upprepar: i socialpsykologisk mening – i dag behöver. Vi behöver en kravkarneval. Och den vore i allra högsta grad moraliskt berättigad. I sista hand är det för övrigt bara en sådan som till slut kan ställa om det stora rodet i den ekonomiska politiken, i Sverige såväl som i övriga Europa. På nationell nivå är det sannolikt bara en sådan kravkarneval, fram-

”När jag skrivit detta har jag i praktiken också sagt att ett EU-medlemskap är ogenomförbart.”

kallad av uppdämda behov och av tilltagande arbetskraftsbrist, som till slut kan få arbetsgivarsidan att åtminstone tänka tanken igen om något slags centrala löneförhand-

lingar. Många har glömt att det faktiskt inte var LO, utan SAF, som på femtiotalet eftersträvade centrala löneförhandlingar.

När jag skrivit ut detta scenario, ja då har jag i praktiken också sagt att ett EMU-medlemskap är ogenomförbart. Utan den svenska kronan och utan en nationell riksbank – vilka sammantaget i alla fall skapar ett slags automatisk keynesianism – leder denna väg naturligtvis rakt ner i en våldsam löneinflation och i nästa steg dramatiskt försämrade konkurrenskraft. Jodå, jag spetsar till det. Men det är min allvarligt menade prognos inför kommande år att någon form av kravkarneval kommer att bryta loss. Själv välkomnar jag den.

* * *

Utmaningarna inför en sådan kravkarneval blir många, men ett av de viktigaste politiska svaren på den borde i så fall vara: Att dramatiskt öka arbetskraftsutbudet. Under loppet av nittioalet trängdes hundratusentals människor ut från arbetsmarknaden för att därefter aldrig vara i närheten av att återvända till den ens sedan arbetsmarknadsläget ljusnat betydligt. Den sysselsättningsgrad re-

geringen i några års tid drömt om – 80 procent år 2004 – är skamligt nog långt sämre än vad den var före nittiotalskrisen. Dagens utopier är således sämre än gårdagens realiteter. Det säger något om den tid av minskande förväntningar vi sedan länge lever i.

Kring storstäderna driver stora öar som under nittiotalskrisen förlorade brokontakten med majoritetssamhället. På hårt drabbade bruksorter möter man trettio–fyrtyoåringar som simmar i sin egen arbetslöshet. Att öka arbetskraftsutbudet för att därmed minska löneinflationsspiralen innebär i dag ingenting mindre än att ställa långtgående krav på en omställning av detta samhälle, där de nyss onödiggjorda återigen bjuds in, rehabiliteras, erkänns som viktiga, ja får respekt av samhället och av sig själva. En omställning som innebär att arbetsplatserna genomblåses av anti-auktoritära idéer samt, att Sverige på sikt blir ett långt mer barn-, ungdoms- och föräldravänligt samhälle än vad som i dag är fallet.

I bästa fall kan en kommande kravkarnval därför leda till att nära på systemkritiska frågor ställs på samhällsutvecklingen. I sämsta fall innebär det att vi, orörliga, sitter fast i den Europeiska Centralbankens tvångströja och bevittnar hur den svenska eliten seglar oss rakt in i isberget.

Texten skrevs den 17 oktober, alltså veckan innan Kommunal sade upp sitt avtal.

Svante Nycander

är fil dr, medarbetare i Dagens Nyheter sedan 1960 och var chefredaktör och chef för ledarredaktionen mellan 1979 och 1994.


Han är författare till flera böcker om bland annat fackliga frågor, senast "Makten över arbetsmarknaden, Ett perspektiv på Sveriges 1900-tal", utgiven på SNS-Förlag 2002.



Foto: Ulf Palm/Scanpix

En baksätessförarens betraktelser

SVANTE NYCANDER

 De dystra erfarenheterna 1970–1995 påverkar dagens lönebildning direkt och indirekt. Parterna har tagit lärdom, och den ekonomiska miljön har förändrats genom institutionella reformer. Men det råder ingen enighet om varför lönekostnaderna under ett kvartssekel förlorade kontakten med ekonomiska realiteter och inte heller om slutsatserna för det långsiktiga agerandet.

Ekonomer delar ibland in samhället i två stora sfärer, den politiska sektorn och marknaden, med var sitt särpräglade styrsystem. De kollektiva arbetsmarknadsrelationerna passar inte in i detta schema. Partsorganisationerna, förhandlingssystemet, stridsåtgärderna, kollektivavtalen utgör ett styrsystem som varken är politiskt eller marknadsekonomiskt. Arbetsmarknadsrelationer är en egen samhällsfär med särskilda traditioner, värderingar och etiska normer, en egen kultur – en tredje sektor. Hur staten och näringslivet förhåller sig till denna sektor påverkar snart sagt allt. Sverige var förr så gott som unikt genom att den tredje sektorn fick utvecklas i stor frihet, medan det normala i omvärlden var att staten och arbetsgivarna i näringslivet bildade en gemensam front mot fackföreningarna.

Mångvetenskaplig forskning behövs

Att inse arbetsmarknadsrelationernas särprägel är viktigt inte minst för forskning och kunskapsutveckling. Det är ett område för sig, som inte bör inordnas i vare sig statsvetenskapen, som undersöker

politik, eller nationalekonomin, som undersöker marknader. En stor del av den mest relevanta forskningen är juridisk. Det finns skäl att efterlysa ett mångvetenskapligt arbetssätt, exempelvis studier där den ekonomiska och den juridiska sakkunskapen samverkar och befruktar varandra.

Varför fungerade lönebildningen så uselt under sjuttio- och åttiotalen? Om man schematiserar finns det två möjliga tolkningar, som båda är väl företrädda i diskussionen. Enligt den ena kom problemen i huvudsak inifrån den tredje sektorn. Kritiker brukar påtala en överdriven centralism i besluts- och förhandlingssystemet, en likriktande kollektivism, som antas ha sin historiska grund i det tidiga industrisamhällets produktionsformer. Organisationerna har visat sig oförmögna, hävdar man, att smidigt hantera mångfalden av särintressen på en alltmer differentierad arbetsmarknad.

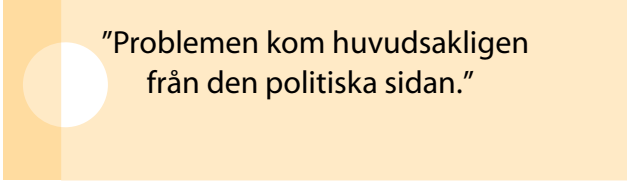
Den andra tolkningen förklarar problemen främst med ett ovist statligt agerande. Den ekonomiska politiken var svag och ställde partsorganisationerna i en omöjlig situation, samtidigt som statsmakterna under sjuttio-talet började bestämma i frågor som förut hade hanterats av kollektivavtalsparterna, vilket medförde en olycklig politisering på arbetsmarknaden.

”Varför fungerade lönebildningen så uselt under sjuttio- och åttiotalen?”

Den som menar att problemen primärt härrörde från arbetsmarknadsrelationerna tenderar att se politikens snedvridning som en indirekt följd av dynamiken inom och mellan organisationerna. Fackföreningsrörelsen gjorde sig allt starkare gällande i politiken, det ”korporatistiska” samarbetsmönstret enligt Saltsjöbads-traditionen bidrog till både ekonomisk och politisk förstelning; i botten på problemen låg enligt detta synsätt att organisationerna hade fått alltför stor makt i Sverige. Om man hävdar den motsatta tolkningen, att problemen kom från den statliga sidan, förnekar man för den skull inte att förhandlingssystemet spårade ur under den stora oredans tid, men man tycker sig se att organisationerna i grund och botten var offer för en missriktad politik. De förhandlande parterna hade kunnat lösa sin uppgift långt bättre

om staten hade gett dem rimliga förutsättningar.

Den första tolkningen möter man främst bland borgerliga debattörer, särskilt ekonomer. Mauricio Rojas är den som utvecklat resonemanget mest konsekvent. Den andra tolkningen har stöd hos förhandlingstraditionens företrädare i organisationerna, även om åsikterna bland dem går isär om de närmare orsakssammanhången. Inom SAF/Svenskt Näringsliv råder sedan länge en ömtålig samexistens mellan de två synsätten. Även för fackföreningsrörelsen är frågan svårhanterlig. Många förtroendevalda inser att arbetsmarknadsfrågorna hantearades felaktigt på sjuttio- och åttiotalen, samtidigt som de betraktar rörelsen själv som i hög grad ansvarig. Drev man inte löneutjämningen mellan yrkes- och rutinarbetare för långt? Var det inte LO som pressade fram den nya arbetsrätten och löntagarfonderna och därmed varaktigt förstörde en viktig förhandlings- och samarbetsrelation till SAF?



”Problemen kom huvudsakligen från den politiska sidan.”

Lönebildningen blev starkt likformig

I ”Makten över arbetsmarknaden. Ett perspektiv på Sveriges 1900-tal” (SNS Förlag) har jag undersökt bland annat samspelet mellan politiska och fackliga faktorer i lönebildningsprocessen från mitten av sextiotalet. Trots svårigheten att hitta en yttersta orsak drar jag slutsatsen att problemen huvudsakligen kom från den politiska sidan.

Den solidariska lönepolitiken var vägledande för fackföreningsrörelsen från LO-kongressen 1951. Paradoxalt nog upphörde ungefär då den löneutjämning som pågått under mellankrigstiden och under fyrtiotalet, både inom LO-kollektivet och mellan arbetare och tjänstemän. Löneutvecklingen blev starkt likformig, så gott som alla avtalsområden hade den genomsnittliga industriarbetarlönens utveckling som riktmärke. Vissa avvikelser fanns, främst genom stigande kvinnolöner, men det stora mönstret var att den avsedda löneutjämningen uteblev. Enligt en Saco-rapport var den genomsnittliga årslönen 1969 för en statsanställd akade-

miker 49 700 kr, för en industriarbetare 22 800 kr. Privatanställda arbetare hade då fortfarande längre arbetstider, sämre pensioner och sjukförmåner och sämre arbetsmiljö än tjänstemän. Stämningen inom LO var upprörd, det var inte förvånande att Arne Geijer och andra började tappa tron på en enbart frivillig samordning av lönerörelserna och efterlysa statlig styrning.

Fackliga utjämningskrav var alltså en av utgångspunkterna för lönefrågornas politisering på sjuttioalet. Men situationen hade kunnat hanteras inom förhandlingssystemet på traditionellt sätt, om inte staten i sin roll som dominerande arbetsgivare på den offentliga sektorn hade bjudit över LO i fråga om utjämningsambitioner och därtill försökt styra avtalsrörelserna genom inkomstpolitik, med början i Hagauppgörelserna. De offentliganställdas förhandlingsrätt genomfördes på ett ogenomtänkt sätt. Man döpte om Statens allmänna avlöningsreglemente, ett monster av centralistisk detaljreglering, till kollektivavtal och införde ett dubbelkommando från regeringen och Avtalsverket i statens löneförhandlingar. Med den modellen gick det inte att skapa en förhandlingskultur liknande den privata arbetsmarknadens. Efter 1965 har huvuddelen av alla avtalsenliga arbetskonflikter utspelats på den offentliga sektorn.

Staten blev löneledande

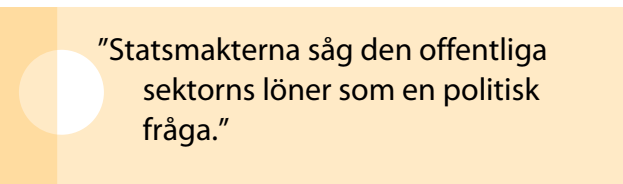
Kostnadsexplosionen i mitten av sjuttioalet var främst statsmakternas verk. Lotteririksdagen 1973–76 var oförmögen att samla sig till en effektiv inflationsbekämpning. Arbetsgivaravgifterna höjdes med i genomsnitt 3,7 procent om året fyra år i följd. Finansminister Gunnar Sträng genomdrev i avtalsrörelsen 1975 att avtalen skulle vara tvååriga och gjorde staten löneledande genom ett tidigt avtal med statstjänstemännen, grundat på ett felaktigt antagande om en bestående hög internationell inflation under andra avtalsåret.

Den offensiva devalveringen 1982 lade huvudansvaret för penningvärdet på organisationerna. Men som Gösta Rehn och Rudolf Meidner hade visat långt tidigare försätts fackföreningsrörelsen i en omöjlig situation, om statsmakten förlitar sig på att kampen mot inflationen ska föras främst med lönestopp eller låga avtal. Under resten av åttiotalet försökte regeringen köpa lönepolitisk återhåll-

samhet med skattelättnader och bidrag till låg- och medelavlönade (avdragsrätt för fackföreningsavgift, hundra procents ersättning vid sjukfrånvaro, höjd delpension, höjd dagpenning för arbetslösa med mera), utan att nå annat resultat än att statsfinanserna gröp-tes ur. Gång på gång försökte regeringen styra avtalsrörelserna i egenskap av arbetsgivare för offentliganställda, med lika nedslän-
de effekt.

Ingen från LO hade deltagit i de diskussioner som hade förts före valet 1982 om en stor devalvering som en del av strategin. Den fackliga världen var ovetande om vilken uppgift den tilldelats i "den tredje vägens" ekonomiska politik. Nils Elvander i "Den svenska modellen" och Kjell-Olof Feldt i "Alla dessa dagar..." har övertygande visat hur politiken misslyckades just i fråga om lönebildningen.

SAF och LO med respektive förbund dominerade avtalsrörelserna under lång tid. När tjänstemännen blev fler och de offentliganställda fick förhandlingsrätt blev det svårare att hålla ihop lönerna. I litteraturen är detta den vanligaste förklaringen till att lönepolitiken blev så problematisk från senare delen av sextioalet.



"Statsmakterna såg den offentliga sektorns löner som en politisk fråga."

Statens parter inte beredda följa spelreglerna

Om teorin stämmer borde situationen stadigt förvärras i takt med att arbetsmarknaden blir alltmer differentierad. Men framväxten av nya starka aktörer utanför SAF – LO-området har knappast i sig varit något avgörande problem. SAF hade ganska länge förhandlat med industritjänstemän och arbetsledare utan att det blev några svåra kollisioner med LO. Tjänstemännens företrädare insåg i slutet av sextioalet att en utjämning av löner och andra anställningsvillkor var oundviklig, motsättningen gällde i vilken takt och i vilka former det skulle ske. Ett vida större problem erbjöd den offentliga sektorn, där parterna inte var beredda att följa avtalsrörelsernas normala spelregler. Statsmakterna såg den offentliga sektorns löner som en politisk fråga, där det gällde att leva upp till paroller om rättvisa och utjämning. När arbetsgivarintresset inte

företräddes professionellt och konsekvent på omkring en tredjedel av arbetsmarknaden råkade hela förhandlingssystemet i olag.

Saltsjöbadstraditionen innebar att parterna skulle svara självständigt för alla frågor inom ramen för huvudavtalet och efterföljande övergripande avtal. LO:s linje i ett uttalande 1937 var att "statens medverkan till lösande av intressemotsättningarna på arbetsmarknaden bör begränsas till det frivilliga medlingsförfarandet". Regeringen hade hållits utanför Saltsjöbadsförhandlingarna, till Gustav Möllers stora besvikelse, och statens viktigaste bidrag var att respektera parternas självständighet.

Omsvängningen 1967–71 drevs fram av politiker

Den nya arbetsrätten åren 197–76 innebar slutet på Saltsjöbads-epoken. Det område som parterna hade mutat in invaderades av lagstiftning, som hade som uttalat syfte att förskjuta makten från arbetsgivare till fackföreningar. Också detta var en belastning för partsrelationerna, ett bidrag till den allmänna

"Tolkningen av det förflutna måste styra perspektivet framåt."

förbistringen i avtalsrörelserna.

Politisering av arbetsmarknadsfrågorna skadade förhandlingsmiljön och lönebildningen. Tvärt emot vad många forskare påstått var det emellertid inte de fackliga organisationerna som initierade sjuttioalets nya arbetsrätt. Omsvängningen 1969–71 drevs fram av politiker, både socialdemokrater och borgerliga.

Det var alltså främst politiska beslut som underminerade lönebildningen under sjuttio- och åttiotalen. Löntagarorganisationerna bar mindre skuld än vad till och med deras egna företrädare länge har trott.

Samarbetsmodellen borde kunna restaureras

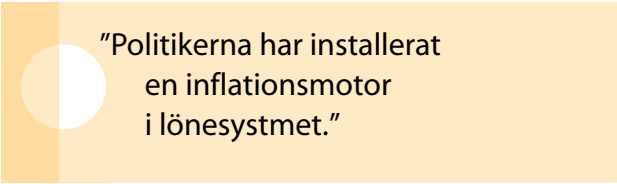
Tolkningen av det förflutna måste styra perspektivet framåt. Den modell för arbetsmarknadsrelationer som förr väckte beundran ute i världen borde kunna restaureras, eftersom funktionsfelen under det galna kvartsseklet kom "utifrån", från den politiska sfären, och inte var ett resultat av några fundamentala svagheter i det

mönster som hade vuxit fram inom ramen för Saltsjöbadstraditionen. Ett stort problem i dag är att starka krafter i näringslivet inte önskar restaurera samarbetsmodellen, eftersom man principiellt är emot den korporativism och centralism som man anser ha kännetecknat nästan hela efterkrigstiden. I arbetsrättsliga debattskrifter 1999 ifrågasatte SAF kollektivavtalsregleringen. Utgångspunkten ska vara "individens rättigheter i stället för kollektivets", vilket visar sig i praktiken innebära inskränkningar i sådana fackliga fri- och rättigheter som arbetsgivarna själva en gång genomdrivit, till exempel rätten till sympatiåtgärder. Namnbytet till Svenskt Näringsliv markerar distans till den strategi som arbetsgivarna följde under nästan hela 1900-talet.

Mot detta står samförståndsbygget kring Industriavtalet och försöken att skapa liknande relationer inom andra sektorer.

Bristande respekt för parternas självständighet

Staten är alltjämt ett hot mot en balanserad lönebildning. Den senaste skärpningen av jämställdhetslagen vittnar om bristande respekt för avtalsparternas självständighet. Vi har i dag två skilda system, ett hanterat av parterna och ett annat av JämO och Arbetsdomstolen, för att fullgöra en och samma uppgift, att sätta rättvisa löner. Kollisioner är oundvikliga, när arbetsgivarna åläggs att förändra interna lönerelationer oberoende av avtalsgränser och partsrelationer. Politikerna har installerat en inflationsmotor i lönesystemet. Lika illa är det när partierna i en valrörelse propagerar för löneökningar till vissa grupper, vänsterpartiet och socialdemokraterna till lågavlönade kvinnor i kommuner och landsting, folkpartiet till lärarna.



"Politikerna har installerat en inflationsmotor i lönesystemet."

Oroande tecken på att regeringen vill öka sitt inflytande

Både LO, TCO och Saco tillstyrkte förändringarna i jämställdhetslagen, och de protesterade inte mot politikernas popularitetsjakt med lönelöften. Gränsen mellan statens och organisationernas ansvar anses inte längre viktig, varje uppkommande problem på ar-

betsmarknaden utlöser en diskussion om politiska åtgärder. Detta är ett mönster som måste brytas, partsorganisationerna bör inte ta sin självständighet för given utan i stället tydligt markera var gränsen bör gå för statens inblandning. Ingenting gott följer av att lönerna blir ett slagträ mellan partierna.

En av de viktiga strukturreformerna på nittiotalet var att Arbetsgivarverket 1994 fick en helt självständig ställning. Det innebar bland annat att verket organiserades som en myndigheternas arbetsgivarförening. Dess styrelse valdes av ett kollegium representerande olika delar av statsförvaltningen, och styrelsen utsåg generaldirektör. Regeringen skildes både formellt och reellt från allt ansvar för löneförhandlingarna. Systemet har fungerat väl, men nu finns ett förslag från Arbetsgivarpolitiska utredningen (SOU 2002:32), som går ut på att regeringen ska utse styrelsen för Arbetsgivarverket. Det öppnar dörren för politisk inblandning och dubbelkommando i löneförhandlingarna, trots de negativa erfarenheterna från tiden före 1994. Det finns även andra oroande tecken på att regeringen vill öka sitt inflytande på lönebildningen.

Lösa problem där det är lättast att komma överens

Något som gick förlorat tillsammans med Saltsjöbadstraditionen var en löpande, tidvis intensiv, intellektuell kommunikation mellan parterna på alla nivåer. De regelbundna kontakterna mellan SAF- och LO-topparna liksom de många arbetsgrupperna, där experter möttes utan bundna mandat för att söka lösningar på partsgemensamma problem (som EFO-gruppen på sextiotalet) var i sig fredsskapande, kanske mer än den formella samordningen, och gjorde det lättare att hantera sådant som kunde bli problem i kommande förhandlingar¹. Det samförstånd som i allmänhet råder i företagen bygger bland annat på att organisationerna centralt bearbetar och löser de mest laddade problemen, vilket betyder att decentralisering inte utan vidare gör det lättare att lösa tvister. Alla nivåer i systemet måste engageras i kontakter med sikte på en rationell hantering av intressemotsättningar. Valet av förhandlingsnivå bör inte ses ideologiskt utan pragmatiskt: man löser problemen där det är lättast att komma överens.

Är atmosfären mellan parterna dålig, spelar det liten roll om or-

ganisationerna bekänner sig till goda principer för hur löneutrymmet ska beräknas, vilka som ska vara löneledande eller hur man ska korrigera uppkomna orättvisor. Den i sig rationella EFO-modellen blev ett bidrag till löneinflationen, när den tillämpades i ett skede av allmän förbistring. Svepande resonemang om sådant som rimligen bör bedömas på varierande sätt i olika företag och verksamheter, till exempel om att löneskillnaderna bör öka eller minska, att lönerna bör vara individuella, att kvinnolönerna måste höjas eller att en viss sektor måste ha företräde till löneutrymmet, utlöser ideologiska skenfäktningar som gör det svårare att förhandla, eftersom problemen i praktiken inte kan lösas enligt schabloner.

Löneglidning har blivit "restpost"

Löneavtalen ser annorlunda ut i dag än för tio–femton år sedan. Många är sifferlösa, makten över utgående löner har decentraliserats, individuella löner är tidens lösen över stora delar av arbetsmarknaden. Det samhällsekonomiska utrymmet för kostnadshöjningar bestäms av inflationsnormen och av nödvändigheten att inte överskrida EMU-ländernas löneökningstakt. Konjunkturinstitutet har beräknat att detta utrymme, vid två procents årlig inflation, långsiktigt ligger i intervallet 3,6–4,3 procent om året, kortsiktigt något lägre. Beräkningen avser timlönekostnaden inklusive effekten av exempelvis ökad betald sjukfrånvaro.

På vilket sätt kan en sådan bedömning bli normerande för den faktiska löneutvecklingen?

Om lönebildningen i huvudsak skulle ske i en decentraliserad process, kan ingen hållas ansvarig för dess effekter på samhällsekonomin. Hänsyn till konkurrenskraften i ekonomin som helhet och därmed till sysselsättningen kommer då inte att vägas in i lönebildningen. Det vore en ny situation, som organisationernas erfarenheter inte ger mycket vägledning för.

Förr ansågs all löneutveckling bestå av dels avtalsenliga tillägg och dels löneglidning. Med dagens avtalskonstruktioner är löneglidning knappast ett relevant begrepp, i stället används uttrycket

"De regelbundna kontakterna mellan SAF- och LO-topparna var i sig fredsskapande."

”restpost”, som till stor del betingas av strukturförändringar, till exempel höjd utbildningsnivå. Enligt en beräkning av Eva Uddén Sonnégård svarar restposten för omkring två procentenheter av tjänstemännens årliga löneutveckling, för arbetarna mindre.

Lokal lönebildning ingen garanti för samhällskonomin

Lönebildning är aldrig helt marknadsmässig. Även utan kollektiv reglering är löner trögrörliga neråt. Lönesättningen är en del av företagets eller myndighetens interna styrsystem, som till sin karaktär är administrativt och hierarkiskt. Företag på samma ort eller i samma bransch bevakar sina relativa lönelägen, eftersom ett litet övertag i löneläge kan ge en stor fördel när det gäller att behålla och rekrytera personal. Löneökningar i ett företag kan därför snabbt få spridningseffekter. Trögheter och flaskhalsar finns alltså. Att lönebildningen sker lokalt är därför ingen garanti för att den är gynnsam för samhällsekonomin och sysselsättningen.

Den fara som avtecknar sig, med alltmer lokal lönebildning, är att alltför litet reallöneutrymme till sist blir kvar att fördela bland de grupper som på grund av efterfrågeläget eller fasta lönesystem är beroende av tra-

”Statens medverkan bör begränsas till frivillig medling”

ditionella centrala avtal för att kunna behålla eller öka sina reallöner. Hur hanterar man sådana situationer? Eftersom det är arbetsgivarna som driver på decentraliseringen, måste frågan riktas till dem i första hand. Kan man undvara en lönenormering utifrån övergripande aspekter på allt större områden av arbetsmarknaden?

Det ökade forskarintresset för lönebildningens mikromekanismer kan ge ökade insikter om samband mellan löner och produktivitet och om eventuellt snedvridande effekter av en central löne-reglering. Men makroperspektivet har för den skull inte blivit mindre relevant, eftersom löneutvecklingen i stort påverkar sysselsättningen och därmed den samlade produktionen.

Även om antalet stridsåtgärder, både tillåtna och otillåtna, varit extremt lågt efter 1995 kan man inte tänka bort konfliktvapnen ur

lönebildningsprocessen. Missnöjesopinioner kan växa fram snabbt och överraska även fackföreningarna. Decentraliseringsideologin bygger på att kontrollen över stridsåtgärderna ligger kvar på förbunds-nivån, men i det långa loppet måste ändå bestämmanderätten över avtalens innehåll och ansvaret för arbetsfreden förenas.

Att föra avtalsrörelser till ett lyckligt slut är komplicerat, alla vi baksätessförelse kan göra ganska litet för att säkra framfarten. Det lugn som råder på arbetsmarknaden sedan några år bör organisationerna, med tanke på kriser som kan komma i framtiden, använda för bygga upp förtroendefulla relationer, till medlemmar, motparter och medparter. Och LO-maximen 1937 håller än: statens medverkan bör begränsas till frivillig medling.

Fotnot

1. Uppkallad efter tre partsekonomer Edgren, Faxén och Odhner (*se även Roland Spånts avsnitt i denna bok*).

Anders Sandgren


var chefsjurist i Sveriges Verkstadsindustrier (Sveriges Verkstadsförening) samt ingick i dess föreningsledning och förhandlingsgrupp från senare delen av 1970-talet till 1999.

Han var också VD i Tekoindustrierna och Stoppmöbelförbundet 1995–1999. Förutom medverkan i andra statliga utredningar var han SAF:s representant i den s.k. Öbergiska utredningen, som förberedde revisionen av medlingsreglerna. Nu är han bl.a. intresseledamot i AD.



Lönebildningen och fackföreningarna

ANDERS SANDGREN

 När det gäller jämförelser av lönebildningen mellan olika länder är det enligt min mening viktigast att granska de institutionella faktorerna. Inför en kommande anslutning till EMU är det sålunda nödvändigt att begrunda om Sverige har bättre eller sämre institutionella förutsättningar jämfört med övriga länder att uppnå en väl fungerande lönebildning.

Vad styr lönebildningen? Svaret på beror på vem man frågar. Nationalekonomen hänvisar till ekonomiska grundfaktorer som konjunkturer, produktivitet, inflation och arbetskraftsbehov. Statsvetaren pekar på arbetsmarknadens parter, deras strukturer och beteenden samt förhandlingsformerna. Juristen framhåller betydelsen av arbetsrättsliga regelverk och ordningar för konfliktlösning.

Allt detta är givetvis riktigt. Lönebildningen är en process med många inblandade som alla på olika sätt påverkas av både institutionella faktorer och ekonomiska förutsättningar. När det gäller jämförelser mellan olika länder är det emellertid enligt min mening viktigast att granska de institutionella faktorerna. I princip är de ekonomiska faktorerna i en marknadsekonomi på sikt självkorrigerande och av samma slag i alla Europas industriländer.

Inför en kommande anslutning till EMU är det sålunda nödvändigt att begrunda om Sverige har bättre eller sämre institutionella förutsättningar jämfört med övriga länder att uppnå en väl

fungerande lönebildning. Att jämföra löneutvecklingen några få år är i detta perspektiv mindre intressant.

Tyvär har Sverige en dyster nutidshistoria att se tillbaka på i fråga om lönebildning. Omkring 1970 ägde ett paradigmskifte rum med havererad lönebildning, hög inflation och återkommande devalveringar som följd. Detta pågick i närmare 25 år trots ständiga försök att få en bättre ordning (se den s.k. Öbergiska utredningen¹):

På senare år – i spåren av 90-talskrisen – har lönebildningen visserligen varit i bättre harmoni med omvärlden men balansen är osäker. Vissa institutionella förändringar som en ny penningpoli-

”Tyvär har Sverige en dyster nutidshistoria att se tillbaka på i fråga om lönebildning.”

tisk regim baserad på inflationsbekämpning genom Riksbanken och statliga utgiftstak, en lönebildning genom förbundsförhandlingar liksom nya samarbetsavtal mellan viktiga förhandlingsparter t.ex. Industriavtalet har bidragit till en bättre balans, men frågan är om förändringarna är tillräckliga för en varaktig stabilitet.

I den fortsatta framställningen tänker jag gå igenom en rad sådana institutionella faktorer, där Sverige enligt min mening är i en annan situation än övriga EMU-länder. Vissa slutsatser kan säkert ifrågasättas och många borde utvecklats mer än utrymmet medgett, men uppsatsen är främst tänkt som inlägg i en debatt. Jag har heller inte försökt definiera – en nog så intrikat uppgift – vad som bör karakterisera en väl fungerande lönebildning. Min utgångspunkt i detta sammanhang är endast att lönebildningen över tiden bör vara rimligt balanserad med hänsyn till vårt lands och dess företags konkurrenskraft i ett internationellt perspektiv.

I den fortsatta framställningen tänker jag gå igenom en rad sådana institutionella faktorer, där Sverige enligt min mening är i en annan situation än övriga EMU-länder. Vissa slutsatser kan säkert ifrågasättas och många borde utvecklats mer än utrymmet medgett, men uppsatsen är främst tänkt som inlägg i en debatt. Jag har heller inte försökt definiera – en nog så intrikat uppgift – vad som bör karakterisera en väl fungerande lönebildning. Min utgångspunkt i detta sammanhang är endast att lönebildningen över tiden bör vara rimligt balanserad med hänsyn till vårt lands och dess företags konkurrenskraft i ett internationellt perspektiv.

Fackliga strukturer och beslutsformer

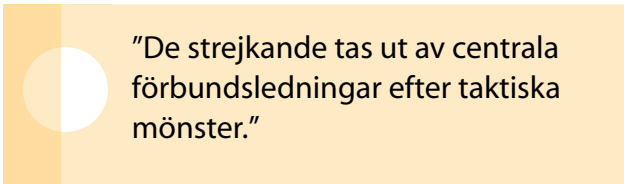
Våra grannländer och vi brukar inom statsvetenskapen sammanföras till en egen s.k. nordisk arbetsmarknadsmodell, präglad av hög organisationsgrad och centraliserade beslutsformer bland arbetsgivare och fackföreningar, nationella regelverk (tidigare främst kollektivavtal) på arbetsmarknaden samt ett nära samarbete mellan

fackliga ledningar och socialdemokratiska partier. Sverige torde vara det mest utpräglade exemplet på denna modell.

Länge sågs detta som en styrkefaktor. Stora och starka organisationer ansågs kunna ta större övergripande samhällsansvar och lättare kunna mala ner överdrifter och särintressen i lönebildningen.

Baksidan är emellertid att fördelning och jämförelser mellan olika grupperingar kommit att dominera lönebildningen på bekostnad av marknadsfaktorer, som befrämjar tillväxten. Priset för det politiska samarbetet blir att fackliga intressen ges en särställning i samhällsbesluten. Reformen av arbetsmarknaden diskuteras under hot om fackliga veton.

Fackens centraliserade beslutsformer utvecklades för att kapsla in militanta smågrupper och motverka lokala missnöjesyttringar. Detta minskar störande element i lönebildningen, men innebär samtidigt att besluten fattas på ett större avstånd från dem – arbetsgivare och anställda – som ska betala respektive ha glädje av lönerna. Legala fackliga strejker är inte spontana missnöjesyttringar utan de strejkande tas ut av centrala förbundsledningar efter taktiska mönster.



”De strejkande tas ut av centrala förbundsledningar efter taktiska mönster.”

Därtill kommer att arbetsgivarnas organisationer som motkraft till fackföreningsrörelsen urholkats av den internationella ekonomin och företagets större sårbarhet. I teorin och den fackliga mytbildningen framställs arbetsgivarna (”kapitalet”) som mäktiga motståndare till fackföreningarna, vilka endast kan bekämpas med förenade fackliga och politiska åtgärder. Verkligheten är emellertid den helt motsatta.

Svenskt näringsliv ägs numera i stor utsträckning av internationella intressenter, som väljer investeringsland efter företagsklimat, kostnadsläge och marknadsförutsättningar. Den internationella konkurrensen innebär att kunder och marknadsandelar är lätta att förlora men svåra att återta. Verksamheter som inte utsätts för internationell konkurrens föredrar högre kostnader framför störningar av verksamheten så länge de inhemska konkurrenterna drabbas av samma kostnader. Inom industrin är det lättare att flyt-

ta verksamhet till andra länder än att bjuda motstånd mot fackliga krav. Mot fackliga stridsåtgärder finns inga motmedel, som inte gör skadan värre.

Mot denna bakgrund blir arbetsgivarna allt mindre benägna att drabbas av kortsiktiga skador på grund av stridsåtgärder för att få bättre villkor på längre sikt. Vi saknar numera den kärna av familjeföretag och andra lokalt förankrade företag, som tidigare var beredda att slå vakt om sin konkurrenskraft även till priset av en konflikt hellre än att flytta.

Arbetsgivarnas svaghet är måhända i stället deras styrka. Alla inser att höga lönekostnader och dåligt företagsklimat på sikt leder till utslagning av verksamheter, nedläggningar och arbetslöshet. ”Mjölken försvinner när kon slaktas”. Problemet är emellertid att långsiktiga konsekvenser lätt försvinner i kortsiktiga förhandlingsperspektiv. Mytens makt tar över ekonomiska realiteter.

”Den individuella lönesättningen vinner mer och mer mark.”

Arbetsgivarnas svårigheter att hålla emot gäller i första hand utvecklingen av lönekostnaderna. I fråga om lönespridningen och andra fördelningsfrågor har däremot de

enskilda arbetsgivarna fått en starkare ställning. Den individuella lönesättningen vinner mer och mer mark, vilket gagnar både produktiviteten och moderna värderingar. Priset för en god lönespridning kan emellertid bli högre lönekostnader.

Inom det offentliga området är förhållandena annorlunda genom att politikens perspektiv är starkare än ekonomins krav. Fackliga stridsåtgärder leder t.ex. omedelbart till besparingar för de offentliga arbetsgivarna, men ansvaret för effekterna på samhällets service kan fördelas olika av allmänheten beroende på opinionsbildning och partisympatier.

Jämfört med andra länder med svagare och mer decentraliserade fackföreningar med lägre organisationsgrad torde det vara ousägligt att den svenska fackföreningsrörelsen har betydligt större påverkan på lönebildningsprocessen. Hur en sådan kraft ska kunna tyglas i ett kommande EMU-system är inte lätt att säga.

Arbetsrätten

Det är betecknande att haveriet i lönebildningen ägde rum samtidigt som statsmakterna bröt det tidigare samförståndet om att arbetsmarknaden skulle regleras genom kollektivavtal och ersatte avtalen med en internationellt unik arbetsrättslig lagstiftning. Utan att här gå in på enskildheter i lagarna bör påpekas att de fortfarande är internationellt unika i fråga om fackligt inflytande, komplexitet och drakoniska påföljder. Inget annat land har genom en lag som förtroendemannalagen säkerställt fackets finansiering och makt.

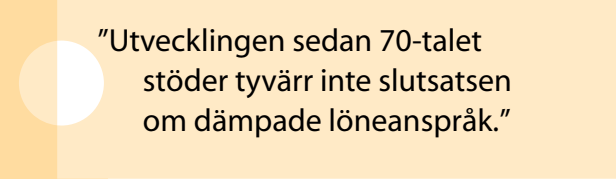
Få förnekar numera att lagstiftningen ändrade balansen mellan arbetsgivare och fack även i fråga

om lönebildningen. I stället för att förslag om bättre arbetsvillkor, som tidigare, kunde avleda tryck i fråga om lönerna krävs nu sådana medgivanden för att komma till rätta med trubbiga lagregler. På arbetsplatserna behövs en generös lönesättning som smörjmedel för att få en smidig hantering av regelverken.

Ett motargument är dock att fackets insyn och medbestämmande ger bättre insikter i verksamheternas ekonomiska villkor och därmed kan dämpa löneanspråken. Ibland tillmäts också svenska fackliga företrädare större ekonomisk kompetens och klokskap än sina motsvarigheter i andra länder.

Utan att värdera argumentet må framhållas att utvecklingen sedan 70-talet tyvärr inte stöder slutsatsen om dämpade löneanspråk. Möjligen kan dock förhandlingsformerna ha haft betydelse. Centralt samordnade förhandlingar och likriktade förbunds-förhandlingar förs på sådant avstånd från arbetsplatserna att ekonomiska faktorer torde få mindre genomslag än vid enbart lokala löneförhandlingar.

Enligt min mening innebär arbetsrätten en påverkan på förhandlingsprocesserna, som vid en jämförelse med övriga Europa är till nackdel för en balanserad lönebildning. Möjligen skulle detta kunna korrigeras om fackets insyn och medbestämmande i samband med kollektivavtal kombinerades med en viss fredsplikt även



”Utvecklingen sedan 70-talet stöder tyvärr inte slutsatsen om dämpade löneanspråk.”

under förhandlingarna om sådana avtal. Fackföreningsrörelsen har dock alltid med enfaset varit sig mot alla former av reglering av den fria konflikträtten.

Förhandlingsformer och samarbetsavtal

I debatten framförs ibland att både alternativet centralt samordnade förhandlingar och rena företagsförhandlingar ger bättre förutsättningar för en balanserad lönebildning än förbundsförhandlingar. Våra erfarenheterna av de tidigare samordnade förhandlingarna – liksom de i våra grannländer – ger emellertid inte stöd för antagandet att denna förhandlingsform skulle vara särskilt framgångsrik. En ond cirkel av ständiga devalveringar och hög inflation kunde brytas först efter övergången till förbundsförhandlingar över hela fältet.

I EU torde företagsförhandlingar och olika slags branschvisa eller regionala förhandlingsformer vara det vanligaste mönstret. Nationella traditioner och normer för lönebildningen liksom betydande skillnader i fackliga strukturer och organisationsgrader gör det emellertid svårt att jämföra förhandlingssystemen.

Själv tror jag att företagsförhandlingar i det långa loppet skulle ge bäst stabilitet åt lönebildningen men det är uppenbart att en övergång till detta över hela linjen skulle förutsätta omfattande institutionella förändringar.

Industriavtalet och övriga samarbetsavtal har delvis tillskrivits förtjänsten av den sanering av lönebildningen som skedde under 90-talet. Dessa avtal innehåller vissa förbättringar av förhandlingsprocesserna som t.ex. opartiska ordförande som förhandlingsledare, bättre tidsplanering och trösklar mot stridsåtgärder. Det har också haft stor betydelse att avtalen här lett till bättre relationer mellan förhandlingsparterna. Sammantaget har avtalen bidragit till att hot om stridsåtgärder blivit en mindre framkomlig väg i förhandlingsarbetet åtminstone på industrins områden.

För Industriavtalets del ska vidare understrykas att avtalet hjälpt till att normera lönebildningen över hela arbetsmarknaden till nivåer som är bättre förenliga med industrins internationella konkurrenskraft. Denna normering ligger också till grund för den lönepolitiska ideologi, som utvecklats i lagförarbetena om Med-

lingsinstitutets verksamhet. Tyvärr förefaller dock kraften i normeringen att klinga av.

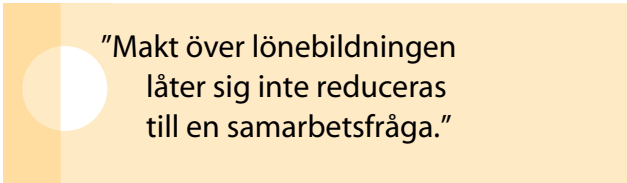
Det är svårt att bedöma vilket värde samarbetsavtalen kommer att få i framtiden. Förhoppningsvis kan samförståndet mellan olika förhandlingsparter bestå oavsett personförändringar. Centralistiska strävanden inom lönepolitiken kan knappast få en sådan renässans att de gemensamma branschintressen, som binder avtalsparterna samman, skjuts åt sidan.

Den som tror att ett aldrig så gott samförstånd är tillräckligt för en fungerande lönebildning underskattar dock grovt de starka sociala och ekonomiska drivkrafter som styr förhandlingsprocesser och resultat. Makten över lönebildningen låter sig inte reduceras till en samarbetsfråga.

Politik och lönebildning

En av myterna på svensk arbetsmarknad är att politikerna inte ska lägga sig i lönebildningen utan att detta är en fråga för arbetsmarknadens parter. I själva verket förhåller det sig tvärtom. Mer än en tredjedel av arbetstagarna är offentligt anställda dvs i stat, landsting och kommuner och deras lönevillkor bestäms i förhandlingar med politiska församlingar. I den senaste valrörelsen tävlade t.ex. socialdemokraternas och vänsterns partiledare om att lova mest pengar till offentliganställda kvinnor samtidigt som folkpartiet ville höja lönerna för lärarna.

Förutom genom arbetsrätten påverkas villkoren för lönebildningen indirekt genom politikens utformning av A-kassans regler och finansiering, av andra socialförsäkringar, av skatter, avgifter och bidrag samt av den offentliga sektorns uppgifter och utveckling. A-kassan påverkar både arbetskraftstillgång och minimilöner. Försäkringarna har betydelse för bl.a. produktivitet och frånvaro. Våra skatter är högst i Europa också när det gäller låga inkomster. Socialavgifter och andra lönebikostnader är relativt sett höga, bidragssystemen breda och delvis inkomstrelaterade. Olika alterna-



”Makt över lönebildningen låter sig inte reduceras till en samarbetsfråga.”

tiv i fråga om offentliga sektorn har belysts i valrörelsen och dess stora omfattning jämfört med andra länder kan ingen bestrida.

Under tidigare decennier förekom en debatt om att det politiska systemet tog hand om tillväxten så att inget fanns kvar att löneförhandla om – frånsett ”mer luft i lönekuvertet”. Några års positiv reallöneutveckling kan visserligen sägas ha gjort problemet mindre påtagligt, men det politiska systemets ambitioner har knappast minskat trots att det statliga utgiftstaket lagt viss sordin på stämningarna.

Både direkt och indirekt har politikerna sålunda ett betydande inflytande över faktorer som påverkar lönebildningen. Det samma gäller givetvis i andra länder även om inflytandet sker i varierande former och mot bakgrund av andra traditioner och föreställningar. Att politikens innehåll – även vid sidan av dess betydelse för ekonomisk tillväxt eller stagnation – ytterst är avgörande för en väl fungerande lönebildning kan knappast betvivlas.

Vilka konsekvenser som politikernas direkta och indirekta inflytande över den svenska lönebildningen medför jämfört med andra länder är omöjligt att bedöma. Det går knappast heller att analysera konsekvenserna av att EMU på sikt leder till en harmonisering av de olika ländernas politik i fråga om skatter, avgifter och bidrag och av utvecklingen av deras offentliga sektorer. Mindre populära politiska beslut eller nya finanspolitiska avvägningar kan givetvis öka påfrestningarna på lönebildningen genom t.ex. fackliga krav på kompensation.

Jämställdhet och lönerelationer

Ett nytt element i lönebildningen är jämställdheten och olika föreställningar om lönerelationerna mellan kvinnor och män. Reglerna om lönediskriminering är i princip lika inom EU men Sverige har gått längre genom sina tilläggsregler i jämställdhetslagen om lönekartläggning, analys och handlingsplan. Principiellt sett har dessa regler andra utgångspunkter än traditionell lönebildning, baserad på fackliga förhandlingar och kollektivavtal.

Frågan är om löneökningar till kvinnor enligt tilläggsreglerna kommer att accepteras av andra eller om de leder till kompensationskrav. Kostnaderna kan också öka om löneökningar som man-

liga grupper t.ex. byggnadsarbetare kan tillskansa sig genom fackliga förhandlingar – eventuellt efter stridsåtgärder – därefter genom dessa regler ska sprida sig till kvinnogrupper.

Än så länge går det inte att bedöma om denna spänning mellan den kollektiva lönesättningen genom fackliga förhandlingar och jämställdhetslagen får några praktiska effekter. Oklarheter i lagens tillämpning gör att dess genomslag sannolikt blir begränsat.

Samtidigt bör framhållas att den individuella lönesättningen, som sprider sig till allt fler kollektivavtalsområden, bidrar till att utveckla metoderna för lönesättningen och gör det lättare att förändra löne-relationer och modernisera synsätten t.ex. i fråga om jämställdhet. Utrymmet för traditionellt kompen-sationstänkande blir mindre, jämfört med den kollektiva lönesättningen.

Stridsåtgärder

Stridsåtgärder i samband med kollektivavtalsförhandlingar tillåts i alla EU-länder. Många länder har dock en snävare syn än Sverige på sympatiåtgärder liksom krav på proportionalitet mellan en stridsåtgärd och dess konsekvenser.

I praktiken är skillnaderna större. I flertalet EU-länder med svaga fackföreningar och små konfliktfonder tillämpas oftast korta och upprepade proteststrejker samt olika slags missnöjesyttringar. I Sverige följer stridsåtgärderna oftast ett rituellt mönster med centrala beslut om varsel, övertidsblockad, punktstrejker och till sist allmän strejk. Alla vet att de fackliga stridsfonderna kan betala en långt längre arbetskonflikt än vad enskilda företag kan tåla.

Man kan diskutera vilken av dessa stridsmetoder som är mest påfrestande för en väl fungerande lönebildning. Jag vill emellertid påstå att de stora konfliktfonderna och de centrala konfliktbesluten innebär att stridsåtgärderna i Sverige utgör ett väsentligt starkare påtryckningsmedel över lönebildningen än i de flesta andra länder.

En strejk i Sverige begränsas inte av de strejkandes ekonomi. Risken "att strejka sig till döds" genom att arbetsplatserna läggs ner finns givetvis alltid, men konfliktbesluten fattas centralt på stort av-

"En strejk i Sverige begränsas inte av de strejkandes ekonomi."

stånd från dessa. I alla händelser utlöses sådana risker på längre sikt och förefaller knappast påverka det omedelbara handlandet.

Mot denna bakgrund blir redan hotet om konflikt ett ytterst verksamt påtryckningsmedel. Strejkkvoten är mindre intressant då hotet om stridsåtgärd hos oss påverkar lönebildningen mer än vad antalet strejker återspeglar. Eftersom en lockout skadar endast de egna företagens ekonomi har arbetsgivarna ingen verksam motåtgärd mot strejk.

Medling

Med hänsyn till vad som nyss sagts borde det vara naturligt att institutet medling i Sverige skulle vara bättre utvecklat och förenat med större befogenheter än i andra länder. I stället är det tvärtom.

Länge hade medlingen endast till uppgift att bevara arbetsfreden oavsett konsekvenserna för lönebildningen. När det nya Medlingsinstitutet skapades för några år sedan tillkom visserligen uppgiften att även verka för en ”väl

”En hårdför fackordförande, som är okänslig för övertalning, kan driva igenom nästan vad som helst.”

fungerande lönebildning” men som medel anvisades i huvudsak endast opinionsbildning och övertalning. Institutets maktmedel är små – främst att i ett steg skjuta upp stridsåtgärder i högst två veckor.

Detta har enligt min mening lett till en otillfredsställande situation. Om medlingen bedöms ha betydelse för en väl fungerande lönebildning kan nämligen medlaren knappast lägga fram förslag som kan bli skadliga prejudikat i andra förhandlingar. I brist på andra påtryckningsmedel än övertalning tvingas medlaren ge upp, vilket bara gör det svårare för arbetsgivaren att hantera fackliga konflikthot.

En hårdför fackordförande, som är okänslig för övertalning, kan sålunda med hjälp av stridsåtgärder och hot driva igenom nästan vad som helst. Politiska påtryckningar och den allmänna opinionens inflytande kan visserligen lägga viss hämsko på agerandet, men någon egentlig balanserande kraft finns inte.

Förslag om stridsåtgärder och medling

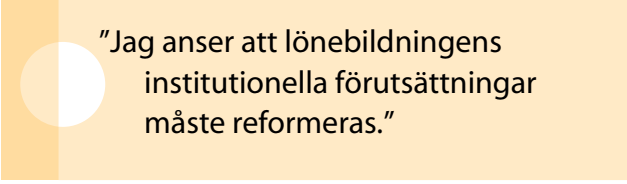
Som ovan framgått anser jag vid en samlad bedömning att lönebildningen i Sverige fortfarande har sämre institutionella förutsättningar att fungera väl än i de flesta övriga länderna inom EU. Våra samarbetsavtal samt 90-talets politiska reformer är enligt min mening inte tillräckliga instrument för att balansera fackets makt över lönebildningen.

Med ett eventuellt inträde i EMU avskaffas möjligheten att i Sverige använda räntan som ett medel att hålla tillbaka inflationen. Därmed försvinner också ett betydelsefullt internt fackligt argument för återhållsamma lönekrav. För höga löneökningar och inflation leder till arbetslöshet i första hand inom industrin, som arbetar i utländsk konkurrens. Övriga sektorer påverkas först senare genom sämre ekonomisk tillväxt.

I allt väsentligt bygger denna uppfattning på att de svenska facken är avsevärt starkare och har betydligt större inflytande över lönebildningen än sina motsvarigheter på andra håll. Varken enskilt eller genom sina organisationer kan arbetsgivarna uppbåda tillnärmelsevis samma makt.

En vanlig föreställning är att fackens sammanhållning och dominerande inflytande också innebär en starkt återhållande kraft i lönebildningen. Tanken är att facken då i högre grad styrs av övergripande samhällsintressen och inte av de olika särintressen som organisationerna är sammansatta av. Med detta synsätt behövs inga begränsningar av rörelsefriheten utan i den bästa av världar är den fackliga ansvarskänslan garanti nog för en välfungerande lönebildning.

Jag delar inte denna bedömning utan anser att lönebildningens institutionella förutsättningar måste reformeras för att ge en bättre avvägning mellan olika intressen. Sådana reformer kan ta sikte på arbetsrättens regler om fackligt inflytande, förtroendemannalagens finansiering av facklig verksamhet, den obegränsade rätten till stridsåtgärder samt Medlingsinstitutets befogenheter. Av ut-



"Jag anser att lönebildningens institutionella förutsättningar måste reformeras."

rymnesskäl begränsar jag mig här till att ge några förslag i fråga om stridsåtgärder och medling.

Den Öbergiska utredningen lämnade flera förslag till att strama upp förhandlingssystemet, som dock lämnades åt sidan i departementsberedningen. Viktigast var att föreslå en proportionalitetsprincip vid stridsåtgärder enligt EU-modell, att ge Medlingsinstitutet flexibla möjligheter att skjuta på stridsåtgärder i högst 14 dagar i stället för det nuvarande enda steget samt att underlätta för tvångsskiljedom genom riksdagsbeslut i särskilt svårlösta arbetskonflikter.

Fredsplikt och skiljedom

Jag anser emellertid att det borde vara möjligt att gå längre i fråga om fredsplikten när det gäller parter, som brukar vara bundna av kollektivavtal, och där fackföreningarna har förmånerna av inflytande och finansiering enligt arbetsrättens regler. En sådan fredsplikt införs enklast om Medlingsinstitutet ges rätt att i samband med förhandlingar prolongera tidigare kollektivavtal till dess institutet förklarar förhandlingarna avslutade. Detta bör kombi-

”Det borde vara möjligt att gå längre i fråga om fredsplikten.”

neras med en utvidgad användning av skiljeförfarande i samband med medling. Om medlingsarbetet fastnar i låsta lägen bör medlaren ha möjlighet att begära att Medlingsinstitutet för att

upphäva lösningen förordnar om tvångsskiljedom i enskilda förhandlingsfrågor. Efter att skiljedomen svarat på de frågor medlare ställt kan medlingsarbetet fortsätta. Om båda parter motsätter sig prolongering eller skiljeförfarande bör dock sådana beslut inte meddelas.

Ett särskilt problem är efter vilka normer en sådan skiljenämnd ska arbeta. Till en del kan detta sannolikt lösas genom det sätt på vilket medlaren efter hörande av parterna väljer att formulera sina frågor för skiljeförfarandet. Därtill kommer vägledningen av sedvänjor och bruk på arbetsmarknaden t.ex. normer i andra kollektivavtal, parternas argumentering samt avvägningar efter skälighet.

Med en utvidgad fredsplikt enligt förslaget ovan kommer hot om stridsåtgärder att bli mindre verkningsfulla. I stället kommer parternas förhandlingsarbete att gynnas av argumentering och förhandlingsvilja till stöd för medlingen. Sannolikt blir det oftast bättre att kompromissa än att riskera en ogynnsam skiljedom.

Fotnot

1. SOU 1998:141. (Se även Svante Öbergs avsnitt i denna bok.)

Roland Spånt

doktorerade i nationalekonomi vid Uppsala Universitet 1975 och arbetade sedan som forskare vid Socialforskningsinstitutet och som utredare vid Finansdepartementet.

Sedan 1980 är han chefekonom vid TCO, men verkade åren 1997–2000 som arbetsmarknadsråd vid den svenska ambassaden i Washington.




Foto: Susanne Sandström

Lönebildningens normer i framtiden

*Från EFO-rapportens matematiska klarhet
till dagens och morgondagens fundamentala osäkerhet*

ROLAND SPÄNT

 Flera länder verkar ha kunnat kombinera brott mot lönenormer med en stark ekonomisk utveckling. Det verkar finnas vägar till framgång även vid ökade relativa kostnader. Frågan är hur dessa vägar egentligen ser ut? De förändringar som skett under senare år i Sverige med extremt snabb produktivitet utveckling koncentrerad till ett fåtal sektorer, snabb förslitning av realkapitalet och förändrad kapitalintensitet kan ha inneburit att våra traditionella lönenormskalkyler relativt kraftigt har överskattat utrymmet för löne- och vinstökningar. Det är därför svårt att hävda att löneutvecklingen under senare år varit i takt med omvärldens eller att vår produktivitet utveckling helt kompenserat för en starkare nominell utveckling.

1960-talet: Från förvirring till klarhet

Det var som forskare och lärare i nationalekonomi vid Uppsala universitet som jag vid mitten av 1960 talet först stötte på lönebildningsproblematiken. Vår professor drev, liksom de flesta andra ekonomer vid den tiden, tesen att löneökningarna och inflationen var för höga i Sverige. Många av oss yngre betvivlade detta och motsatte oss den åtstramningspolitik som hade krävts för att dämpa löneökningarna. Vår analys via indikatorer som ekonomisk tillväxt, produktivitet, sysselsättning etc., ledde oss till slutsatsen att den

svenska ekonomin var i utomordentligt skick med mycket dynamisk utveckling och goda framtidsutsikter.

Vi kunde samtidigt inte ifrågasätta vår chefs argument eftersom den svenska inflationstakten var högre än den amerikanska och vä-

”Dilemmats lösning,
vårt Eureka, kom i stället
från ett oväntat håll.”



sentligt högre än i dåvarande Västtyskland. Vi levde i en regim baserad på Bretton Woods-systemet med fasta växelkurser, dock med nödutgången att vid fundamentala obalanser i ekonomin

devalvera eller revalvera valutan. Sverige verkade, enligt framför allt prisstatistiken, obönhörligt och trots alla positiva indikatorer vara på väg mot just en sådan fundamental obalans med följande devalvering.

Här fanns ett intellektuellt dilemma som vi inte fann någon lösning på i befintlig ekonomisk litteratur eller forskning. Dilemmats lösning, vårt Eureka, kom i stället från ett oväntat håll. En kväll rapporterade LO:s dåvarande chefekonom Claes-Erik Odhner från det arbete över lönebildningen han medverkade i tillsammans med kollegerna Gösta Edgren, TCO och Karl-Olof Faxén, SAF, den s.k. EFO-gruppen.

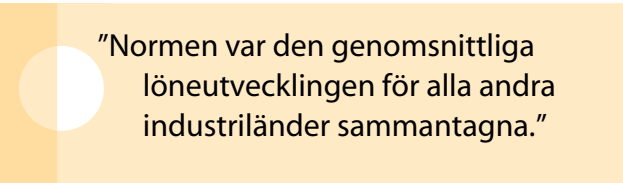
Den lika enkla som geniala tanken var att den totala ekonomin kunde ses som bestående av två delar: En för internationell konkurrens utsatt del (K-sektorn) och en där konkurrenterna fanns på hemmaplan (S-sektorn). Det avgörande för vår internationella konkurrenskraft var inte löne- och prisutvecklingen totalt sett utan utvecklingen inom K-sektorn. Analysen byggde på att för K som sålde på världsmarknaden eller i konkurrens med import, bestämdes priserna på världsmarknaden. Utrymmet för löne- och prisstegringar i Sverige bestämdes av denna prisutveckling och av produktivitsutvecklingen inom de branscher som sammantagna utgjorde K. Löneutvecklingen hade där under 1960-talet varit kring 9 procent per år, men eftersom de internationella priserna ökat med 1 procent per år och produktiviteten i sektorn ökat med 8 procent hade inte konkurrenskraften urholkats.

Via marknadskrafter och solidarisk lönepolitik spreds K-sektorns löneutveckling till resten av ekonomin där produktivitsutveck-

lingen var svagare. Därför måste i S priserna stiga snabbare än i K och den genomsnittliga prisutvecklingen blev relativt hög och högre än i t.ex. USA och dåvarande Västtyskland. Här fanns lösningen på vår intellektuella vända. Att konsumentpriserna steg snabbare i Sverige än i konkurrentländerna berodde inte på att vi var i obalans utan på att vår K-sektor utvecklades snabbare än deras och snabbare än de inhemska sektorerna. Som mycken annan forskning hade EFO dock tidsbundna och av institutionella förhållanden beroende förutsättningar. När man sökte tillämpa EFO efter Bretton Woods upplösning 1972 och chockerna från oljeprishöjningarna 1973 och 1979 hade omvärlden så drastiskt förändrats att modellen kom i vanrykte.

Från 1980-talets oreda till FOS ojämviktsanalys

Vid mitten av 1980-talet tillsattes en ny grupp för att ånyo analysera lönebildningens samhällsekonomiska förutsättningar. Här återfanns igen Odhner och Faxén medan jag ersatte Edgren. I rapporten "Lönebildning i 90-talets samhälls ekonomi" analyserade vi vad som förändrats i ekonomierna och hur en ny modell skulle se ut.



"Normen var den genomsnittliga löneutvecklingen för alla andra industriländer sammantagna."

En slutsats blev den centrala betydelse som rådande växelkursregim har för lönebildningen. I EFO var det den fasta växelkursen som gav bestämda ramar för löneutrymmet. De internationella obalanser som regelbundet uppstod mellan länderna på grund av olika tillväxtförutsättningar lättades regelbundet upp genom att främst Västtyskland vid för stora obalanser skrev upp sin valuta och länder med svag utveckling, som Storbritannien, utnyttjade nödutgången och devalverade.

När detta fasta växelkursystem bröt ihop i början av 1970-talet försvann också ett viktigt fundament för EFO. Vår FOS-modell för 1990-talet inkorporerade därför system med fluktuerande valutor och blev av detta skäl avsevärt mer komplicerad och mindre precis än EFO.

En annan viktig nyhet i FOS var prisbildningen. I EFO hade an-

tagits att svenska företag var små och saknade egen möjlighet till prissättning. Om därför kostnaderna i svensk industri ökade för snabbt skulle vinsterna pressas mellan världsmarknadens priser och de stigande nationella kostnaderna. Det skulle driva ekonomin tillbaka mot balans. Vår slutsats i FOS blev annorlunda genom att vi antog betydande inslag av kostnadsprissättning med pålägg. För starka inhemska kostnadsökningar ledde därför inte lika snabbt till balanserande mekanismer utan till förlorade marknadsandelar. Enligt modellen var det fullt möjligt för svensk ekonomi att komma fundamentalt ur balans.

Vi presenterade vidare en ny modell för hur löneutrymmet i ekonomin skulle kunna beräknas men betonade samtidigt att det fundamentala problemet inte var att göra denna beräkning utan att få kostnadsutvecklingen att hålla sig inom ramen. Normen var den genomsnittliga löneut-

”Utvecklingen löper utan jämvikt i olika korridorer eller huvudkurser.”

vecklingen för alla andra industriländer sammantagna. Viktigt var att relativlöner och relativpriser måste tillåtas förändras men att detta bör ske långsiktigt, systematiskt och i små steg för att undvika obalanserade följdverkningar. Vi såg vidare tillväxten som driven av ojämvikter och innovationer där transaktionskostnader spelar stor roll. Utvecklingen löper utan jämvikt i olika korridorer eller huvudkurser. En följd blir att det inte rör sig om knivseggsbalanser. Löne- och vinstutvecklingen löper inom korridorer där tillfälliga avvikelser från huvudkursen kan ske utan att mer allvarliga makrostörningar uppstår.

I dag flyter ånyo kronan fritt som i FOS. Vid ett eventuellt framtida medlemskap i EMU sker däremot en återgång mot den värld med fasta växelkurser som i EFO. Två väsentliga skillnader finns dock: Valutan blir fast (försvinner) gentemot Västeuropas ekonomier men flyter mot tillväxtområden som USA och Sydostasien. Den nödutgång som fanns i Bretton Woods vid fundamentala obalanser finns inte i EMU utan ”ingångskursen” blir en evig intern kurs.

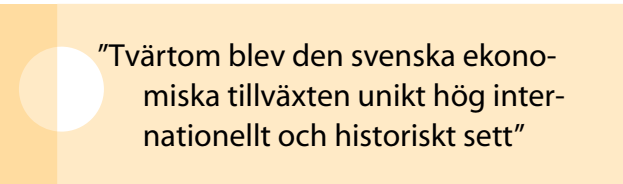
1990 talet: Vargen kommer om inte...

Under mitten av 1990 talet sökte de s.k. Edingrupperna (där jag deltog) följa upp analysen. Arvet från EFO och FOS blev uppdelningen av ekonomin i olika huvudsektorer, där K-sektorn måste följa den internationella. Man byggde vidare på FOS utrymmesberäkning genom riktnormen ”i takt med Europa”. Den nya jämförelsenormen begränsades dock till de västeuropeiska länderna. Det antogs att den svenska produktivitetens utvecklingen skulle följa den internationella. I sin tur innebar det att löneutvecklingen i de europeiska länderna direkt bestämde löneutrymmet. Detta antogs också vara förenligt med den svenska riksbankens nya mål om två procents inflation. Från FOS och EFO fanns också kvar huvudkursresonemanget. Från FOS kom också att relativlöneförändringar måste ske långsiktigt, systematiskt och i små steg för att undvika skadliga spridningseffekter.

Men vargen kom inte...

Europas normen diskuterades livligt under slutet av 1990-talet men dess roll för den faktiska löne- och kostnadsutvecklingen är omstridd. Även gruppen själv har varit kritisk till dess praktiska användning och framför allt påpekat att normen kan ha fungerat som ett golv för förhandlarna att överträffa. Här skall en annan aspekt av normen tas upp. Det gäller den ”vargen kommer”-tanke som normen hotade med. Om inte lönekostnadsökningarna höll sig inom normen skulle den ekonomiska balansen hotas, konkurrenskraften erodera och arbetslösheten öka.

I efterhand kan man se att vad som skedde var att de svenska lönerna inte följde normen utan ökade väsentligt snabbare. Men trots detta inträffade inte det ”vargen kommer-scenariot” som rapporterna hotat med – i alla fall inte hittills. Tvärtom blev den svenska ekonomiska tillväxten unikt hög internationellt och historiskt sett och arbetslösheten sjönk kraftigt. Ingen kan naturligtvis i efterhand ange hur den faktiska utvecklingen blivit om normerna följts.



”Tvärtom blev den svenska ekonomiska tillväxten unikt hög internationellt och historiskt sett”

Men den goda utvecklingen har naturligtvis komprometterat liknande försök att normera löneökningstakten.

En klar felkälla var antagandet att svensk produktivitet inte kunde öka märkbart snabbare än i omvärlden. I efterhand kan konstateras att svensk industri under flera år hade en produktivitetsutveckling klart snabbare än de europeiska konkurrenternas. Ett annat misstag vi gjorde var att förutsätta att näringslivets vinstmarginaler låg på en långsiktigt stabil nivå som inte kunde underskridas. Den snabbare produktivitetsutvecklingen, krympande vinstmarginaler i näringslivet och långsammare prisutveckling på

vissa avreglerade marknader ledde till att reallönerna ökade mycket snabbt och utan negativa ekonomiska konsekvenser trots att lönenormerna överskreds. Europaanormerna följdes av en

”Den svenska riksbanken har i dag i uppgift att stabilisera inflationen med målet 2 procent.”

utveckling av industriavtalen med nära samarbete mellan parterna inom industrin, nya spelregler, ny roll för utomstående ekonomiska experter m.m. Vad dessa industriavtal hittills i praktiken reellt inneburit är ännu för tidigt att utvärdera och skulle säkerligen kräva sin egen behandling.

Dagens läge

I dag har vi en flytande växelkurs med en egen riksbank som arbetar med ett eget inflationsmål. Det innebär att om lönerörelsen skulle löpa amok sänker valutamarknaden kronan och återställer konkurrenskraften. Här finns en snabb korrigeringsfaktor mot för stora eller för låga kostnadsökningar. I regel väntas dock Riksbanken föregripa marknaden och via räntehöjningar agera räntepolis. Den måste dock alltid svälja mygg och sila kameler och höga löneökningar för isolerade grupper släpps igenom, men inte öknings för större löntagarkollektiv.

Den svenska riksbanken har i dag i uppgift att stabilisera inflationen med målet 2 procent, där en procent felmarginal uppåt och nedåt accepteras. Siktet ska vara inställt på utvecklingen ett å två år framåt i tiden. Såväl den norska som brittiska centralbanken har högre inflationsmål, 2,5 procent och den amerikanska både

tillväxt-, sysselsättnings- och inflationsmål som leder till att inflationen bara i undantagsfall hamnar under 2 procent. Den europeiska, ECB, har däremot det hårdaste inflationsmålet med 0–2 procents intervall.

Det finns röda trådar från sena 1960-talets EFO-modell, över FOS och Edingrupper till dagens läge och sannolikt också över till vad som skulle komma att gälla vid ett eventuellt svenskt medlemskap i valutaunionen. Några exempel:

1) Lönebildningen är en central del av samhällsekonomin och förändrade förutsättningar kräver eller tvingar fram förändrade villkor för lönebildningen.

2) De äldre modellerna är inte så döda som ofta hävdas utan lever vidare i uppdelningen på olika samhällssektorer med olika modeller för prissättning, yttre konkurrens osv. Allt viktigare blir både i Sverige och internationellt den s.k. EFO-inflationen, som bygger på att skiljaktiga produktivitetsökningar i olika delar av ekonomin kräver inflation på en viss nivå, särskilt i länder med snabb omvandling.

3) Relativpris- och relativlöneförskjutningar är viktiga för den ekonomiska utvecklingen men måste ske långsiktigt, systematiskt och i små steg för att inte skapa onödiga obalanser. Vi borde ha lärt oss från FOS att ekonomierna aldrig är i balans utan i ständig ojämvt med rörelse antingen mot större obalans eller mot jämvikt.

4) Vi har lärt oss den centrala betydelsen av rådande växelkursregim – den fasta växelkursen med få nödutgångar men med relativt klart definierat löne- och vinstutrymme, den rörliga växelkursen med mer obestämt utrymme, den rörliga växelkursen med en aktiv riksbank som också ger ett klart definierat löneutrymme men också nödutgång vid fundamental obalans. Nu formas i Europa en fast växelkursregim utan nödutgång och med en avlägsen centralbank.

”Nu formas i Europa en fast växelkursregim utan nödutgång och med en avlägsen centralbank.”

Framtiden

Om Sverige skulle delta i valutaunionen förändras på fundamentala sätt förutsättningarna för lönebildningen. I dagens debatt finns åtminstone två skönjbara huvudalternativ. Gemensamt för båda är att den europeiska centralbanken fortsätter att utforma sin politik efter hur den uppfattar utvecklingen totalt i valutaunionen och den svenska utvecklingen spelar en ytterst marginell roll. Den nuvarande svenska riksbanken förlorar alla styrmedel och fråntas helt sin roll som ”motpart och ordningsman” i den svenska lönebildningen.

”Finanspolitiken är trög och ohanterlig som medel, särskilt jämfört med dagens räntepolitik.”

Det ena scenariot innebär att reaktioner på större över- och underslag i lönebildningen kommer att vidtas via finanspolitiken. Om regeringen skulle uppfatta de svenska löneökningarna som för stora och det s.k. BNP-gapet indikerar en mer varaktig överhettning

vidtar man finanspolitiska åtstramningar. Problemen här är att inget entydigt mått på det s.k. BNP-gapet finns och att finanspolitiken är trög och ohanterlig som medel, särskilt jämfört med dagens räntepolitik, där beslut kan tas snabbt och med snabbt och klart genomslag på ekonomin.

En fundamentalt annorlunda bestraffningsmodell föreslog Riksbanken, där ett nationellt inflationsmål på ECB:s nivå också ska finnas (0–2 procent) och där regeringen vid hot om överskridanden av prismålet ska strama åt den svenska finanspolitiken. Löneförhandlarnas ”motpart och ordningsman” – i dag den svenska riksbanken – skulle ersättas med regeringen och dess finanspolitik. Realismen i och effekterna av en sådan modell kan starkt ifrågasättas.


Nya förbisedda problem för lönebildningen

De interna ingångskurserna

Ett uppenbart framtidsproblem är de spänningar som finns mellan ländernas ingångskurser i valutaunionen. Många verkar tro att dessa är mer eller mindre naturligt givna och att man kan leva med

vilken kurs som helst – huvudsaken skulle vara att kursen är stabil och ger förutsägbarhet. Här finns stora risker för en fundamental felsyn, vilket inte minst historiska erfarenheter visar. Storbritannien bäddade för 1930-talets ekonomiska problem och politiska extremism genom att 1923 pressa sig och omvärlden tillbaka till den valutakurs och därmed dollarkurs som gällt före första världskriget då Europas hegemoni över USA gällde. Effekten av detta blev årtal av ekonomiska problem i Europa. I dag finns uppenbara risker för ett liknande problem. Ingångskursen i Euron för den tyska D-marken låstes på en nivå som kanske var rimlig för ett decennium sedan då Tyskland var en ekonomisk stormakt. I dag kan kursen ligga uppåt tjugo procent fel och ge omvärlden konkurrensfördelar, men tvinga tysk ekonomi till ett för starkt omvandlingstryck innebärande massarbetslöshet.

Mindre än 40 procent av den svenska exporten går till dagens EMU-länder. Med områdets svaga långsiktiga tillväxtförutsättningar och snabbt åldrande och sjunkande befolkning kommer en allt lägre andel av exporten att gå dit i framtiden, kanske mindre än en tredjedel. I stället ökar regioner i världen med stark ekonomisk tillväxt sin betydelse för vår utrikeshandel. Att därför ta riktmärket på EMU-områdets kostnadsutveckling om de viktigaste konkurrenterna och marknaderna kommer att vara USA och Sydostasien, kan leda fel. Den europeiska centralbankens låga inflationsmål kräver långsiktigt låga löneökningar i EMU-landet Sverige. Samtidigt med detta har de viktigaste konkurrenterna utanför EMU-området helt andra inflationsmål och därmed kostnadsutveckling. Det är därför ingalunda säkert att den interna kostnadsutveckling som är förenlig med det hårda inflationsmålet i EMU är konsistent med oförändrad konkurrenskraft mot konkurrentländer som i allt högre grad kommer att finnas utanför EMU-området. Här finns ett brott mot tidigare svenska beräkningar av löneutrymmet och hur lösningen på dilemmat ser ut är ännu oklart.



”Mindre än 40 procent av den svenska exporten går till dagens EMU-länder.”

Nya lönepolitiska problem även utanför EMU

De hittills angivna lönepolitiska och ekonomiska problemen gäller specifikt vid ett svenskt deltagande i valutaunionen. Men det finns också, som jag ser det, ett antal nya fundamentala – men i svensk analys förbisedda – fakta som gäller idag men vars effekter skulle skärpas vid ett eventuellt EMU-inträde. Det gäller problem och nya fenomen i ekonomiernas funktionssätt som är centrala för

”Ett välkänt problem är att produkternas egenskaper och kvalitet förändras över tiden.”

lönebildningen, men som varken uppfattas av den ekonomiska forskningen eller hittills av arbetsmarknadens parter. Frågorna är så stora att de inte kan lösas på detta utrymme. Som jag ser

det skulle det kräva ett brett partsövergripande samarbete i syfte att analysera dem.

Frågorna gäller:

1. Produktivitetens utvecklingens nya karaktär
2. Kapitalförslitningens roll
3. Kapitalintensiteten
4. ”Arbetskraftsbristen”
5. Erfarenheterna från andra länder

De tre första områdena är närbesläktade.

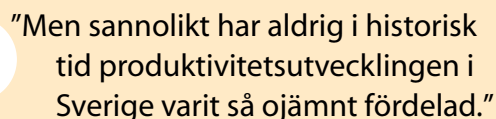
1. Produktivitetens utvecklingens nya karaktär

Produktivitetens utvecklingens nya karaktär är central. Produktivitet är numera ett så slitet begrepp att risk finns att man glömmer dess reella karaktär. Arbetsproduktivitet ska ju vara ett volymmått – man söker mäta hur antalet producerade enheter per arbetstimme förändrats över tiden. Ett välkänt problem är att produkternas egenskaper och kvalitet förändras över tiden. Att väga samman dessa två fenomen till ett volymmått har alltid varit ett problem för dem som arbetar med nationalräkenskaperna. Problemen har dock över tiden blivit svårare och får inte längre negligeras. Framför allt beror detta på utvecklingen inom IKT-området där datorer, ny kommunikationsutrustning och ny programvara har mycket svårberäknade kvalitetseffekter.

I alla lönebildningsmodeller antas produktivitetens utveckling, främst den i K-sektorn, ligga till grund för reallöneutrymmets utveckling. Flera aktörer på svensk arbetsmarknad har till och med gått så långt att de hävdar att den lokala produktivitetens utveckling ger utrymme för lokala reallöneutrymmen och därför ger normen vid lokal lönebildning. Produktivitetens utvecklingens roll är numera, drygt 35 år sedan EFO kom, så grundfast att det väl gränsar till kätteri att ifrågasätta den. Det scenario jag däremot anser ha ägt rum i Sverige är en kombination av en extremt snabb produktivitetensökning i en mycket begränsad del av ekonomin som domineras av högteknologi, att denna produktion har skett med kapital med mycket kortare livslängd än byggnader och maskiner, parallellt med att produktionens kapitalintensitet kan ha förändrats.

Kortsiktigt fungerar ofta arbetsproduktivitetens utveckling hyggligt som mått på löneutrymmet. Men lång sikt är alltid summan av ett antal kortare sikter. När man använt arbetsproduktivitetens utveckling som mått på utrymmet för löne- och vinstökningar har man också gjort ett antal utsagda antaganden. Man har antagit att produktionens kapitalintensitet inte förändrats, d.v.s. att vinstandelen i ekonomin kan vara oförändrad och att därför den s.k. funktionella inkomstfördelningen mellan arbete och kapital inte behöver förändras.

I den nya ekonomin registrerar vi fortfarande på makronivå en produktivitetens utveckling varje år på normalt några procent. Men det nya är att denna har varit extremt ojämnt fördelad mellan sektorer både i Sverige och i utlandet. Produktivitetens utveckling har alltid varit ojämn mellan olika sektorer där några vuxit snabbare, andra långsammare och ytterligare andra t.o.m. uppvisat negativ utveckling. Men sannolikt har aldrig i historisk tid produktivitetens utveckling i Sverige varit så ojämnt fördelad mellan olika delsektorer som vad fallet varit de senaste åren i Sverige. Vad som nu skett och sker är att upp till en tredjedel av industrins produkti-



”Men sannolikt har aldrig i historisk tid produktivitetens utveckling i Sverige varit så ojämnt fördelad.”

vitetsutveckling numera ägt rum i en mycket begränsad sektor – telekom. I en mycket liten sektor i ekonomin registreras produktivitetöknningar på 30 till 60 procent. Dessa potentiella öknningar av löneutrymmet kan dock bara i marginell utsträckning behållas i respektive företag som monopolvinst, överlöner etc. De leder i stället ofta till kraftiga prisfall på produktionen av högteknologi.

Om produktivitetens utvecklingen är så stark att den leder till prisfall så överskattar den det verkliga vinst- och löneökningens utrymme, särskilt vid företags- eller branschberäkningar. Om man utgår från den traditionella modellen för beräkning av löne- och vinstutrymmet riskerar man att i lönerörelserna överskrida löneutrymmet, men också att företagen blir övervärderade. Detta gäller främst för halvledarproduktionen i USA och i andra produktionsländer men i Sverige för IKT.

”Här finns en central men förbisedd effekt av den så kallade ’nya ekonomin.’”



Här finns en viktig skillnad mellan länder med liten utrikeshandel och små länder med stort beroende av utrikeshandeln. I ett land med liten utrikeshandel kan de extrema produktivitetens vinsterna till största delen komma landets löntagare till del som konsumenterna av produkter vars priser fallit och/eller kvalitet ökat. Det nominella löneutrymmet ökar inte men det reala löneutrymmet i ekonomin genom att prisfallet håller nere konsumentpriserna. I ett litet exportberoende land som Sverige, där de extrema produktivitetens ökningarna dessutom skett i exportindustrin, stannar inte produktivitetens ökningarna i det företag där de ursprungligen gjorts och bara i mindre utsträckning i det land där produktionen skett utan kommer all världens konsumenterna av produkten eller tjänsten till del. Reallöneökningens utrymme påverkas då bara i begränsad del i producentländerna. Här finns en central men förbisedd effekt av den s.k. ”nya ekonomin”.

För att beräkna löneutrymmet i länder präglade av ny ekonomi krävs därför en mycket djupare empirisk analys av arbetsproduktivitetsens verkliga orsaker, fördelning på branscher och i vilken grad de faller ut som lägre priser, ökad kvalitet eller ökat nominellt

löneutrymme. Om man fortsätter att använda traditionella mått finns risk för att reallöneutrymmet och vinstutrymmet grovt felberäknas med risker både för börsbubblor och överslag på arbetsmarknaden. I synnerhet gäller detta vid mycket decentraliserade förhandlingar med korta avtalsperioder. Den registrerade snabba produktivitetsutvecklingen under senare år koncentrerad till IKT-sektorn skulle med detta synsätt motivera varken motsvarande högre nominella löner eller högre börskurser.

2. Kapitalförslitningen

Ett nytt osäkerhetsmoment finns också i kapitalförslitningen. Ny ekonomi innebar en i många länder drastisk förändring av investeringarnas karaktär – från långsiktiga investeringar i byggnader, anläggningar och maskiner till ”investeringar” med mycket kort livslängd som datautrustning, programvara och kommunikationsutrustning.

Löne- och vinstutrymmet ska ju vara det som blir kvar efter att kostnaderna fråndragits. När man använder den enkla arbetsproduktiviteten som mått på löneutrymmet förutsätts implicit att kapitalförslitningens andel av bruttoproduktionsvärdet är konstant. Om man som lön eller utdelning också tar ut det som motsvarar kapitalförslitningen kommer man att leva över sina tillgångar och successivt erodera basen för produktionen. Ny ekonomi innebar en förkortning av kapitalets livslängd, ökat avskrivningsbehov. Att kapitalets kortare livslängd, och därav ökade kapitalförslitning, kan påverka löne- och vinstutrymmet på ett märkbart sett är klart. Oklart är dock hur stark denna effekt kan vara. Den svenska statistiken är här otillräcklig, men den amerikanska pekar mot att effekterna kan ha varit mycket betydande.

Ett exempel är Bruttonationalprodukten, BNP. Ofta antas då att kapitalförslitningen är en konstant andel av bruttovärdet så att netto- och bruttoutvecklingen sker parallellt. Detta kan ha gällt tidigare, men knappast under senare år med de stora investeringarna i kortlivat datahårdvara och mjukvara. För USA gällde tidigare att BNP och NNP växte parallellt men nu har i USA BNP under flera år vuxit ca 0,5 procentenheter snabbare än NNP. Konsekven-

sen blir att bruttomåtten kraftigt överskattar utrymmet för vinst- och löneökningar. Liknande skillnader som i USA mellan BNP och NNP kan ha gällt för Sverige som ju varit ledande inom ny teknologi. Om vi mäter löne- och vinstutrymmet genom bruttomåtten och NNP och BNP kan det verkliga vinst- och reallöneökningssutrymmet överskattas.

3. Kapitalstockarna

Det är förvisso sant att med de stora kapitalstockar som finns i ekonomierna och som regelmässigt uppgår till tre à fyra gånger värdet på BNP kan inte de årliga nettoinvesteringarna, som normalt ökar kapitalstocken med ett par procent, på kort sikt mer betydande förändra kapitalintensiteten. De årsvisa förändringarna borde därför vara små, men ackumulerat år efter år kan de tillsammans få märkbara effekter. Det är därför inte givet att arbetsproduktivitetens utveckling helt täcker löneutrymmet.

4. Arbetskraftsbristen

I dag talar många om en kommande arbetskraftsbrist när fyrtio-talisternas stora generation lämnar arbetslivet. Och självklart kommer den demografiska bilden att förändras de närmaste decennierna. Men det är ingalunda självklart att detta i sig kommer att leda till allmän brist på arbetskraft eftersom alla normalt fungerande marknadsekonomier har inbyggda balansmekanismer. Det finns inte ett fixt antal jobb på en arbetsmarknad som likt i ett fotbollslag ska besättas. De som trodde på arbetsdelning på 1980- och 90-talen som lösning på arbetslösheten hade fel i den frågan. I stället leder växande arbetsutbud till ökad sysselsättning, ökad lönesumma, ökat skatteunderlag och ny efterfrågan på varor och tjänster från den växande arbetsstyrkan. Så fungerade svensk ekonomi när förvärvsgraden steg. De nytillkomnas krav på offentlig service, bostäder, transporter och andra varor och tjänster skapade ny efterfrågan på arbetskraft.

Nu kommer sannolikt den processen att stanna upp och en oförändrad arbetsstyrka kommer inte att behöva nya bostäder, nya varuhus, fler transporter etc. i samma utsträckning som den tidiga

re snabbt växande arbetsstyrkan. Ett långsammare växande arbetsutbud kommer därför att i mycket balanseras av en långsammare efterfrågetillväxt på arbetsmarknaden. De stora problemen blir i stället de regionala- och yrkesmässiga obalanserna. Stora delar av landet är på väg mot att de närmaste decennierna få en så stor andel åldringar att en orimligt hög andel av de aktiva befolkningen krävs för deras omsorg samtidigt som de som nu nationellt sett arbetar i vård och omsorg närmar sig pensionsåldern. För att vård- och servicesektorerna ska få den arbetskraft de behöver måste efterfrågan på arbetskraft vridas över från varusektorn till service. I sin tur kan detta kräva att färre arbetar i t.ex. industrin, vilket kan pressas fram av högre löner i Sverige jämfört med i utlandet. Inom servicesektorn måste också efterfrågan vridas över till vård och omsorg, den knappa arbetskraften användas så produktivt som möjligt och lågproduktiva sektorer pressas tillbaka.

Rent barockt vore att i detta läge genom subventioner skapa och låsa in arbetskraft i t.ex. hushållsnära tjänster. I stället måste hushållsarbetet än mer automatiseras och andra arbetskraftsinlåsande sektorer likt jordbruket utsättas för kostnadspress så att våra arbetskraftstillgångar används mer produktivt.

I alla tidigare lönebildningsmodeller sedan K-sektorn först presenterades i EFO har dess utveckling värnats. K-sektorns konkurrenskraft ska kunna bevaras så att svensk arbetskraft ska kunna konkurrera med utländsk arbetskraft och vinsterna vara så stora att de ger utrymme för de investeringar som behövs. Om de svenska lönerna ökade för snabbt blev vinstnivån för låg och produktion flyttade utomlands. K-sektorn krympte med åtföljande sysselsättnings- och bytesbalansproblem. Men med framtida stagnerande arbetsvolym och mer av efterfrågan mot vård etc. är det just en krympning av K-sektorn som ska ske. Demografiska skäl skulle därför kräva att lönekostnaderna i Sverige skulle öka snabbare än i omvärlden och K-sektorn sättas under press att krympa, sysselsättningsmässigt. Detta bryter ånyo mot en av de centrala grundprinciperna för efter-

”De stora problemen blir i stället de regionala och yrkesmässiga obalanserna.”

krigtidens lönebildning. En självklar invändning är dock att också vår närmaste ekonomiska omgivning står inför än större demografiska problem och därför än mer kommer att behöva krympa sina respektive K-sektorer.

5. Omvärldens exempel

I Sverige har löneökningsnormerna haft mycket större genomslag än i våra konkurrentländer. Det paradoxala är dock att historisk statistik visar att många av dessa länder faktiskt klarat av en hygglig ekonomisk utveckling trots att de brutit mot våra axiom för lönebildningen. I Sverige har presenterats ekonomiska beräkningar av de negativa effekter på svensk ekonomi som ett över-skridande av lönenormen skulle komma att innebära. I flera andra industriländer har dock ofta de relativa kostnaderna ökat. Många har haft höjda terms of trade d.v.s. exportpriserna har ökat snabbare än importpriserna. Detta kan ha haft antingen positiva

eller negativa orsaker. Länderna kan ha haft turen eller medvetet producerat produkter med stark prisstegring på världsmarknaden. Men huvudslutsatsen blir ändå att många länder har

”Sverige är den verkliga extremen åt andra hållet med kraftigt sänkta relativa kostnader.”

brutit mot egna tänkbara lönenormer och trots det lyckats bra ekonomiskt. Den stora obesvarade frågan för oss blir då om också vi hade klarat oss bra om vi hade brutit mot våra lönenormer.

En sådan analys kräver ett mycket bredare analys med hänsyn till nationella särdrag. För ett antal länder kan ren tur som olje- och gastillgångar och för mindre länder också enskilda företags framgångar och bakslag ha spelat avgörande roll. Det är här svårt att finna relevanta uppgifter som beskriver det angivna dilemma att länder klarat sig bra trots att man överskridit kostnadsnormerna. Skillnaderna mellan länderna är fundamentala. Det är svårt att se klara mönster. Dock gäller att i all statistik framstår Sverige som ett extremt land.

Som tidigare här påpekats lärde oss FOS att ekonomierna aldrig är i jämvikt utan ständigt i obalans. Ett uppenbart problem blir då att välja basår. Helst bör givetvis ett sådant avse ett läge så nära jäm-

Tabell 1: Förändring av arbetskraftskostnaderna per producerad enhet inom industrin (ULK) 1980–84 till 2001. (1980–84=100), 1992–95 till 2001 samt produktivets- och produktionsutvecklingen

	ULK 1980-84 till 2001	ULK 1992-95 till 2001	Produktion 1990 till 2001	Produktion 1990 till 2001
Japan	180	79	136	102
Norge	169	100	108	108
Danmark	154	75		123
Tyskland	154	74	135	103
Storbritannien	144	105	134	105
Italien	124	78	120	115
Nederländerna	110	74	136	124
USA	109	93	150	139
Kanada	108	89	124	136
Belgien	107	88	139	120
Frankrike	99	64	156	127
Sverige	86	64	170	152
Ovägt snitt	125	82	137	122

vikt som möjligt och detta samtidigt för så många länder som möjligt. För att minska årsvisa tillfälligheters spel har i tabell 1 genomsnittet för de fem åren i början av 1980-talet respektive de fyra åren 1992 till 1995 gjorts till basår. Men ekonomier kan vara ur balans under mycket längre perioder.

Bland länder med mycket kraftig kostnadsökning är det svårt att hävda att Japan, Norge, Tyskland eller Storbritannien på något sätt i dag skulle ligga nära nån sorts jämvikt. Snarast verkar de ha alldeles för höga kostnadsnivåer uppkomna genom för snabb kostnadsutveckling. Sverige är den verkliga extremen åt andra hållet med kraftigt sänkta relativa kostnader – sedan början av 1990 tillsammans med Frankrike. Minst två tolkningar är möjliga: Antingen är kronan kraftigt undervärderad eller är de sänkta kostnaderna en effekt av den tidigare beskrivna speciella höga produktivets-effekten i svensk IKT.

En stor del av den extremt höga svenska produktivetsutvecklingen har då inte stannat i Sverige utan "getts" till omvärlden i form av sänkta priser och högre kvalitet på telefoner m.m. Den effekten är så stark att den egentliga produktivetsförbättring vi själva

kunnat tillgodogöra oss är väsentligt lägre. Om man skulle justera kostnadsutvecklingen för IKT-produkter hamnar sannolikt också vi i en mellangrupp bestående av Nederländerna till Frankrike med kring 10 procents ökat kostnadsläge. Av länder med långsiktigt snabb kostnadsökning har vidare både Danmark och Tyskland haft relativt svag kostnadsutveckling på kortare sikt.

De fyra länder som haft den särklassigt svagaste produktionsutvecklingen, Japan, Tyskland, Storbritannien och Norge, har haft vitt skilda kostnadsutvecklingar. Den brittiska har ökat starkt, den norska något långsammare medan de japanska och tyska kostnaderna fallit. Länder med likartad kostnadsutveckling som Nederländerna och Tyskland uppvisar helt olika produktionsutveckling. Det är omöjligt att se ett klart mönster i synnerhet att långsam kost-

nadsutveckling automatiskt lett till bra produktionsutveckling. Danmark är det stora frågetecknet. Hur har det varit möjligt för landet att öka kostnaderna per producerad enhet så kraftigt utan att skapa stora makroeko-

”Det verkar finnas vägar till framgång även vid ökade relativa kostnader.”

nomiska störningar? En delförklaring är olje- och gastillgångar som stärkt bytesbalansen. Att ligga nära Tyskland som haft övervärderad valuta kan också ha hjälpt – den enes död den andres bröd? Men räcker dessa förklaringar?

Slutsatser

Inom EMU gäller ett lägre inflationsmål än för närvarande i Sverige. Ett svenskt EMU-medlemskap skärper kraven på låga löneökningar. Men oavsett EMU eller ej finns en rad nya obesvarade problem för att beräkna löneutrymmet i Sverige. Den nya ekonomin kräver en mycket mer sofistikerad analys av produktivitetens utvecklingen, av kapitalförslitningens roll och av hur kapitalintensiteten förändrats.

De demografiska förändringar som kommer de närmaste decennierna och leder till att den tillgängliga arbetsstyrkan i landet stagnerar har andra effekter än vad debatten vanligen anger. Arbetsmarknaden har inbyggda stabiliserande faktorer. De stora

spänningarna blir yrkesmässiga och regionala obalanser. Arbetskraft måste överföras från t.ex. jordbruk och inte låsas in i t.ex. lågproduktiv hushållsnära produktion. K-sektorn kan komma att pressas tillbaka för att övriga sektorer ska kunna försörjas med arbetskraft. Även här krävs att den svenska utvecklingen relateras till omvärldens. Stora delar av Västeuropas K-sektorer kan komma att behöva krympas.

Flera länder, framför allt Danmark, verkar ha kunnat kombinera brott mot lönenormer med en stark ekonomisk utveckling. Det verkar finnas vägar till framgång även vid ökade relativa kostnader. Frågan är hur dessa vägar egentligen ser ut? De förändringar som skett under senare år i Sverige med extremt snabb produktivitet utveckling koncentrerad till ett fåtal sektorer, snabb förslitning av realkapitalet och förändrad kapitalintensitet kan ha inneburit att våra traditionella lönenormskalkyler relativt kraftigt har överskattat utrymmet för löne- och vinstökningar. Det är därför svårt att hävda att löneutvecklingen under senare år varit i takt med omvärldens eller att vår produktivitet utveckling helt kompenserat för en starkare nominell utveckling.

Göran Trogen

är förbundsdirektör för Almega IT-företagens arbetsgivarorganisation. Han blev jurkand 1967 och tingsmeriterades i Lund.

Han arbetade på Svenska Arbetsgivarföreningen, SAF, 1969-71 och anställdes

1971 på SAF:s allmänna grupp, där han blev VD 1986. 1992-2002 var han VD för Almega.




Foto: Peter Knutson

Löneavtalen

– *norm för kostnadsbegränsningar
eller grund för lokal och individuell lönebildning?*

GÖRAN TROGEN

 Företagen har under de senaste fem-sju åren på allvar börjat intressera sig för lönen som en investering och inte bara som en kostnad. Detta innebär att företagen i mycket hög grad satsar på att utveckla en lönepolicy, att utbilda chefer, att genomföra mål och resultatsamtal och att sätta lön kopplat till detta. Otaliga goda, dokumenterade företagsexempel visar detta. Förflyttningen av tyngdpunkten från arbetsvärdering till medarbetarinsats kräver lönevtal som ger möjlighet till lönesättning nära varje medarbetare.

1990-talet blev omprövningarnas tid på den svenska arbetsmarknaden. Förhandlingsformer och avtalskonstruktioner som skapats för 1950- och 1960-talens arbetsmarknad framstod som alltmer föråldrade och gav dåliga resultat för alla berörda: företagen, de anställda och samhällsekonomin. Detta bidrog till att Sveriges internationella konkurrenskraft sjönk stadigt, trots återkommande nedskrivningar av kronans värde. Reallöneutvecklingen var låg och ofta nära noll. Lönebildningen fungerade inte och framstod för varje år som alltmer ur led med tiden.

Till det yttre var problemet alltför höga lönekostnadsökningar, accentuerade av den konjunkturbedgång och allmänna kostnadskris som förekom i början av 1900-talets sista årtionde. Men för arbetsgivarsidan gällde det inte bara detta. Vår ambition var inte bara att skapa kostnadsbegränsningar utan att även åstadkomma en mer företagsförlagd och individuell lönebildning. Men att nå

dess mål samtidigt visade sig vara svårt. På arbetsgivarsidan upplevde vi, framförallt i 1993 och 1995 års förhandlingar, att vi misslyckades i båda avseendena. Sedan dess har våra ansatser präglats av att åstadkomma förändringar som innebär att vi kan nå det ena målet utan att helt ge avkall på det andra.

Synen på lönebildning varierar med avståndet till företagen och förhandlingsbordet. Ju längre man kommer ifrån förhandlingsbordet och företagen, ju större fokus hamnar på löneökningarnas nivå och fördelningsfrågor. För en finansminister är totalkostnaderna det viktigaste och det anses att fördelningsfrågorna får parterna ta ansvar för. När det kommer till individualisering av lönerna anses det ofta vara företagens ensak. Jag är också medveten om

”När det kommer till individualisering av lönerna anses det ofta vara företagens ensak.”

att andra, exempelvis nationalekonomer, politiker och media diskuterar dessa frågor utifrån andra utgångspunkter och med andra termer än vi gör på arbetsgivarsidan.

De fackliga organisationerna har traditionellt satsat på att skapa garantier för löneökningar – oftast så höga som möjligt – och på att åstadkomma en fördelning av löneökningarna, ej sällan med en låglöneprofil.

Min utgångspunkt är ett ”centralt förhandlarperspektiv” som arbetsgivarrepresentant.

Det ska för övrigt bli intressant att se om och hur Medlingsinstitutet kommer att gripa sig an löneavtalen ur det perspektiv jag här använder. Kommer till exempel medlare enbart att prioritera kostnads målet eller kommer de att vara aktiva för att få till stånd avtal som också ger större möjligheter till företagsförlagd och individualiserad lönebildning?

Lönebildningen i ett ”uppifrånperspektiv”

Hur ser framtiden ut? Självklart önskar företagen att avtalen även i fortsättningen har inriktningen att kostnadsutvecklingen för personal hålls på rimlig nivå. I första hand ser de till det egna företaget, i andra hand till branschens förhållanden. Men det finns också en förståelse och intresse för att avtalen ska bli samhällsekono-

miskt försvarbara så att inte förutsättningarna för att bedriva verksamheten i stort försvåras.

I de fall förhandlingar sker om ett "utrymme" blir uppdraget för en arbetsgivarförhandlare därför att begränsa detta så mycket som möjligt. Men även utformningen av avtalets fördelningsregler blir mycket viktig för arbetsgivarsidan. Av detta skäl är motståndet alltid stort mot olika klausuler som lägsta löner, låglönepåslag, tjänstutvecklingsgarantier och garanterade löneökningar. Dessa ger från företagets utgångspunkt inte bara en felaktig fördelning; de ökar också totalkostnaden, eftersom företaget av lönepolitiska skäl härutöver måste göra individuella öknings för att premiera kompetens och resultat.

I denna del betraktas lönebildningen i ett "uppifrånperspektiv". Lönen ses enbart som en kostnad som, liksom andra kostnader i företaget, måste begränsas så långt möjligt. I vissa branscher inom tjänstesektorn är lönekostnaden uppemot 80 procent och den största posten i budgeten. Men även inom industrin med en lägre lönekostnadsandel har utfallet av ett löneavtal i företaget betydelse för årets resultat. Tidigare var synen på lön som ren kostnad helt förhärskande även på arbetsgivarsidan och konflikterna på arbetsmarknaden gällde oftast det s.k. utrymmets storlek i kombination med olika klausuler. I sin tur sammanhängde detta med synen på arbetet och på "arbetaren" som var utbyttbar på ett helt annat sätt än i dag.

Inriktningen mot företagsförlagd och individuell lönebildning, låt oss kalla det lokal lönebildning, belyser lönens betydelse som incitament för medarbetarens vidareutveckling och resultat. Synen på lönen som resultatskapande, inte bara som betalning för ett arbete, påverkar företagets produktivitet positivt. Här sätts inte arbetet i centrum, i stället hamnar fokus på den individ som utför det. I dagens organisationer formar medarbetaren själv i stor utsträckning genomförandet av sina uppgifter, ungefär som skådespelaren formar sin roll eller journalisten sin artikel. Arbetets art varierar således med medarbetaren och hans eller hennes kompetens, utvecklingen av den kompetensen samt det individuella arbetsresultatet. Denna förflyttning av tyngdpunkt från arbetsvärdering till medarbetarinsats kräver att löneavtalen ger möjlighet

till en lönesättning som ligger mycket nära varje medarbetare och är relaterad till dennes och till arbetsplatsens förhållanden.

Denna syn på lön i ett "tillväxtperspektiv" – med positiv utveckling för företag och medarbetare – har blivit allt vanligare. Anledningen är inte bara SAF:s och arbetsgivarsidans envetna propaganda för detta under många år utan även den allmänna utvecklingen mot decentralisering av beslut i företagen. Nya målstyrda arbetsorganisationer samt medarbetarnas allt högre kompetens och krav på individuell behandling har bidragit till att förstärka utvecklingen på den inslagna vägen.

Fackförbunden har mer eller mindre motvilligt följt med i utvecklingen, men det faktiska genomförandet har fördröjts av den intensiva debatt som förekom under 90-talet om "rätt" förhandlingsnivå.

"I vissa branscher inom tjänsektorn är lönekostnaden den största posten i budgeten."

Arbetsgivarsidans ambition var

att i någon form decentralisera avtalens innehåll och förhandlingarna till företagsnivå samtidigt som facken slogs för förhandlingar och avtal på "lägst branschnivå" med fastlagda, garanterade löneökningar, helst på individnivå. Förhandlingarna 1993 och 1995, särskilt på verkstadsindustrins område, kom att präglas av dessa motsättningar, vilka i sin tur försvårade den lönepolitiska utvecklingen och diskussionerna på förbunds nivå.

Exportindustrin skapade, parterna fördelade

Hur har parterna då i praktiken gått till väga för att försöka lösa dessa viktiga problem? Om vi nöjer oss med att tidsmässigt gå tillbaka till femtiotalet försökte man då i förhandlingar mellan centralorganisationerna SAF, LO och sedermera PTK och deras motsvarigheter på den offentliga sektorn att med olika modeller identifiera ett "riksutrymme" för löneökningar. I många år gick det bra, eftersom den svenska exportindustrin skapade en ständigt ökande tillväxt i ekonomin som parterna fick till uppgift att fördela. Denna del i svenska modellen hade sin blomstringstid under femtio- och sextiotalen då både företag, anställda och fack var nöjda. Men med nya samhällsekonomiska förutsättningar, inte minst på

grund av ökande internationell konkurrens, fungerade inte den modellen längre. Parterna fortsatte dock 15 år till med samma upplägg av orsaker som inte ska behandlas närmare här.

Arbetsgivarna började under 1980-talet ställa allt starkare krav på nya typer av löneavtal och på andra förhandlingsnivåer och förhandlingsformer, eftersom avtalen varken levererade kostnadsbegränsningar eller den individualisering av lönerna, som nu började bli alltmer efterfrågad.

I företagen hade redan utvecklingen av mer individbaserade lönesättningssystem tagit fart på 80-talet utan att detta kommit till uttryck i de centrala avtalen. Vi på arbetsgiversidan ansåg i stället att de centrala avtalen förhindrade utvecklingen av goda lokala system. Detta blev extra tydligt genom Rehnbergavtalen som var identiska för hela arbetsmarknaden och som, framförallt 1991, utformades enbart för att bromsa lönekostnadsutvecklingen. Detta idiotstopp fungerade delvis på övergripande nivå, men angav inte några lönepolitiska medel för en individuell och företagsanpassad lönebildning. Parterna uppmanades för övrigt av Rehnbergkommissionen att själva fundera över hur lönebildningen borde utvecklas.

Ledaravtalet skapade praktiska exempel

I det "lönepolitiska mörker" som då rådde enligt arbetsgiversidan, föddes ett avtal som i första hand tog sikte på företagsförlagd och individuell lönebildning i stället för på kostnadsbegränsningar. Det var avtalet mellan dåvarande SALF och Almega, senare kallat Ledaravtalet, som inte innehöll löneökningar av något slag. I stället angavs vissa lönepolitiska principer samt en process inom företaget där chef och medarbetare i en "chefsdialog" skulle komma överens om lönehöjningar. Avtalet innehöll också en förhandlingsordning vid tvister och en lösning på den för svensk arbetsmarknad så viktiga fredspliktsfrågan: en kvardröjande lokal stridsrätt som kunde beslutas endast på central nivå.

Genom Ledaravtalet fick den lokala lönebildningen ett ansikte. Vi på arbetsgiversidan hade ofta haft svårt att förklara vad vi menade med lokal lönebildning, något som utnyttjats av dem som inte ville släppa centrala förhandlingar på högsta nivå. Med Ledar-

avtalet skapades praktiska exempel runt om i landet som visade att de centrala parterna kunde behålla det övergripande ansvaret, samtidigt som det var en uppgift för de lokala parterna, ända ned till chef och medarbetare, att ha det slutliga ansvaret för lönebildningen. Avtalet hade till en början många belackare, främst på den fackliga sidan. Genom åren har denna avtalstyp emellertid fått en vid spridning, inte bara inom Ledarnas område, utan inom många andra områden, på senare år även på bred front inom den offentliga sektorn. Varianter på avtalen är många. Men utmärkande är att processen chef – medarbetare står i centrum, även om mindre djärva centrala parter lagt in ett skyddsnät med på förhand bestämda lönehöjningar som ska gälla om man inte kommer fram i individuella förhandlingar.

Samtidigt har de mer traditionella avtalen, som fortfarande bygger på centralt fastställda löneökningar, fått en utformning som ger ökad lokal frihet i lönesättningen. Avtalen på LO-området präglas dock fortfarande av alltför mycket av centralt tänkande och koncentrerar oftast mer på arbetet i sig än på individen som utför det.

Begränsa kostnaderna och/eller lokal lönebildning

I debatten efter 1995 års förhandlingar, som resulterande i alltför höga lönekostnadsökningar, intensifierades diskussionerna om förhandlingsformer och avtalsinnehåll. I den s.k. Öbergiska utredningen försökte vi utan framgång från arbetsgivarsidan få till stånd ändringar i reglerna för konflikter på arbetsmarknaden. Vi ansåg – och anser – att lagstiftningen i allt för hög grad ger facken möjligheter att driva upp lönerna. Facken å sin sida, främst facken inom industrin, började samtidigt på allvar inse att de alltför höga löneökningarna skadade medlemmarna och samhällsekonomin. De många förlorade jobben inom industrin under första delen av nittiotalet var synbara bevis på detta. Även på arbetsgivarsidan hade vi djupgående diskussioner mot bakgrund av dilemmat att begränsa kostnaderna samtidigt som vi ville åstadkomma ytterligare steg mot lokal lönebildning.

Det var i detta läge under 1996–1997 som Industrins samarbetsavtal växte fram. Det s.k. Industriavtalet har sedan dess utgjort bakgrund till förhandlingarna inom industrin, vars resultat i stor

utsträckning haft betydelse även för andra branscher. Ett gemensamt intresse för industrins parter var att värna om parternas frihet att förhandla och om förutsättningarna för utvecklingen av svensk industri. En gemensam insikt var att löneökningarna kommit att bli för höga i förhållande till omvärlden och att ingen annan än parterna själva kunde lösa detta. För facken gällde det att ha en enig syn och kroka arm så att ingen bransch skulle få mer än någon annan, något som är ett evigt dilemma för arbetstagar sidan. När det gällde att prioritera kostnadsmål eller lokal lönebildning fanns dock ingen gemensam syn. Tvärtom var ett av skälen för industrins fackliga parter att genom ett samarbetsavtal ”rädda kvar” förhandlingarna och fastställande av löneökningar på förbunds nivån.

I det rådande läget valde vi på arbetsgivarsidan ändå att ge oss in i Industriavtalet, trots vetskapen om att det i praktiken skulle försvåra diskussionerna om ytterligare steg mot lokal lönebildning. Vi prioriterade helt enkelt kostnadsmålet. Det var vid denna tid inte heller läge att söka övertyga motparterna om att avtal av typ Ledaravtalet skulle vara gångbart för att nå både kostnadsmålet och målet om lokal lönebildning. Motståndet från framförallt LO-förbunden var fortfarande alltför stort. Det finns visserligen ett ökande intresse bland alla motparter för att i avtal ange en process för lönebildning i företagen även på chef – medarbetare nivå. Men kravet är grundmurat att det ska ske mot bakgrund av centralt fastställda löneökningstal.

De flesta bedömare är ense om att Industriavtalet på ett avgörande sätt bidragit till att hålla kostnadsökningarna på en rimlig nivå under de senare åren, även om vi fortfarande vid en jämförelse med andra länder i Europa ligger för högt. Själv är jag är övertygad om att vi utan detta avtal skulle ha misslyckats totalt med lönebildningen. Vi skulle även under senare delen av 90-talet ha fått konflikter och alltför höga löneökningar. Detta hade i sin tur äventyrat det fria förhandlingssystemet och givit motståndarna till EMU-anslutning argument. Vi hade inte heller kunnat hantera den extremt besvärliga frågan om arbetstidsförkortning på det sätt vi gjorde.

”Ledaravtalet skulle vara gångbart för att nå både kostnadsmålet och målet om lokal lönebildning.”

de. Genom Industriavtalet har de många parterna inom industrin nu också skapat ett nätverk av samarbete i olika frågor som båd-
dar inte bara för fortsatta strävanden att åstadkomma rimliga kost-
nadsökningar utan även för att skapa de bästa förutsättningarna
för svensk industris utveckling.

Lönen som en investering, inte bara en kostnad

Ett annat sätt att uttrycka arbetsgivarsidans dilemma är att ställa
frågorna: Hur förhåller sig då Industriavtalet till arbetsgivarsidans
inriktning att åstadkomma lokal lönebildning? Och hur är till-
lämpningen av Ledaravtalet förenlig med att nå kostnads målet?

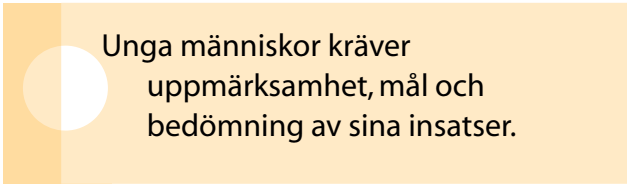
Jag vill ta min utgångspunkt för att besvara detta i den lokala till-
lämpningen av löneavtalen som nu sker i företagen. Enligt mina
iakttagelser har företagen under de senaste fem-sju åren på allvar
börjat intressera sig för lönen som en investering och inte bara som
en kostnad. Detta innebär att företagen i mycket hög grad satsar
på att utveckla en lönepolicy, att utbilda chefer, att genomföra mål
och resultatsamtal och att sätta lön kopplat till detta. Otaliga go-
da, dokumenterade företagsexempel visar detta. Man kan uttrycka
det så att intentionerna i Ledaravtalet nu anammats på bred front.
Företagen har således verkligen börjat intressera sig utifrån ett
medarbetarperspektiv där det är mer en fråga om bedömning av
medarbetare i förhållande till uppsatta mål än om mätning av ar-
betsprestationer.

Den nya ordningen kräver mycket av företagen, vilket framgår
av de uppföljningar vi och Ledarna gjort av avtalet. Det krävs kon-
tinuerlig utbildning av chefer, systematik i målsättning och upp-
följning och inte minst en prioriterad uppläggning för att genom-
föra lönesamtalen på alla nivåer. Erfarenheterna visar att det är kva-
litén i den processen som är avgörande, inte storleken av löne-
ökningarna. Min bedömning är att denna process kommer att
utvecklas ytterligare i företagen. Det som talar för detta är de allt-
mer utbildade och individuellt inriktade medarbetarna. Unga
människor kräver uppmärksamhet, mål och bedömning av sina in-
satser. Får de inte detta går de till andra som erbjuder detta. I den
brist på arbetskraft vi har framför oss blir lönebildningen och dess
tillhörande processer viktiga, om företaget vill vara attraktivt som

arbetsgivare; alltfler företag har program av typen "Preferred Employer".

Givetvis har denna individuella syn på lönen betydelse för jämställda löner, något som Medlemsinstitutet har till uppgift att främja. Det är just genom en individuell bedömning oavsett kön mot bakgrund av en könsneutral lönepolicy som både män och kvinnor kan komma till tals och få den lön de förtjänar. Detta börjar bli allt mer tydligt inom exempelvis IT-branschen. Även om kvinnor fortfarande är litet försiktigare när det gäller krav på ingångslönen, hävdar de sig mer än väl i den fortlöpande lönedialogen. Detta är även min egen erfarenhet som chef.

Med den utveckling som startat kommer det centrala synsättet på lönen som vi har i dag successivt att urgröpas underifrån. Det kommer som hittills att ske på olika sätt och i olika tempo från bransch till bransch. Fackförbund kommer att tvingas eller välja att anpassa sig till denna underströmning. Detta gäller även arbetsgivarna, där långt ifrån alla i dag är anhängare av total, lokal lönebildning.



Unga människor kräver uppmärksamhet, mål och bedömning av sina insatser.

Löneutveckling i takt med andra kostnader

Andra viktiga frågor är: Hur går det då med kostnads målet om "alla företag får sätta lön som de vill"? Maximerar man då inte det egna intresset för att få och behålla arbetskraft med en enorm löneglidning som följd? Skulle landet förödhas samhällsekonomiskt med Ledaravtal över hela linjen?

Jag är inte orolig för det. En övergång till lokal lönebildning kommer att ske gradvis och under övergångstiden kommer det att finnas tillräckligt många "märken" i branscher som ger allmän ledning vid lönesättningen. Det finns med andra ord ytterligare tid för inskolning för arbetsgivare och lokala fack som behöver vänja sig. Samtidigt måste företagen vänja sig vid att bedöma vad som är marknadsmässiga löner, på samma sätt som man gör med priser och andra kostnader. Den ökande konkurrensen, krav på kostnadseffektivitet och "devalveringsförbud" ställer helt andra krav på

företagen i dag och i framtiden. I många länder utan centrala avtal, även de med starka fack, är det fullkomligt naturligt för företag och fack att löneutvecklingen måste gå i takt med annan kostnadsutveckling. I det svenska systemet har alltför länge snarare motsatsen gällt, nämligen att lönekostnaderna lever ett eget liv grundat på centrala avtal oavsett branschens eller företagens förhållanden.

Framförallt handlar det dock om att företag med lokala lönebildningsavtal tar sitt ansvar. Man måste redovisa och genomföra lönesättning på det sätt som krävs för att medarbetarna ska förstå sammanhangen, där utbildningen av cheferna är en viktig punkt. Jag tycker också att man bör kunna kräva att facken förändrar sitt synsätt och går från att spika och följa centrala normer till att stötta medarbetare i den lokala löneprocessen. När vi talar om löneökningstakt vid växande individualisering och decentralisering,

"Framförallt handlar det dock om att företag med lokala lönebildningsavtal tar sitt ansvar."

måste vi dessutom komma ihåg att det är skillnad på procent och procent. En generell löneökning med, säg, fem procent är i dag en katastrofal kostnadsökning för ett företag. En lokalt genomförd,

individuell utläggning av lika många procent i genomsnitt, eller till och med fler, kan i stället vara positiv för företaget och för samhället på grund av produktivetsstimulerande inslag.

Hotbilder mot Industriavtalet och Ledaravtalet

Med detta mitt synsätt "möts" tankarna i Industriavtalet med dess i nuläget normerande funktion och tankarna i Ledaravtalet på ett sätt som enligt min mening borde vara förenligt med Medlingsinstitutets syn på en "väl fungerande lönebildning". När denna sammansmältning kan ske till fullo är beroende av många förhållanden och jag är den första att erkänna att det finns hotbilder mot en sådan utveckling. Balansen på arbetsmarknaden kan rubbas på olika sätt. Statsmakterna kan till exempel göra detta genom att lagstiftningsvägen införa generell arbetstidsförkortning. Vissa grupper kan komma att kräva "rättvisa löner" för sin grupp genom generella löneflytt som är högre än andras etc.

Framförallt förutsätter dock en positiv utveckling att de tongivande fackförbunden, även LO-facken, i praktiken ställer sig bakom utvecklingen mot en företagsförlagd och individualiserad lönebildning, samtidigt som företagen och dess chefer tar den individuella lönebildningen på största allvar och skapar systematik och trovärdighet kring den. Medlingsinstitutet kommer här att spela en viktig roll för att ge Sverige en lönebildning som tillgodoser allas intressen, även företagens.

Gunnar Wetterberg

är samhällspolitisk chef på Saco. Han har tidigare arbetat bland annat på UD, finansdepartementet och Kommunförbundet. Han är ursprungligen historiker och är aktuell med boken


”Kanslern Axel Oxenstierna i sin tid”, utgiven på Atlantis. Han är född 1953 i Malmö.



Foto: Torbjörn Zadig

Klokt placerade fem procent bättre än stelbent utlagda tre

GUNNAR WETTERBERG

 Om lönebildningen är ett bekymmer inför EMU, så är problemen med diskussionen om lönebildningen inte mindre. Svagheten är att den så lite utgår från lönernas egentliga funktion – ersättning för utfört arbete – utan så omedelbart koncentrerar sig på frågan om inflation, sysselsättning och stabiliseringspolitik. Den inriktningen leder ofta fel.

Perspektivet är makroekonomernas och centralorganisationernas. När makroekonomer betraktar lönebildning ställer de olika aggregat vid sidan av varandra och försöker förstå samspelet mellan deras rörelser: lönesummor, arbetsutbud, produktion, produktivitet, sysselsättning och inflation. Det är en värld som passar centrala förhandlare, som tror sig kunna flytta procent efter eget skön, med en tumregel för hur mycket extra det blir sedan man väl skrivit in en siffra i det centrala avtalet. Så har lönebildningen länge fungerat, och det är denna värld som debatten fortfarande utgår ifrån.

Men parterna är klokare än så. Det senaste årtiondet har det skett en omprövning av avtalskonstruktioner och lönesättning, som utgår från en annorlunda föreställning om hur lönebildningen borde kunna fungera. Den utvecklingen har debatten inte hunnit med, trots att det är denna utveckling som antagligen vore den mest löftesrika för svensk ekonomi, inte minst om EMU-medlemskapet skulle bli av (men även eljest).

I det traditionella perspektivet betraktas löneutrymmet som gi-

vet av inflationen och produktiviteten. Vad därutöver är, är av ondo. Därför måste parterna – och regeringens? – ansträngningar inriktas på att pressa ned löneökningarna under den procentsats som räknats fram på detta sätt. Av och till återupplivas dessutom föreställningen att detta lättast skulle låta sig göras om man finge en starkare centralisering och samordning av alla förhandlingar. Denna uppfattning är vanligast förekommande i statliga utredningar med ett starkt inslag av makroekonomer bland ledamöter och sekreterare.

"Bättre än snittet" för alla

I praktiken kan emellertid just dessa mekanismer förklara en stor del av lönebildningens problem. Ju mer centraliserade förhandlingarna blir, desto mer avlägsnar de sig från verksamhetens förutsättningar, och desto mer förfaller de till jämförelser och fördelningspolitik. När jag började tränga in i förhandlingsarbetet fick

jag lära mig att varje ombudsman med självaktning har "bättre än snittet" som tumregel – och då går det som det går, om man lägger alltför mycket i de centrala parternas händer. Dels pressade

"Kruket var att lönerna fortfarande behövs i sin ursprungliga funktion."

det upp de procentuella påslagen (och allra mest höjdes ingångslönerna, vilket gjort det svårare för invandrare och skoltrötta ungdomar att finna jobb), dels låstes en stor del av det överenskomna utrymmet i individgarantier och potter som öronmärkts för olika behjärtansvärda ändamål.

Det var bara början. Kruket var att lönerna fortfarande behövs i sin ursprungliga funktion. När ett företag eller en förvaltning behöver locka till sig och behålla folk som det är ont om, så måste man lägga till ytterligare lyft utöver de centrala avtalen. För att belöna och uppmuntra goda insatser, t.ex. i samband med en stor omställning eller en ny verksamhet, så räckte de överenskomna potterna inte heller till. På så vis blev centraliseringen löneglidningens moder: ju mer de samordnade avtalen reglerade, desto mindre utrymme fanns det för själva verksamhetens behov – och när dessa ändå tvingade sig fram, då bröt den "svenska sjukan" ut.

Stimulanserna och incitamenten till rörlighet

I sinom tid har fler och fler branscher förstått att detta är ohållbara mekanismer. I stället för att betrakta löneglidningen som en störning – vilket varit ryggmärksreflexen i den allmänna debatten – så har man insett att den tvärtom varit bäraren av några av lönebildningens mest väsentliga funktioner: stimulanserna och incitamenten till rörlighet.

Det är dessa funktioner som svarar för lönebildningens samspel med produktiviteten. Genom att lönesättningen kan dra till sig det kunnande som behövs och uppmuntra dem som gör goda insatser, så kan den också bidra till att öka produktiviteten snabbare än vad som annars skulle ha varit fallet. Innebörden är att lönesättningen i viss mån skapar sitt eget utrymme – eller förstör det.

Därför säger den ena eller andra löneökningssprocenten långt i från hela sanningen om lönebildningens positiva eller negativa roll. Med en klok lönesättning kan löneökningar på fem procent mycket väl bidra till att öka den svenska produktionens konkurrenskraft, lika väl som stelbent utlagda tre kan sänka den.

Vad allt fler parter gjort är att de försökt hitta lösningar och konstruktioner som kan rymma lönebildningens livgivande funktioner inom ramen för de avtal som sluts. Den viktigaste ingrediensen har varit att lämna en så stor del som möjligt ograverad åt den lokala nivån, samtidigt som man krävt löne- och utvecklingssamtal för att tvinga fram kriterier för lönesättningen som gynnar verksamheternas utveckling samtidigt som de kan vinna legitimitet bland alla berörda. I några fall har detta kombinerats med att avtalen gjorts helt eller delvis "sifferlösa", i andra har man stipulerat en lägsta löneökningstakt, men detta är inte huvudsaken. Huvudsaken är att förutsättningarna i de enskilda fallen har fått en avgörande roll för hur lönesättningen ska användas. Lönen ska inte sättas med utgångspunkt från vad andra får, utan efter vad verksamheten tål – och, framför allt, efter hur lönesättningen kan bidra till att utveckla arbetet och resultaten.

Detta har gjort den traditionella lönesättningsdebatten alldeles perplex. Den statistiska behandlingen av vad som förr kallades för löneglidning är belysande. I stället för att sortera ut begreppet som

irrelevant vad arbetsmarknaden som helhet anbelangar, därför att så många områden har konstruktioner som innebär att den inte längre låter sig beräknas som förr, har man infört något som helt sonika kallas "restposten". Restposten är en absurd blandning av äpplen och päron. För sifferlösa avtal ligger där all löneökning överhuvudtaget; för lägstlöneavtal alla ökningarna över lägstnivån; och för traditionella avtal det som förr kallades löneglidning, utan hänsyn till hur stora de ökningsdrivande individgarantierna är i det

"Hur ska lönesättningen samspela med andra belöningsystem?"

ena eller andra avtalet. Det säger sig självt att en sådan siffra inte är särskilt användbar vid en nyanserad analys av lönebildningens funktion. Kanske vore det klokast att helt mönstra ut den – risken

är annars att den blir jämställd med den gamla löneglidningsposten, och leder debatten alldeles fel.

I själva verket skulle det nu behövas en helt annan diskussion och forskning, för att de nya modellerna ska komma till sin rätt. Vilka kriterier ska lönesättarna använda? Hur ska lönesättningen kombineras med mål för arbetet och med olika insatser för att berika och utveckla medarbetarna? Hur ska man undvika att lönesamtalen premierar de talföra och kaxiga, eller att de missgynnar någotdera könet? Hur ska lönesättningen samspela med andra belöningsystem?

Påfrestning med låg inflationstakt

Det saknas nämligen inte komplikationer.

Den första ligger i den förändrade ekonomiska omgivningen. Övergången till en lägre inflationstakt utsätter lönebildningen för påtagliga påfrestningar. När löneförhandlingarna hade fem – tio procent i ökningarna att fördela gick det ganska lätt att förändra lönerelationerna mellan olika yrken, om det uppstod en brist som kunde lösas genom att locka med löner. Då kunde någon grupp få åtta procent ett par år i rad, och de andra var inte alltför missnöjda när de ändå hade fått fem. Visserligen var det mesta luft, men mer luft än andra betydde ändå att den prioriterade gruppen fick en påtagligt mer fördelaktig utveckling. Numera är detta betydligt be-

svårligare. Det skulle kräva att någon grupp fick tre–fyra procent i höjning, medan de flesta andra bara fick en procent – och då vore det genast mycket svårare att få legitimitet för vad man gjort.

Den andra ligger i genomsnittets makt över tanken. Tjänstvilliga medier och statistiker publicerar siffror på utfallet skuret på längden och tvären, och var och en kan jämföra vad han eller hon fått med yrket, branschen och landet. Att då ligga under snittet uppfattas fortfarande som en chikan.

En ny "nöjdnorm" behövs

Förväntningarna måste bli annorlunda. Genomsnittet är ingen rimlig "nöjdnorm". I genomsnittet ligger säkert någon eller ett par procentenheter som är priset för relativlöneförändringar eller ersättning för omorganisationer eller extraordinära insatser. Ett vanligt år kan man på en vanlig arbetsplats inte räkna med att nå så högt – då skulle lönebildningen inte fungera. Omvänt måste det vara möjligt att någon gång betala betydligt mer än genomsnittet – om någon grupp behöver höjas särskilt mycket, om många anställda fått utökade uppgifter efter en expansion eller en nedskärning osv. Genomsnittet måste ha ett utrymme för sådana smörjmedel i den samlade ekonomins tjänst. Därför måste löntagarna vänja sig vid att ett utfall på någon eller ett par procent under snittet är det normala. Att etablera förståelsen för en sådan "nöjdnorm" borde vara en av den svenska lönebildningsdiskussionens huvuduppgifter.

Den tredje frågan är hur man ska veta vad som är någorlunda rimligt. Även de som förhandlar inom de sifferlösa avtalens ram måste ha några tumregler att gå efter. Vart ska de vända sig?

För en fungerande lokal lönebildning krävs bättre, mer tillförlitlig och mer lättillgänglig lönestatistik än idag. Förr i världen hade ombudsmännen och personalkontoren monopol på lönestatistiken. När varje chef ska tala med varje medarbetare om vad som är en rimlig lön måste båda parter ha jämförelser att stödja sig på. Saco har gått i spetsen för detta. Medlemmarna i de allra flesta



"Sifferlösa avtal bygger på att samtal och förankring skapar legitimitet för lönesättningen."

Saco-förbunden kan nu gå in på sina förbunds hemsidor och själva bestämma vilka jämförelser de vill göra – efter utbildning, ålder, examensår, sektor osv. Sådana jämförelser kan ge en utgångspunkt för samtalen.

Men ”nöjdnormen” måste också blicka framåt. Vad är det rimligt att begära, givet ekonomins förutsättningar just nu?

Ekonomisk rådgivning kan behövas

Antagligen finns det ett utrymme för ekonomisk rådgivning. Kanske kan Edingruppen fylla det, kanske någon grupp i stil med det ekonomiska råd som Industriavtalets parter har knutit till sig – eller kanske ännu hellre någon blandning av dem, av ekonomer med insikt i arbetsmarknadens och avtalens villkor och andra som i första hand studerar samhällsekonomins och produktivitetens förändringar. Deras underlag kan ge ytterligare en utgångspunkt för de lönesamtal som måste föras.

Det fjärde problemet är arbetsgivarna. De sifferlösa avtal som slutits hittills bygger på att samtal och förankring skapar legitimitet för lönesättningen bland alla medarbetare. Kruxet är att det finns oroande tecken på att en del arbetsgivare inte är beredda att leva upp till avtalens avsikter. Somliga låter mellanhänder utan makt sköta samtalen, andra slarvar med kriterierna eller struntar helt enkelt i de samtal som borde föras. Andra försöker i pressade lägen tolka ”sifferlöst” som ”noll”, rakt över. Sådant vanvård av avtalen gör det svårt för arbetstagarparten att förnya sitt tillmötesgående.

Lönestrukturen har pressats ihop

Vad kan följderna bli av denna utveckling? Det är möjligt att vi under ett övergångsskede – fem–tio år? – kan få se en ganska olikartad utveckling mellan olika grupper på arbetsmarknaden. Under de senaste tjugofem-trettio åren har de centraliserade förhandlingarna använts för att pressa samman lönestrukturen. Minimilönerna för den yngsta och minst kvalificerade arbetskraften har pressats upp, medan lönerna för dem som har ansvar och för längre utbildningar har stagnerat.

Om verksamheternas behov får råda, så är det möjligt att en del av denna utveckling vrids tillbaka. När de välutbildade fyrtiotalis-

terna slutar, när utbrändhet och andra problem med arbetsorganisationen skärper kraven på cheferna, så är det rimligt att tro att detta också kommer att synas i löneutvecklingen. Å andra sidan är skillnaden mellan fyrtiotalsskullarnas storlek och de kullar som ska ersätta dem så påtaglig, att de yngre på arbetsmarknaden antagligen kan räkna med gynnsamma marknadsvillkor.

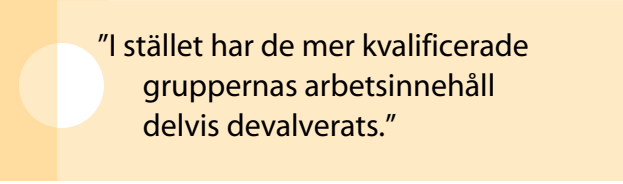
Följderna kan bli mest påtagliga för de lågutbildade grupperna. Det behöver inte nödvändigtvis vara av ondo. Höjningen av minimallönerna har gett arbetsgivarna ett starkt incitament att dra ned på dessa grupper, i synnerhet när löneskillnaden mellan t.ex. en barnskötare och en förskollärare krympt till någon tusenlapp i månaden. Sjukvårdsbiträdena har blivit långt färre än de var för trettio år sedan (när jag själv arbetade på Malmö Allmänna Sjukhus något drygt halvår efter gymnasiet).

Problemet är att uppgifterna inte nödvändigtvis försvunnit, bara därför att tjänsterna dragits in. I stället har de mer kvalificerade gruppernas arbetsinnehåll delvis devalverats, vilket kan vara en källa till frustration i arbetet. Samtidigt har då trösklarna till arbetslivet höjts, till men för t.ex. invandrare utan formaliserad svensk utbildning eller skoltrötta ungdomar.

Kanske kunde svaret på den kommande bristen på kvalificerade yrkesgrupper vara en renässans för stödpersonalen. Fler biträden, assistenter och hantlangare kan göra det möjligt att bättre utnyttja de mest kunnigas

(inte nödvändigtvis längst utbildades!) kompetens. En lönebildning och lönespridning som underlättar detta skulle bidra till att lösa en del av samhällsekonomin och arbetsmarknadens långsiktiga strukturproblem. Den måste då gå hand i hand med åtgärder som minskar risken att någon ska fastna i låglönefällor. Omställningskonton, individuellt kompetenssparande och andra mekanismer som gör det lättare för individer att byta arbete eller ta sig vidare blir än viktigare.

Samtidigt ska man inte överskatta riskerna. Även om lönesättningen blir individuell, så måste arbetslagen ändå vara rimligt kol-



"I stället har de mer kvalificerade gruppernas arbetsinnehåll delvis devalverats."

lektiva för att fungera. Det finns intressanta studier som visar att löneskillnaderna på en arbetsplats inte kan drivas alltför långt, om en någorlunda trevnad och arbetsglädje ska bestå. Varken de som får väldigt mycket mer än kamraterna eller de som blir helt utan mår i längden särskilt bra. Det inser också de flesta arbetsledare, som försökt få lönesättningen att fungera i verkligheten. Faran har

”Samspelet mellan lönesättning och produktivitet är nyckeln till en starkare svensk ekonomi.”

ibland varit den motsatta: om det är chefernas lättja när det gäller att utforma och motivera kriterier eller rädslan för effekterna på kollektivet som är orsaken må vara osagt, men på många håll

har individualiseringen varit ett mycket litet inslag i den faktiska lönesättningen, trots avtalens uttalade vilja.

Men kanske är det klokt att låta förändringarna ta tid och exemplen befrukta varandra, bara man inte tappar målet ur sikte. Samspelet mellan lönesättning och produktivitet är nyckeln till en starkare svensk ekonomi. Det är så lönekostnadsproblemet ska lösas, inte genom otidig centralisering.

Anders Wiklund

är tjänstedlig från Kvarnsvedens Pappersbruk i Borlänge där han varit anställd som pappersbruksarbetare sedan 1975. Han har varit fackligt aktiv under lika lång tid, sedan 1987 som ordförande i Pappers avdelning 50.

Sedan valet 2002 är han riksdagsman för vänsterpartiet. Han är född 1949 och uppvuxen i Borlänge.



Ett kritiskt perspektiv

ANDERS WIKLUND



Arbetsgivarnas och marknadernas makt över lönesättningen och fördelningen har ökat kraftfullt. En lönekostnadsutveckling i takt med Europa har klarats hem, men till priset av vidgade löneklyftor och ökade klassorättvisor.

Är detta en oundviklig konsekvens av nödvändiga anpassningar till ändrade, yttre förutsättningar för lönebildningen? Måste vi tvingas acceptera en europeaanpassning även av svensk fackföreningsrörelsens unikt höga organisationsgrad och styrka, eller är en annan väg möjlig?

Utvecklingen under 80- och 90-talen har i snabb takt förändrat förutsättningarna för nationer, företag och löntagare. Hinder och gränser mellan länder har monterats ned och marknader öppnats. Ny teknologi och förbättrade kommunikationer har revolutionerat handeln med varor, pengar och värdepapper. Modern informationsteknik har introducerats som tillåter information att färdas blixtnabbt mellan länder, marknader och världsdelar. Under 90-talet har denna utveckling accelererat. Med framväxten av avreglerade, internationella kapital och finansmarknader har integrationsprocessen fördjupats ytterligare och makt flyttats från demokratiska beslutscentra till kapital och aktieägare.

Konsekvenserna är flera. Globaliserade finansmarknader och avkastningskrav leder till högre krav på lönsamhet och vinstnivåer i företagen. Vid avvikelser riskerar investeringar snabbare att utebli och på längre sikt (som blivit kortare) hotar nedläggning eller utflyttning av verksamheten. Utvecklingen skärper konkurrensen på världsmarknaderna, driver upp takten i den pågående struktur-

omvandlingen och ökar kraven på en rationell och lönsam produktion i företagen.

På nationell nivå skärps konkurrensen om finanskapitalets intresse. Förutom förmånliga skatteregler, näringslivsklimat m.m. är låg inflation och stabil valuta krav som de internationella finansmarknaderna numera ställer. ECB:s och riksbankernas inflationsbekämpning och EU:s stabilitetspakt med absoluta tak och ramar för inflationstakt, budgetunderskott och statsskuld minskar utrymmet för enskilda länder att föra en avvikande politik.

En ekonomisk politik och en lönebildning som hotar inflationsmålet korrigeras av finansmarknaderna och riksbankerna med stigande räntor och ökad arbetslöshet som följd. Kraven på en kostnadsutveckling på europainivå ökar.

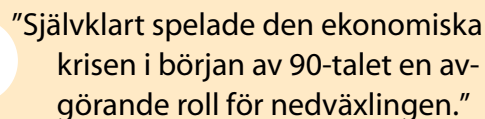
Högre pris för ett misslyckande

Utan tvekan har den pågående internationaliseringen och de institutionella förändringar som genomförts under 90-talet ökat pressen på regeringar, företag och arbetsmarknadens parter att leverera vad marknaderna kräver. Ramarna har blivit tydligare och kraftfullare, och priset för misslyckande högre. Demokratins räckvidd har begränsats till förmån för opolitiska experter utanför demokratins sfär och anonyma marknadskrafter och internationella finansmarknader. På många sätt en avpolitisering av ekonomin som för tankarna till 90-talets ”den enda vägens politik” i Sverige och den debatt vi sedan haft om behovet av att öka experternas inflytande över den ekonomiska politiken. För somliga makthavare är detta därför en välkommen utveckling, för andra en smärtsam erfarenhet. Det paradoxala är dock att vad som framstår som en gigantisk tvångströja på hela EU i själva verket är resultatet av medvetna, politiska beslut.

Val mellan eget ansvar eller statlig lagstiftning

Mot den bakgrund som tecknats ovan är det inte särskilt förvånande att fokus under 90-talet hamnat på de nationella lönebildningsprocesserna. I konsekvens med lönebildningens ökade betydelse för samhällsekonomin har insikten vuxit fram hos såväl re-

geringar som arbetsmarknadens parter om behovet av en kontrollerad lönebildning för att undvika att en för hög löneökningstakt slår ut i försämrade konkurrenskraft och utslagning av företag med stigande arbetslöshet och försämrade statsfinanser som följd. Löneökningar ”i takt med Europa” har kommit att framstå som en tvingande nödvändighet. För de fackliga organisationerna innebär detta delvis nya villkor för löneförhandlingarna. Förhandlingarna vet att om löneökningarna hotar inflationsmålet höjer Riksbanken räntan vilket leder till stigande arbetslöshet och fördyrade levnadsomkostnader. Valet står mellan att själv ta ansvar för lönebildningen och en kostnadsutveckling på europeisk nivå eller avstå och låta staten ingripa med lämplig lagstiftning. I Sverige tycks de fackliga organisationerna ha tagit ansvaret. I vårt fall har lönekrav och inflationstakt dragits ned kraftfullt jämfört med 80-talet samtidigt som staten i allt väsentligt avstått från att intervensera, även om viss uppstramning skett via skärpta befogenheter för det nya medlingsinstitutet.



”Självklart spelade den ekonomiska krisen i början av 90-talet en avgörande roll för nedväxlingen.”

Politiken har levererat vad den lovat

En viktig orsak till att anpassningarna skett utan större dramatik är den i ett historiskt perspektiv goda reallöneutvecklingen sedan mitten av 90-talet som varit möjlig att kombinera med en samtidig arbetslöshetsminskning, även om arbetslösheten fortfarande ligger på historiskt höga nivåer. Politiken har därmed levererat vad den utlovat. Men självklart spelade den ekonomiska krisen i början av 90-talet med åtföljande massarbetslöshet och omläggning av den ekonomiska politiken en avgörande roll för att nedväxlingen ägde rum – inte bara i Sverige. Trycket från institutionella förändringar i form av stabilitetspakten och de självständiga riksbankerna har via olika förändringsprocesser i attityder och förväntningar också bidragit starkt till att skruva ned lönekraven. Parternas, särskilt fackens, rädsla inför konsekvenserna av ett misslyckande har inte saknat betydelse för utvecklingen och är sannolikt också

anledningen till den tydliga rörelsen bort från en traditionell förhandlingskultur, som kunnat iakttas under senare år, mot en ny samverkansmodell på arbetsmarknaden och i arbetslivet.

Bortsett från Medlingsinstitutets tillblivelse 2000 har anpassningarna i lönebildningen ägt rum utan att särskilda, institutionella ordningar har riggats, dock med ett betydelsefullt undantag. Industriavtalet är en nyskapelse och omfattar parterna på de av industrins avtalsområden som förväntas ha den lönenormerande rollen på arbetsmarknaden. Avtalet träffades 1997 och uppfattas av berörda parter som en mycket framgångsrik modell som starkt bidragit till nedväxlingen av löneökningstakt och inflation i Sverige. Vilken roll Industriavtalet faktiskt spelat för denna utveckling och vilken betydelse andra faktorer haft, går att diskutera. Parterna själva vill inte oväntat gärna framhålla avtalets avgörande roll. Det är inte oväsentligt hur man värderar Industriavtalets betydelse för den utveckling som varit, eftersom avtalet sett ur facklig synvinkel är relativt ingripande samtidigt som det påverkar relationerna mellan facken på hela arbetsmarknaden, särskilt mellan LO-förbunden.

De avgörande besluten tas någon annanstans

Industriavtalet är nämligen långt ifrån bara en förhandlingsordning som bestämmer regler och formerna för parternas förhandlingsarbete. Genom de långtgående skrivningar, utfästelser och förpliktelser som avtalet i övrigt innehåller och som parterna måste iakttä, blir frågan om löneutrymmet en mer eller mindre teknisk fråga. Det s.k. ekonomiska råd som de avtalslutande parterna bakom Industriavtalet har enats om bekräftar bilden av en avtalsprocess där de avgörande besluten tas någon annanstans än i organisationernas beslutande församlingar. Som en konsekvens därav upphör i praktiken medlemsopinioner och krav att utöva något reellt inflytande över lönebildningen.

En frivillig tvångströja

Bra eller dåligt, är den fråga som naturligt inställer sig. Argumentationen för Industriavtalet går emellertid ut på att avtalet är en nödvändighet. Å ena sidan med hänvisningar till den fortsatta eko-

nomiska integrationen i Europa och dess konsekvenser för lönebildning och kostnadsutveckling. Det är helt rätt att förutsättningarna förändrats och att lönebildning och avtalsrörelser måste förhålla sig till denna delvis nya ekonomiska terräng. Och långsiktigt är det naturligtvis riktigt att lönekostnadsutvecklingen i Sverige inte kan avvika särskilt mycket från den i våra viktigaste konkurrensländer. Ett resonemang lätt att instämma i men alls inget argument för Industriavtalet, om man inte vill påstå att Industriavtalet är ett villkor för en lönekostnadsutveckling på europeisk nivå.

Å andra sidan har lagstiftningshotet anförts som ett viktigt skäl. Genom att sy upp en tvångströja på frivillig väg menar facken att man lyckades mota en hotande inblandning utifrån. Det är visserligen riktigt att det från regeringkansliet vid tiden för avtalsuppgörelsen mullrades lite om lagstiftning. Och vi fick även vissa skärpningar i lagen om medling, men särskilt mycket talar inte för att allvarigare ingripanden än så skulle ha blivit aktuella då nedväxlingen av löner och inflation redan var en realitet. I vart fall inte om parterna fortsatt att leverera rimliga överenskommelser. Varför skulle inte detta vara möjligt utan Industriavtalet?

Ingen vill nog på allvar hävda att det inte är möjligt. Men problemet är nog att man med demokratiska, medlemsstyrda organisationer aldrig kan vara helt säker. Om det är sant att kraven på en löneökningstakt i nivå med Europa ökat och att facken måste förhålla sig till detta, har inte medlemskrav och opinioner då spelat ut sin roll? Och krävs det inte då särskilda institutionella ordningar för att se till att medlemsopinioner som hotar lönebildningen inte slår igenom.

Det går att uppfatta paralleller mellan Industriavtalet som en tvångströja som ska hålla lönekraven på god europeisk nivå och utvecklingen inom EU. På sätt och vis är Industriavtalet för lönebildningen inom industrin ett uttryck för samma filosofi om nödvändigheten av att minimera det demokratiska inflytande, som stabilitetspakten och riksbankerna är för den ekonomiska politiken inom EU.

”Varför skulle inte detta vara möjligt utan Industriavtalet?”

Armbrytningen mellan kapital och arbete upphör

För industrins arbetsgivare är Industriavtalet en stor framgång. Med en branschöverenskommelse som omfattar alla facken inom industrin, LO, SIF och CF, bryter man upp klassarbetet inom LO och de strukturer för solidariskt samarbete kring lönepolitiska mål som spelat så stor roll för att utjämna löneskillnader och minska orättvisorna på arbetsmarknaden i Sverige. Avtalet innebär också att facken binds fast i regelverk som får till följd att den traditionella armbrytningen mellan kapital och arbete om produktionsresultatets fördelning i praktiken upphör. Industriavtalet har skänkt arbetsgivarna en gynnsam förhandlingsatts. Med nivåerna i praktiken avförda från förhandlingsagendan återstår frågor som rör inflytande och kanske fördelning. Men kanske bara när även fördelningsfrågorna genom decentralisering och individuell lönesättning i snabb takt är på väg bort från förhandlingsborden och det fackliga inflytandet.

Medlemmarnas reaktioner kan bli allvarligt problem

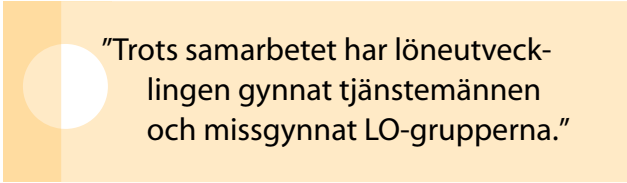
För facken, särskilt LO-facken, är fördelarna inte lika givna. Även om de yttre förutsättningarna sätter ramar för lönebildningen kan frågan om löneutrymmet i fackliga organisationer aldrig skrivas bort eller överlämnas till experter och institutioner utanför de förtroendevaldas sfär. I längden blir det problematiskt att behålla de formella strukturerna för demokratiska beslut samtidigt som beslutsfattandet dräneras på innehåll. På sikt kan medlemmarnas reaktioner bli ett allvarligt problem. När det står klart för alla, inte bara att en ny ordning sett dagens ljus utan då även den nya ordningens konsekvenser framträder tydligt, kan det i en framtid leda till att värdet av medlemskapet ifrågasätts och att medlemsskarorna glesnar. I samma riktning verkar den individuella lönesättningen som i snabb takt invaderar arbetslivet. Allt större delar av löneökningarna fördelas ut individuellt på lokal nivå och utanför fackliga påverkansmöjligheter. Vi ser en utveckling där förtroendevalda och medlemmar kläms från minskat inflytande både lokalt och centralt, både över storleken och fördelningen av löneutrymmet. Det tvärfackliga samarbetet mellan LO-facken och tjänste-

männen inom ramen för Industravtalet är inte heller det någon given framgångsformel. Solidariskt samarbete med civilingenjörer och tjänstemän i övrigt är knappast någon helt oproblematisk historia.

Löneskillnaderna på tjänstemännens avtalsområden är fortfarande långt ifrån LO-fackens verklighet, och i maktfrågorna har tjänstemännen historiskt visat en större acceptans för krav på ökat arbetsgivareinflytande. Och samarbetet till trots, löneutvecklingen mellan 1997 och 2002 har gynnat tjänstemännen och missgynnat LO-grupperna. Detta är en utveckling som förutom att den kommer att leda till ökade spänningar i samarbetet även visar på svårigheterna att förena olika intressen under samma hatt, tjänstemännens högavlönade grupper med LO-fackens lågavlönade medlemmar. Utan verklig förankring i gemensamma intressen och delade villkor riskerar samarbetet att bli endast en formalitet och i verkligheten en uppvisning i svaghet, där de grupper som har marknaden i ryggen tar för sig medan de som bäst skulle behöva solidarisk uppbackning blir lämnade efter.

Inflationsrestriktionernas konsekvenser för löneökningstakten och kostnadsutvecklingen gör lönebildningen till en central angelägenhet för hela fackföreningsrörelsen. Priset för misslyckande är stigande arbetslöshet, och kollektivavtal och arbetsrätt som sätts under starkt tryck från krav på avregleringar och försämringar. För fackföreningsrörelsen är detta inte ett alternativ. Arbetslösheten får aldrig bli den kraft som håller löneökningar, inflation och räntor på plats. Utmaningarna är därför stora. Uppgiften är att klara en lönebildning som ger löntagarna en god reallöneutveckling samtidigt som det blir möjligt att hävda en politik för full sysselsättning.

Uppgiften är också att fullfölja en politik för solidaritet och minskade löneklyftor på arbetsmarknaden och att bevara en levande medlemsdemokrati, hög organisationsgrad och facklig styrka även i framtiden.



”Trots samarbetet har löneutvecklingen gynnat tjänstemännen och missgynnat LO-grupperna.”

Klassorättvisorna ökar

Det blir ingen lätt uppgift. Utvecklingen under 90-talet har tyvärr inneburit vidgade ekonomiska klyftor. Under samma period som lönekrav och inflation nedväxlat har löneskillnaderna ökat på bred front över hela arbetsmarknaden, inom varje löntagarkollektiv och mellan olika grupper och sektorer. Tjänstemännen drar ifrån LO-grupperna och offentlig sektor halkar efter privat. Vi ser en tydlig ökning av klassorättvisorna i den pågående utvecklingen. Orsakerna står att finna i den minskande betydelse som samordning och lönepolitiska mål kommit att få genom ökad sektorisering, de-

”Måste vi tvingas acceptera en europeanpassning eller är en annan väg möjlig?”

centralisering och individuell lönesättning. Fördelningsambitionerna har skruvats ned. De centrala avtalen får allt mindre att säga om fördelningsfrågor. Låglönesatsningar, förtjänstutveck-

lingsgarantier, stupstockskonstruktioner m.m. har försvunnit bort från avtalen samtidigt som lokala lönepotter växer på bekostnad av generella. Arbetsgivarnas och marknadernas makt över lönesättningen och fördelningen har ökat kraftfullt. En lönekostnadsutveckling i takt med Europa har klarats hem, men till priset av vidgade löneklyftor och ökade klassorättvisor.

Är detta en oundviklig konsekvens av nödvändiga anpassningar till ändrade, yttre förutsättningar för lönebildningen? Måste vi tvingas acceptera en europeanpassning även av svensk fackföreningsrörelses unikt höga organisationsgrad och styrka, eller är en annan väg möjlig?

Svante Öberg

är chef för Statistiska centralbyrån, SCB, sedan 1999.

Dessförinnan var han i två år chef för Konjunkturinstitutet.

1982–1991 arbetade han på finansdepartementet bl.a. som statssekreterare, 1992–1994

var han rådgivare vid Internationella valutafonden (IMF) i Washington och 1994–1997 statssekreterare på finansdepartementet.



Foto: Ola Husberg

Arbetsmarknad och lönebildning

SVANTE ÖBERG



I denna artikel ger jag några personliga kommentarer till tre episoder i den svenska ekonomiska utvecklingen, vilka jag själv har varit involverad i.¹ Den första är den ekonomiska politiken och den ekonomiska utvecklingen under 1980-talet. Den andra är motsvarande frågor under 1990-talet. Den tredje är tillkomsten av Medlingsinstitutet, som har en viktig uppgift när det gäller att undvika de problem Sverige tidigare har haft och att se till så att Sverige får en bra framtid.

Inflationsproblemen under 1970- och 1980-talen

Ett av de mest svårbemästrade problemen under 1970- och 1980-talen var att löner och priser jagade varandra i en uppåtgående spiral. Denna utveckling slutade ofta med en påtvingad devalvering för att återställa exportindustrins förlorade konkurrenskraft.

Efter de kraftiga lönekostnadsökningarna i mitten av 1970-talet devalverades sålunda kronan tre gånger under åren 1976-77 med sammanlagt närmare 20 procent och igen år 1981 med 10 procent. Balansproblemen i den svenska ekonomin var trots det stora i början av 1980-talet. Underskottet i de offentliga finanserna uppgick till 6,1 procent av BNP 1982 och underskottet i bytesbalansen till 3,5 procent av BNP.

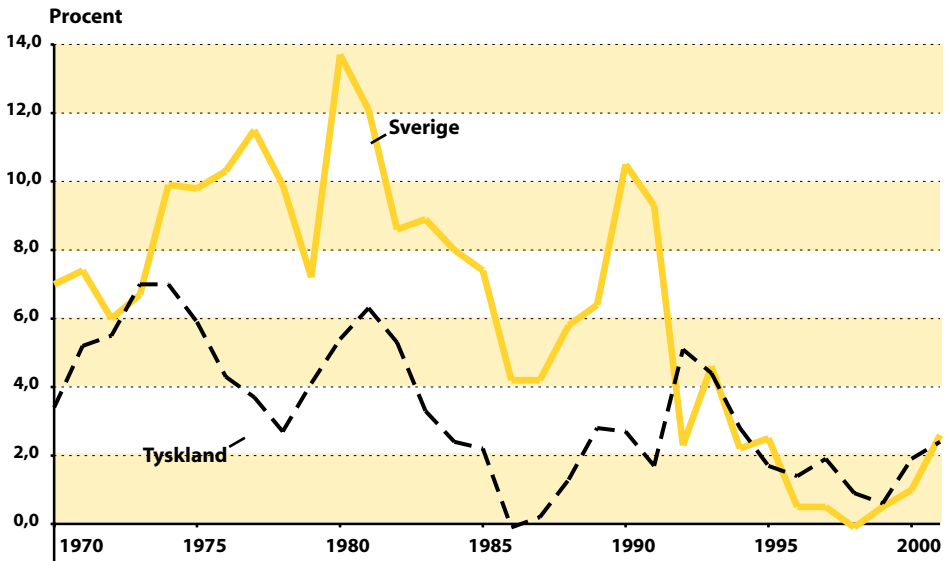
Vid regeringsskiftet hösten 1982 devalverades kronan med ytterligare 16 procent som ett led i en offensiv politik och ett försök att åstadkomma mer än ett återställande av konkurrenskraften. Föreställningen hösten 1982 var att devalveringen i kombination

med andra åtgärder skulle kunna eliminera de dåvarande balansproblemen och leda till en tioårig utveckling med god tillväxt och stigande sysselsättning. Parallellt drogs med devalveringen 1949, vilken följdes av en lång period med god utveckling i den svenska ekonomin.

Mycket av förväntningarna om vad som skulle hända efter devalveringen infriades. Tillväxten steg och sysselsättningen ökade, industriproduktionen och exporten ökade kraftigt och bytesbalansunderskottet förbyttes redan år 1984 i ett överskott. Det som inte infriades var den nedgång i pris- och löneökningstakten, som vi räknade med och som var en förutsättning för att devalveringen skulle lyckas.

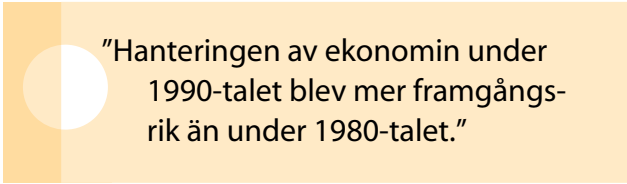
Viljan fanns där, men inte förmågan. Regeringen formulerade ambitiösa mål för hur låg inflationen skulle bli, men förmågan att få ner inflationen till europeisk nivå fanns inte. Varje år var inflationen några procentenheter högre än i Tyskland, se diagram 1.

Diagram 1 Inflation i Sverige och Tyskland 1970-2001. Årlig procentuell förändring av konsumentprisindex.



Insikten om betydelsen av att få ned pris- och löneökningstakten fanns inte heller hos arbetsmarknadens parter. Löneökningarna var visserligen lägre än under 1970-talet, men de var fortfarande högre än i omvärlden. Detta var på sikt en ohållbar utveckling, särskilt när kronan var knuten till en valutakorg med en stor vikt för den tyska D-marken och därmed sammanhängande valutor. I slutet av 1980-talet hade de konkurrensfördelar ätits upp som devalveringarna hade gett.

Dessutom ledde avregleringarna av valuta- och kreditmarknaderna till en överhettning i den svenska ekonomin i slutet av 1980-talet. Fastighetspriserna steg kraftigt. När skattereformen 1990-91 gjorde det mindre förmånligt att låna och den internationella konjunkturen blev sämre i början av 1990-talet föll fastighetspriserna tillbaka. Flera fastighetsföretag och finansbolag gick i konkurs och hela det svenska bankväsendet var nära en kollaps.



”Hanteringen av ekonomin under 1990-talet blev mer framgångsrik än under 1980-talet.”

Krisen var ett faktum. På nytt tvingades Riksbanken hösten 1992 till en devalvering, som denna gång tog formen av att kronan fick flyta fritt. När kronan hade släppt den fasta kursen till ecun och kronans värde hade sjunkit kraftigt kunde räntorna börja sänkas och banksystemet undgå kollaps.

Utvecklingen under 1970- och 1980-talen visade att Sverige inte kan få en god ekonomisk utveckling om inte också pris- och lönebildningen fungerar väl.

Övergången till låginflationspolitik under 1990-talet

Hanteringen av ekonomin under 1990-talet blev mer framgångsrik än under 1980-talet. Den fasta växelkursen ersattes 1992–93 med en flytande växelkurs och ett inflationsmål för penningpolitiken. Nedvärderingen av kronan medförde återigen en stark ökning av exporten och industriproduktionen. Till skillnad från under 1980-talet kunde emellertid kronans värde stiga när förutsättningarna fanns och därmed ta bort en del av inflationstrycket i ekonomin.

Finanspolitiken var dessutom betydligt stramare under 1990–

talet än under 1980-talet. Den inriktades efter regeringsskiftet hösten 1994, efter det att underskottet i de offentliga finanserna året innan hade nått rekordhöga 12 procent av BNP, på att uppnå balans i de offentliga finanserna 1998 och därefter ett överskott. Förutsättningarna för en stram finanspolitik var dessutom gynnsamma hösten 1994 till följd av att exporten och investeringarna ökade kraftigt efter den tidigare devalveringen av kronan.

Arbetsmarknadens funktionssätt förbättrades också påtagligt under 1990-talet. Den djupa lågkonjunkturen i början av 1990-talet innebar att den tidigare för höga pris- och löneökningstakten pressades ned till en nivå, som var jämförbar med omvärldens. De nationella löneavtal som slöts under första delen av 1990-talet under

"I slutet av 1990-talet ändrades dessutom sättet att genomföra löneförhandlingar."

medverkan från medlarna Rehnberg, Larson och Albåge bidrog också till att hålla nere de nominella löneökningarna. Medlarna införde samhällsekonomiska förutsättningar i avtalsförhandlingarna

och bidrog därmed till att större hänsyn togs till hur avtalen skulle komma att påverka landets ekonomiska utveckling.

I slutet av 1990-talet ändrades dessutom sättet att genomföra löneförhandlingar. Parterna på arbetsmarknaden inom industrins område slöt 1997 ett nytt avtal, det s.k. Industriavtalet, i vilket man kom överens både om hur man såg på den nya situationen och om striktare regler för förhandlingarna. Andra delar av arbetsmarknaden har därefter slutit liknande avtal, om än inte lika långtgående.

Genom denna utveckling kom löneökningarna under 1990-talet att uppgå till i genomsnitt ca 4 procent per år, vilket var betydligt lägre än under 1970- och 1980-talen, se diagram 2. Inflationen sjönk till i genomsnitt ca 2 procent per år och reallönerna steg kraftigt under andra hälften av 1990-talet, se diagram 3.

Efter krisen i början av 1990-talet har tillväxten varit god, sysselsättningen stigit kraftigt och arbetslösheten pressats tillbaka från ca 8 procent i mitten av 1990-talet till ca 4 procent i början av 2000-talet, se diagram 4, 5 och 6.

Diagram 2 Timlön 1970-2001. Årlig procentuell förändring.

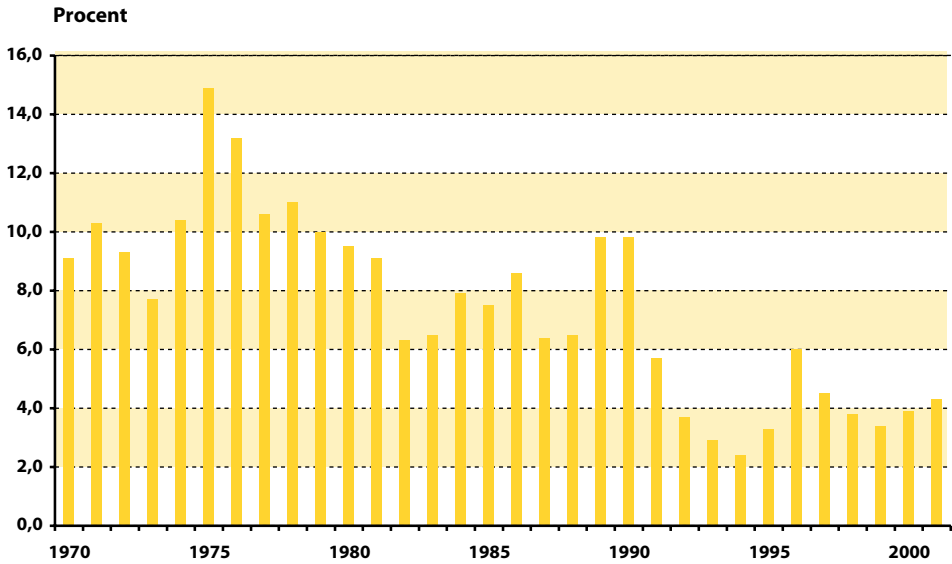


Diagram 3 Reallön per timme 1970-2001. Årlig procentuell förändring.

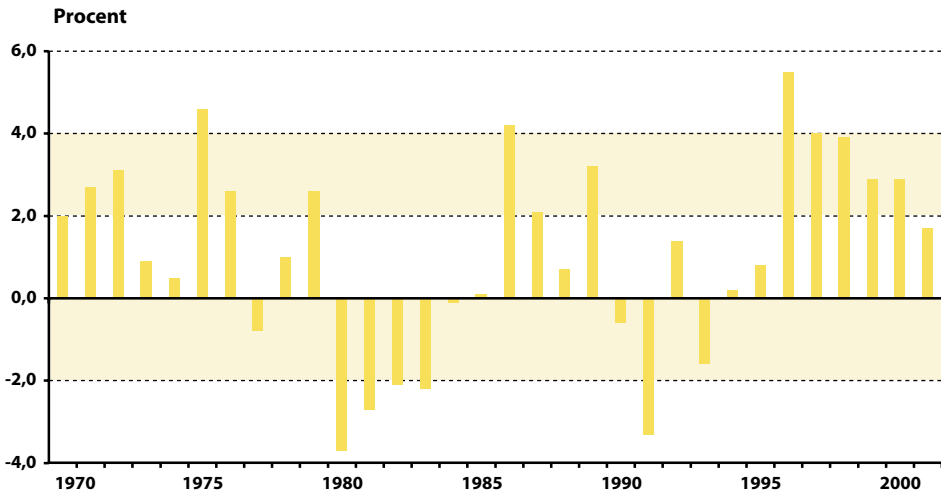
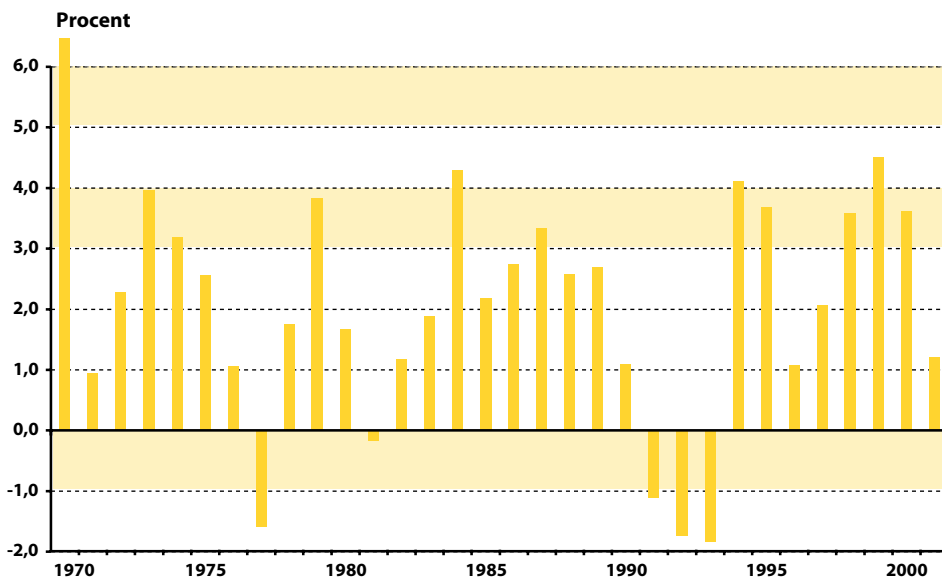


Diagram 4 BNP 1970-2001. Årlig procentuell förändring.



Sverige fick under 1990-talet ned de tidigare för höga pris- och löneökningarna och övergick till en låginflationspolitik, som flera andra länder i Europa hade anammat långt tidigare.

”En väl fungerande lönebildning är en förutsättning för att arbetslösheten skall kunna halveras.”

Medlingsinstitutet

I april 1997 fick jag i uppdrag av regeringen att lämna förslag till ett förstärkt förlikningsmannainstitut, som skulle ges ökade möj-

ligheter att främja de övergripande samhällsintressena i avtalsförhandlingarna mellan arbetsmarknadens parter. I direktiven pekade regeringen på att en väl fungerande lönebildning är en förutsättning för att arbetslösheten skall kunna halveras (den var 1997 fortfarande uppe på nivån ca 8 procent), att lönebildningen de se-

Diagram 5 Sysselsättning 1970-2001. Tusental personer.

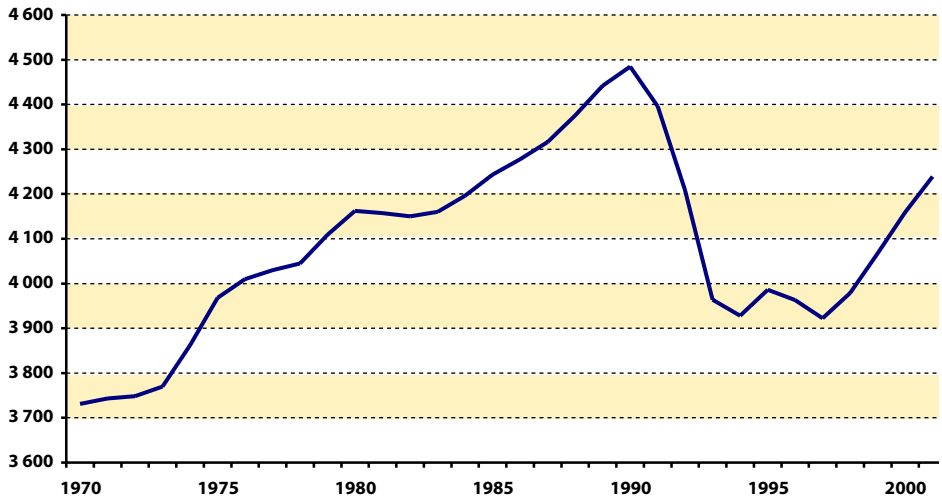
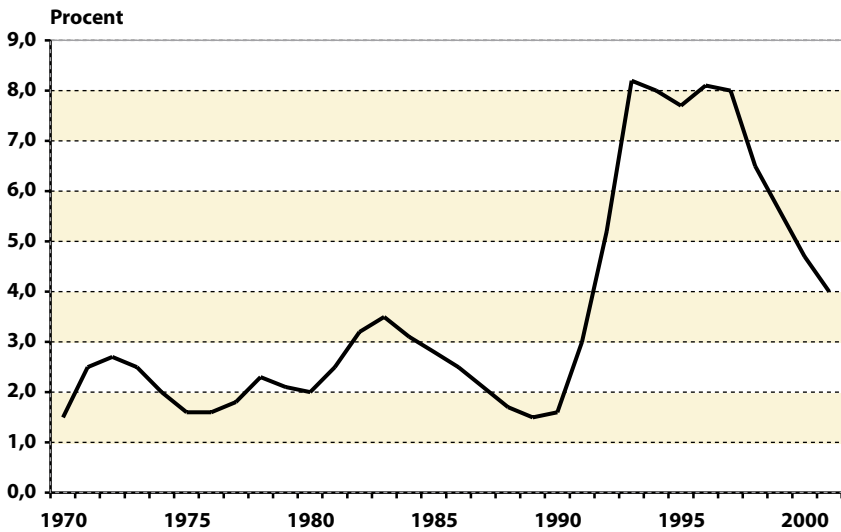


Diagram 6 Arbetslöshet 1970-2001. Procent av arbetskraften.



naste 20 åren inte hade fungerat tillfredsställande och att lönerna i Sverige hade ökat för snabbt i förhållande till i våra konkurrentländer.

I november 1998 överlämnade jag min rapport ”Medling och lönebildning” (SOU 1998:141) till regeringen. I förslagen ingick:

- att ett nytt och starkare medlingsinstitut skulle bildas med uppgift att medla och att verka för en väl fungerande lönebildning,
- att det skulle få utökade befogenheter i samband med löneförhandlingar och konflikter,
- att lönestatistiken skulle förbättras och att årliga rapporter skulle utarbetas om löneutveckling m.m. i Sverige och omvärlden samt om de samhällsekonomiska förutsättningarna för löneförhandlingarna,
- att konfliktreglerna skulle stramas upp,
- att möjligheterna för Medlingsinstitutet att medverka till en ökad jämställdhet skulle tas tillvara genom bättre faktaunderlag och erforderlig kompetens samt
- att regeringen skulle inrätta ett råd för regelbundna överläggningar med arbetsmarknadens parter för att stärka samförstånd och samsyn.

De flesta förslagen genomfördes senare av regeringen. Innan det gjordes fick förre statsministern Ingvar Carlsson och jag i uppdrag att överlägga med organisationer på arbetsmarknaden för att se om det gick att få en samsyn om hur regelverket för löneförhandlingar och konflikthantering skulle utformas. Vi lyckades få en enighet om vissa frågor, bl.a. att det behövdes ett nytt och starkare medlingsinstitut, men i de flesta frågor stod parterna för långt ifrån varandra. Även inom löntagarorganisationerna och arbetsgivarorganisationerna var meningsskiljaktigheterna mycket stora.

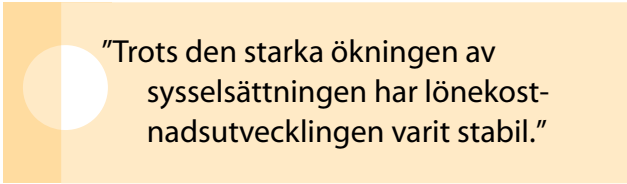
Under utredningsarbetets gång besökte jag och utredningens sekretariat ett antal andra länder för att studera hur lönebildningen fungerade och hur regelverket runt löneförhandlingarna var konstruerat. Den bild jag fick var följande.

”Låga pris- och löneökningar leder till en bättre ekonomisk utveckling för Sverige.”

Löner och priser följer varandra nära i alla länder. Länder med höga löneökningar har också höga prisökningar. Nästan hela skillnaden mellan ländernas inflationstakter kan statistiskt sett återföras på skillnader i nominella lönekostnadsökningar. Det gör det i stort sett meningslöst för löntagarna som kollektivt att sträva efter höga nominella löneökningar. Löneökningarna kommer att ätas upp av prisökningar. I Sverige hade de nominella lönerna stigit med ca 700 procent mellan 1970 och 1997 eller med ca 8 procent per år medan reallönerna bara hade ökat med ca 0,8 procent per år.

System med icke samordnade branschvisa förhandlingar är den sämsta ordningen för landet som helhet. Även om det inte lönar sig för löntagarna som kollektivt att sträva efter höga nominella löneökningar, så kan grupper på arbetsmarknaden förbättra sin position om de får högre löneökningar än andra. I system med icke samordnade branschvisa förhandlingar är därför incitamenten särskilt starka att driva upp den nominella löneökningstakten. Det finns både teoretiska och empiriska skäl som talar för att detta. Både samhällsekonomiska skäl och erfarenheter från andra länder talar för att en högre grad av samordning kan ge ett bättre resultat än icke samordnade branschvisa löneförhandlingar. En avreglering av arbetsmarknaden som i USA bedömde jag som utesluten för svensk del.

Låga pris- och löneökningar leder till en bättre ekonomisk utveckling för Sverige. De länder som hade gått över till en låginflationspolitik under 1980-talet tycktes ha fått en bättre utveckling än Sverige. De hade fått en högre tillväxt och en bättre sysselsättningsutveckling. De internationella jämförelser som utredningen gjorde tydde på ett negativt samband mellan löneutveckling och sysselsättning. Länder med en 1 procent per år högre löneökningstakt hade 0,2–0,3 procent per år lägre sysselsättningsökning. Samtidigt hade länder med en låg pris- och löneökningstakt haft en bättre reallöneutveckling än länder med en högre pris- och löneutvecklingstakt.



”Trots den starka ökningen av sysselsättningen har lönekostnadsutvecklingen varit stabil.”

Utredningen drog mot denna bakgrund slutsatsen att det borde vara en viktig uppgift för Medlingsinstitutet att medverka till en samordning av avtalsförhandlingarna. Det skulle kunna ske genom att institutet verkade för samordning av tidsplaner för kollektivavtalsförhandlingar och giltighetsperioder för kollektivavtal och för att parterna på arbetsmarknaden får en gemensam syn på de samhällsekonomiska förutsättningarna. För att främja en sådan gemensam syn föreslogs att årliga rapporter om de samhällsekonomiska förutsättningarna skulle utarbetas inför avtalsförhandlingarna. Denna uppgift har senare lagts på Konjunkturinstitutet.

Avslutning

Det har nu gått fyra år sedan jag överlämnade rapporten "Medling och lönebildning" till regeringen. Medlingsinstitutet har bildats och kommit igång med sin verksamhet. De finns därmed en myndighet, som har ett ansvar för att föra en diskussion om lönebildningens betydelse för den samhällsekonomiska utvecklingen. Det fanns det inte tidigare. Det är en stor framgång.

"Även i ett internationellt perspektiv har förhållandena förbättrats avsevärt."

Den ekonomiska utvecklingen har också varit god under senare år. Sverige har under 1990-talet övergått till den låginflationspolitik, som flera andra länder i Europa

införde redan på 1980-talet. Den har gett ett bra resultat. Under de senaste åren har sysselsättningen ökat kraftigt. Mellan 1997 och 2001 har sysselsättningen ökat med över 300 000 personer och arbetslösheten har halverats. Trots den starka ökningen av sysselsättningen har lönekostnadsutvecklingen varit stabil och legat på en relativt måttlig nivå på ca 4 procent per år. Samtidigt har inflationen hållits nere på runt 2 procent per år, vilket har inneburit att reallönerna har stigit med ca 2 procent per år.

Även i ett internationellt perspektiv har förhållandena förbättrats avsevärt. Löneökningstakten i Sverige ligger nu nära internationella nivåer. Den är emellertid fortfarande något högre än för Euro-området, vilket är ett problem särskilt om och när vi kommer med i den europeiska monetära unionen EMU.

Det är av avgörande betydelse för framtiden att den positiva utvecklingen under senare år kan fortsätta även de närmaste åren. Inte minst viktigt är att inte släppa upp pris- och löneökningarna till högre nivåer igen. Medlingsinstitutet har en viktig roll i detta sammanhang. Institutet skall enligt sina uppgifter förutom att medla i konflikter på arbetsmarknaden även verka för en väl fungerande lönebildning. Därigenom kan institutet bidra till en bättre framtid för Sverige.

Fotnot

1 Jag deltog under år 1982 i planeringen av den ekonomiska politik, som skulle genomföras efter regeringsskiftet hösten 1982, och därefter under åren 1982-91 som departementsråd, finansråd och statssekreterare vid Finansdepartementet. Efter regeringsskiftet hösten 1994 återkom jag som statssekreterare i Finansdepartementet och deltog under de närmaste åren i budgetsaneringen och ansträngningarna att få ordning på den svenska ekonomin. När jag lämnade Finansdepartementet våren 1997 för att bli chef på Konjunkturinstitutet fick jag regeringens uppdrag att utreda frågan om ett förstärkt förlikningsmannainstitut.

Fler skrifter från Medlingsinstitutet



Avtalsrörelsen och lönebildningen 2002
Medlingsinstitutets årsrapport
(februari 2003, 174 sidor)



Avtalsrörelsen och lönebildningen 2001
Medlingsinstitutets årsrapport
(februari 2002, 185 sidor)



Fackföreningarnas roll i ett framtida Europa,
Rapport från ett seminarium den 5 mars 2002



Medlingsinstitutet
en kort presentation (4 sidor)



National Mediation Office
A short presentation of a new Swedish agency
(4 sidor)



De svenska reglerna om förhandling och medling
En kort sammanfattning (8 sidor)

BESTÄLL:

www.mi.se

anne-marie.egero@mi.se

Tretton perspektiv på lönebildningen

ANTOLOGI

Medlingsinstitutet vill medverka till att få till stånd mer av offentlig diskussion om problem, möjligheter och samhällsekonomiska restriktioner för lönebildningen. Diskussionen är viktig inte minst i perspektivet av ett eventuellt medlemskap i EMU.

Det är bakgrunden till denna bok. Artiklarna skrevs hösten 2002, och de medverkande är:

Lars-Gunnar Albåge
och Rune Larson
(som skriver ett
gemensamt bidrag)
Dan Andersson
Jan Bröms
Nils Elvander
Eva Fernvall

Göran Greider
Svante Nycander
Anders Sandgren
Roland Spånt
Göran Trogen
Gunnar Wetterberg
Anders Wiklund
Svante Öberg