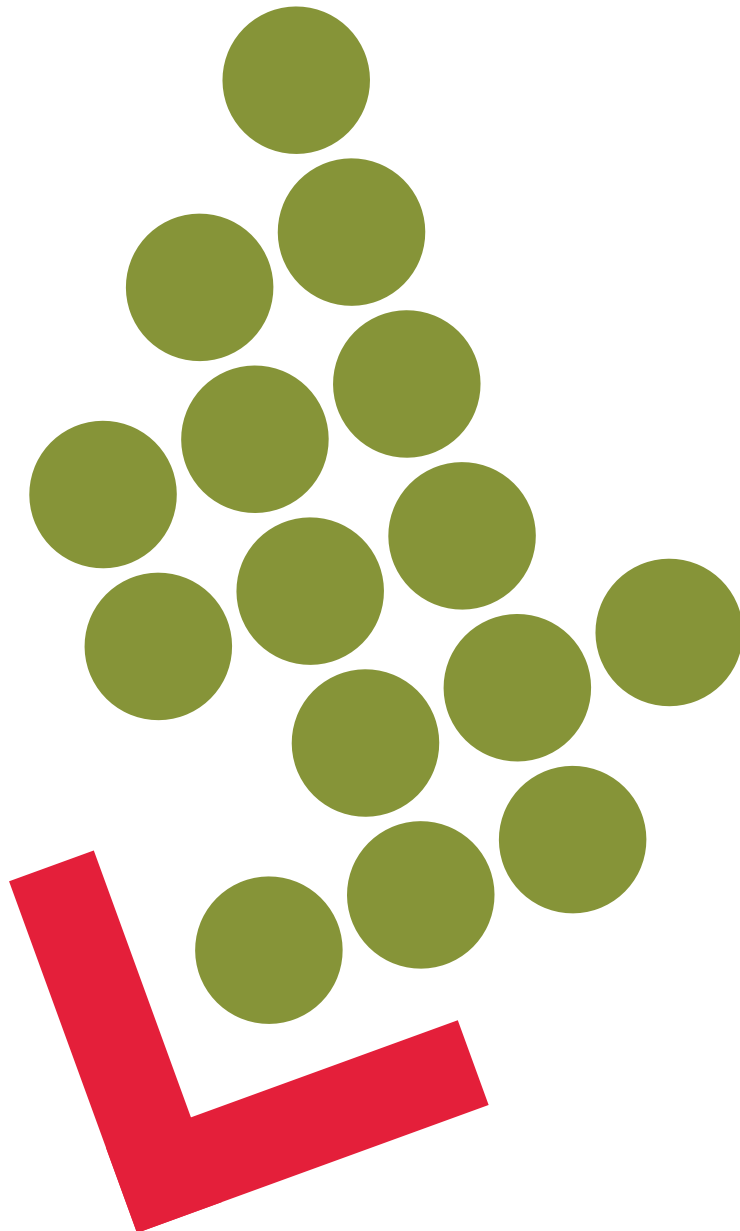




Norm för lönebildning



LOs Arbetsutskott gav en grupp ekonomer inom förbunden och LO i uppdrag att utarbeta en rapport om en framtida lönenorm. Gruppen började arbeta under hösten 2003. Det avslutande sammanträdet hölls den 13 oktober 2005.

Rapporten handlar bara om det samhällsekonomiska löneutrymmet, om vad som bestämmer detta och hur det påverkar sysselsättning och reallöner. Normeringen är ett verktyg för att löntagarna ska få så höga reallöner som möjligt vid så hög sysselsättning som möjligt. Normeringen är ett hjälpmedel för förhandlingsarbetet. Men det slutliga avgörandet om löneökningarnas storlek sker i parternas förhandlingsarbete.

Lönenormering är inte samma sak som avtalskrav. Avtalskrav fastställs av förtroendevalda via demokratiska organ i de fackliga organisationerna. I federationer eller karteller i samspel eller i kamp mellan intressen fastställs en tågordning för förhandlingar eller lönepolitiska strategier. Det är skillnad på förhandlingskrav för enskilda grupper och en samhällsekonomisk norm som anger vad utfallet bör bli för arbetsmarknaden som helhet.

Att det finns konflikter om hur den samhällsekonomiska kakan ska fördelas är naturligt. Sådana konflikter är några av de problem som förhandlingssystemet ska lösa. Genom att etablera en norm och samordning kring normen så ökar tilliten mellan de förhandlande parterna både på löntagar- och arbetsgivarsidan. Tilltron till att en part kan agera samhällsekonomiskt ansvarsfullt ökar om det finns en förvisning om att andra parter också kommer att göra detsamma.

Gruppens ordförande har varit Dan Andersson, LO. Hans Olsson, Sveriges Kommuner och Landsting var under inledningen sekreterare i gruppen, men lämnade av hälsoskäl uppdraget. Gruppens ordförande har under slutskedet fungerat som sekreterare.

Fackförbundens ekonomer ingick i gruppen:

Rolf Andersson	Kommunal
Anders Bäckström	Byggnads
Dan Nyberg	Transport
Erik Adolfsson	IF Metall
Stefan Carlén	Handels
Göran Nilsson	IF Metall
Ulf Ohlin	Seko
Anna Thoursie	LO
Lars Ernsäter	LO
Mats Morin	LO

Gruppen avlämnade sin rapport till LOs avtalssekreterarkonferens den 18 januari 2006.

Norm för lönebildning

1. Inledning.....	4
<i>Bakgrund</i>	4
<i>Ny penningpolitik</i>	6
<i>Vad är en väl fungerande lönebildning?</i>	6
2. Varför normering?.....	7
Slutsats: För den överväldigande majoriteten av löntagare lönar sig samarbete.....	10
3. Räcker inte Riksbankens inflationsmål?.....	10
Slutsats: Riksbankens inflationsmål räcker inte för normeringen av lönerna.....	10
4. Behövs fortfarande en lönenorm?.....	10
Slutsats: Utan normering kommer arbetslösheten att stiga, löneskillnaderna att öka och inflationsmålets trovärdighet att försvagas. Normering är alternativ till helt decentraliserade förhandlingar men samtidigt en förutsättning för viss grad av decentralisering av förhandlingarna. Nästan alla löntagare och arbetsgivare är betjänta av en stark normeringsprocess.....	11
5. Vad ska vara underlag för normering? – Produktivitet eller omvärldens löneutveckling?.....	11
Slutsats: En normering bör sikta mot lönekostnadsutvecklingen i omvärlden.....	14
6. När gäller huvudregeln Europeanormen?.....	14
Slutsats: När den svenska ekonomins utveckling avviker från omvärldens och europeanormen inte är tillämplig finns det ett behov av en biregel. Denna bör utgå ifrån indikatorer som parterna kan bedöma. Vilka dessa indikatorer ska vara bör avgöras av parterna.....	15
7. Vilken omvärld skall vi jämföra med - Europa, konkurrentländerna eller de nya industriländerna?.....	15
Slutsats. Grunden för jämförelsen bör vara ett konkurrensvägt genomsnitt för likartade länder. Med likartade länder avses EU-länder som Österrike, Italien, Tyskland, Frankrike, Holland, Belgien, Luxemburg, Storbritannien Irland, Danmark, Finland samt Schweiz och Norge utanför EU.....	16
8. Vad skall normeras?.....	16
Slutsats: Det som ska normeras är inte bara utgående lön utan de totala lönekostnader som följer av avtalen. Allt skall räknas. Också arbetstidsförkortningar måste räknas. De utgör en kostnad för produktionen. Kostnaden per månad beror på hur många timmar som arbetas per månad.....	18
9. Vilka skall styras av normen?.....	18
Slutsats: Normen bör sikta mot ett genomsnitt för arbetsmarknaden och inte mot grupper eller sektorer. Utfallet kring denna norm för olika grupper eller sektorer är en del av förhandlingsprocessen.....	19
10. En punkt- eller intervallnorm?.....	19
Slutsats: En norm bör uttryckas som ett förväntningsintervall.....	20
11. Vad händer om lönerna ökar för mycket?.....	20
<i>Lönenormeringen och sysselsättningen</i>	21
Slutsats: Huvudregeln är att normen skall följa omvärldens kostnadsutveckling. Men vid en för hög (eller för låg) kostnadsnivå bör löneutvecklingen anpassas.....	22
12. En försiktighetsnorm?.....	22
Slutsats: Det finns stora risker med en norm som av "försiktighetsskäl" siktar något under det utrymme som ges av neutral konkurrenskraft i förhållande till omvärlden. Normen skall ange det långsiktigt rimliga intervallet för lönekostnadsökningar som genomsnitt för hela ekonomin.....	23
13. Vem skall rekommendera normerna?.....	23
Slutsats: Det finns flera möjliga huvudmän och beställare av ett samhällsekonomiskt analysunderlag som kan rekommendera en lämplig lönenorm.....	24

1. Inledning

Normering av en lämplig löneökningstakt är ingen ny uppfinning. Ett syfte med normering är att hävda löneförhandlingar på samhällsekonomiskt rimlig nivå utan statens ingrepp. Det skedde tidigare genom förhandlingsarbete med starka huvudorganisationer och genom rapporter som utarbetades av parternas ekonomer som EFO- och FOS-rapporterna.¹ Ett annat exempel, mer näraliggande i tiden, är den så kallade Edingruppens två rapporter.² Under en kort period i början av 1990-talet styrde till och med regeringen avtalsrörelserna genom en särskild medlingskommission, Rehnbergskommissionen. Idag råder ett nytt skede genom att regeringen givit en myndighet, Konjunkturinstitutet, ett uppdrag att utarbeta ett underlag för förhandlingarna. Medlingsinstitutet är en statlig myndighet med ansvar för medling i arbetstvister och med uppdrag att verka för en väl fungerande lönebildning.

Denna rapport handlar om lönenormering. Det är inte samma sak som avtalskrav. Avtalskrav fastställs av förtroendevalda via demokratiska organ i de fackliga organisationerna. I federationer eller karteller i samspel eller i kamp mellan intressen fastställs en tågordning för förhandlingar eller lönepolitiska strategier. Det är skillnad på förhandlingskrav för enskilda grupper och en samhällsekonomisk norm som anger vad utfallet bör bli för arbetsmarknaden som helhet. Denna rapport handlar bara om det samhällsekonomiska löneutrymmet, om vad som bestämmer detta och hur det påverkar sysselsättning och reallöner. Normeringen är ett verktyg för att löntagarna skall få så höga reallöner som möjligt vid så hög sysselsättning som möjligt. Normeringen är ett hjälpmedel för förhandlingsarbetet. Men det slutliga avgörandet om löneökningarnas storlek sker i parternas förhandlingsarbete.

Bakgrund

På flera sätt har lönenormeringen fungerat väl sedan slutet av 1990-talet. Arbetskraftskostnaderna sjönk ganska snabbt ned till en takt som var förenlig både med god internationell konkurrenskraft och med en inflation som är i linje med Riksbankens mål. Ganska snabbt etablerades en genomsnittlig löneökningstakt som var väsentligt lägre än den som hade präglat 1980-talet, se diagram 1.

Åren 1993-2004 var de nominella löneökningarna i genomsnitt 3,8 procent per år. Denna ökningstakt är mindre än hälften av den som rådde på 1980-talet. Den snabba och kraftiga tillbakapressningen av inflationstakten gjorde att de jämförelsevis dämpade nominella löneökningarna inte urholkades av ökade priser. De reala löneökningarna har alltså sedan slutet av 1990-talet varit betydande.

Två problem är uppenbara:

- Det första är sysselsättningen. I slutet av 1990-talet och fram till 2001 utvecklades sysselsättningen relativt väl och regeringens 4-procentsmål för den öppna arbetslösheten nåddes. Parallellt steg emellertid frånvaron, och antalet personer i arbete växte betydligt sämre. Under de senaste åren har tendenserna varit de motsatta: sysselsättningen har utvecklats svagt och arbetslösheten har stigit. I stället har frånvaron gått tillbaka.

¹ Lägg till referenserna.

² Lägg till referenserna.

- Det andra är att lönenormeringen inte har kunnat hindra den, för många LO-grupper, bekymmersamma tendensen till växande klyftor mellan tjänstemännens och arbetarnas inkomster.

Arenan för löneförhandlingar har förändrats jämfört med tidigare. Framför allt har den offentliga sektorns storlek ökat. Samtidigt har tjänstemännens antal växt. Tjänstemännen har numera den dominerande delen av lönesumman. Till detta kommer en internationalisering av ägandet och fler institutionella ägare varför också styrkebalansen bland arbetsgivarna har förändrats. Sammantaget innebär det krav på en viss modifiering av formerna för normeringen inför avtalsrörelserna.

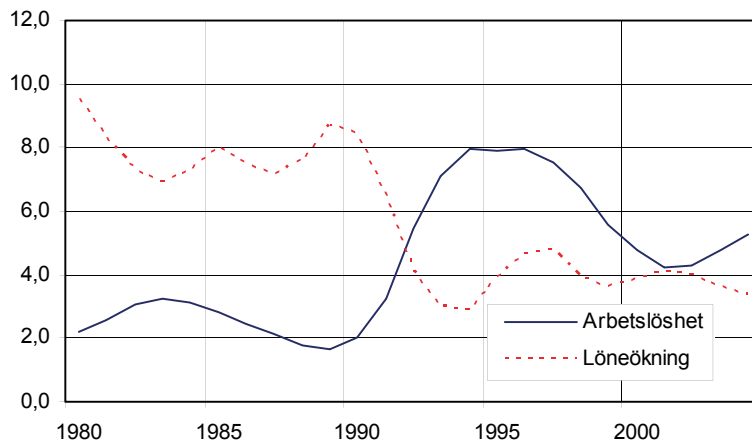
Två mycket viktiga samhällsekonomiska vinster som hänger samman med lönenormeringen har uppnåtts under perioden:

- De nominella lönehöjningarna har inte återvänt till högre tal när arbetslösheten började minska i slutet på 1990-talet, se diagram 1. Det kan tolkas som ett uttryck för att den s.k. jämviktsarbetslösheten sjunkit.
- De låga eller obefintliga reallöneökningarna från mitten av 1970-talet till mitten på 1990-talet motsvarade en låg produktivitetstillväxt i näringslivet. Men sedan 1990-talets mitt kännetecknas Sveriges av en snabbare produktivitetsökning än omvärlden.

Till denna politik har flera viktiga faktorer bidragit. Två av de viktigaste är en politik för trovärdig prisstabilitet och en effektiv lönenormering med delvis nya partsinstitutioner. En rad förändringar har bidragit till en högre produktivitetsökning. Exempel på dessa är fler personer i arbetskraften med längre utbildningar, reformering av vissa produktmarknader samt, inte minst, ny teknologi och konkurrens från länder som tidigare spelat endast en marginell roll som konkurrenter. Sverige har hittills lyckas bättre än Kontinentaleuropa att utnyttja dessa förutsättningar.

Diagram 1 Genomsnittlig löneökning och öppen arbetslöshet 1980-2004

Procent, treåriga glidande medeltal



Anmärkning: Årliga, nominella löneökningar för samtliga anställda enligt nationalräkenskaperna 1980-1992 respektive konjunkturlönestatistiken 1993-2004.

Källor: SCB/NR, Medlingsinstitutet och AKU

Ny penningpolitik

Till utvecklingen bidrog den nya penningpolitiken, med lagstadgad skyldighet för Riksbanken att upprätthålla en stabil inflation. Riksbanken har tolkat detta som att konsumentpriserna får stiga med 2 procent per år, med en variation på en procentenhet uppåt eller nedåt. Stabiliseringen sker genom ränteändringar. Om Riksbanken exempelvis anser att inflationen är på väg upp höjer den sin styrränta, vilket stramar åt ekonomin och dämpar prisuppgången. Om inflationsimpulsen härrör från accelererande löneökningar motverkas dessa i sista hand genom att efterfrågan på arbetskraft minskar och att arbetslösheten stiger. Med denna penningpolitiska regim har Riksbanken alltså en dominerande roll att spela även för den genomsnittliga löneökningstakten i ekonomin.

Något förenklat kan man säga att tidigare hade det varit finanspolitiken som höll arbetslösheten i schack och parterna på arbetsmarknaden som bestämde inflationen. Nu har det blivit Riksbanken som bestämmer inflationen och parterna arbetslösheten.

Vad är en väl fungerande lönebildning?

Arbetsmarknadsläget påverkar löneökningarnas storlek. Ungefär 4 procent har varit den löneökningstakt som under senare år varit förenlig med inflationsmålet och de ekonomiska förutsättningarna i övrigt (produktivitet, lönsamhet i näringslivet, m.m.)

Riksbankens regim sätter en restriktion för hur högt inflationstryck som lönebildningen får resultera i, nämligen 2 procent per år. Ju mindre inflationstryck som lönebildningen resulterar i vid en given arbetslöshet, desto lättare penningpolitik kan Riksbanken föra. Det skapar förutsättningar för högre sysselsättning.

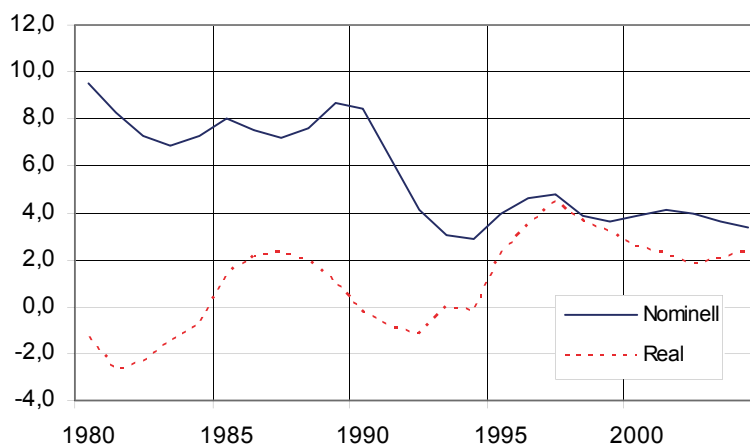
Lönebildningen har alltså avgörande betydelse för den arbetslöshet vid vilken den av penningpolitiken sanktionerade löneutvecklingen sker. Ett från samhällsekonomisk synpunkt

väl fungerande lönebildningssystem kan inte definieras som ett system som resulterar i löneökningar av en viss storlek – exempelvis de knappa 4 procent som varit aktuella under senare år. Det hade vilket lönebildningssystem som helst gjort, givet rådande produktivitetsutveckling och penningpolitiska regim. Ett väl fungerande lönebildningssystem bör i stället definieras som ett lönebildningssystem som ger hög tillväxt och reallöneökningar samt låg arbetslöshet vid den löneökningstakt som är förenlig med inflationsmålet.

Att de nominella löneökningarna stannat under 4 procent har inte hämmat löntagarnas reala inkomstutveckling. Genom den låga inflationen har tvärtom reallönerna under en följd av år stigit betydligt mer än genomsnittet för 1980-talet och första hälften av 1990-talet. Då urgröptes de höga nominella ökningarna kraftigt av inflationen samtidigt som produktivitetsutvecklingen dämpades. Den produktivitetsutveckling som ändå kom till stånd användes till att återställa det dåliga vinstläget i näringslivet samt till att genom höjda varuskatter bygga ut den offentliga sektorn. Sammantaget blev resultatet under denna period en betydligt svagare reallöneutveckling för löntagarna än de haft sedan andra hälften av 1990-talet (se diagram 2).

Diagram 2 Nominell och real genomsnittlig löneökning 1980-2004

Procent, treåriga glidande medeltal



Källor: SCB och Medlingsinstitutet

2. Varför normering?

Behovet av något slags norm för lönebildningen framspringer ur det sätt på vilket den svenska lönebildningen är organiserad. I äldre tiders lönebildning, där avtal slöts mellan huvudorganisationerna på arbetsmarknaden (främst LO och SAF) hade förhandlarna ett samhällsekonomiskt totalansvar och normbildningen kan sägas ha varit underförstådd. Med en helt decentraliserad lönebildning, där marknadskrafterna får råda, är å andra sidan en centralt uttalad norm meningslös. Vårt nuvarande system med förbundsvisa förhandlingar, där Svenskt näringsliv genom sina beredande och beslutsfattande organ har en betydande samordning, är mer centraliserat än 1970- och 1980-talens normlösa lönebildning men väsentligt mindre centraliserat än 1950- och 1960-talens SAF-LO-system.

Summan av förbundsavtalen kan förstås ligga inom en rimlig samhällsekonomisk ram, men det betydande inslaget av marknadslönebildning, alltså löneglidning utöver avtal, kan leda till

ökningstal som är i högsta laget. Tanken med en norm är alltså att vägleda förhandlingarna på förbunds nivå.

Parterna har själva utformat viktiga bidrag till förnyelse av lönebildningen. Inom industrin finns ett avtal som anger formerna för förhandlingarna. Parterna inom industrin har bildat ett ekonomiskt råd som gör analyser om förutsättning för lönebildningen. En partsgemensam grupp, Edingruppen, etablerade 1995 den s.k. Europeanormen i syfte att Västeuropas löneutveckling skulle vara vägledande för den svenska. Inom LO genomfördes det s.k. Lisa- projektet som syftade till att informera om behovet av stabil lönebildning och skapa acceptans för löneökningar på europeisk nivå.

Löneförhandlingar som spel

Att det finns konflikter om hur den samhällsekonomiska kakan ska fördelas är naturligt. Sådana konflikter är några av de problem som förhandlingssystemet ska lösa. Frågan är hur samordningen och informationen ska ske? Syftet med ett regelverk kring förhandlingar samt normbildning är att de skall minska riskerna i förhandlingarna. Genom att etablera en norm och samordning kring normen så ökar tilliten mellan de förhandlande parterna både på löntagar- och arbetsgivar sidan. Tilltron till att en part kan agera i samhällsekonomiskt ansvarsfullt ökar om det finns en förvisning om att andra parter också kommer att göra detsamma.

Avtalsförhandlingarnas innebörd är att tillvarata grupper och individers egenintresse på villkor att inte allmänintresset skadas. Syftet med normering och informationsamordning är att alla skall agera så att det gynnar alla. Ibland jämförs med publiken på en läktare. Alla kan sitta ner och se matchen om alla är överens om att alltid sitta. Reser sig några på första raden så att de skymmer sikten kommer till slut alla att tvingas stå upp för att kunna se matchen. Konflikter på arbetsmarknaden angående fördelningen mellan olika grupper måste få en lösning som innebär att publiken sitter ner på läktaren. Sådana konflikter får inte leda till inflation, eller för att fullfölja metaforen, att alla står upp.

Utan en normering uppstår anarki på arbetsmarknaden där konkurrensen mellan löntagarna om det befintliga löneutrymmet ökar starkt. Avtalsrörelser under inflationsperioden på 1970- och 1980-talen visade att avtal som träffats ofta kom att utgöra lägstanivån, golvet, för andra avtal som träffades något senare i tiden. Avsaknad av en norm att hålla sig till, eller för den delen någon trovärdig bestraffning för att använda redan träffade avtal som golv, innebär att löneavtalen hamnade utanför en samhällsekonomisk ram.

I det följande skall vi beskriva lönebildningen som sett ”spel” mellan olika parter och visa att alla eller nästan alla kan vara vinnare på någon form av trovärdig norm.

Lönebildningsproblemet kan mycket stiliserat ses på följande sätt: Förhandlingsledarna vet att alla inte kan få mer än genomsnittet och att en uppgörelse som ger vare sig mer eller mindre än andra kollektiv inte är en dålig lösning. Det logiska är alltså att avtala med andra fackliga organisationer om att de också tar ut samma löneökningar. Det finns emellertid en risk för att de andra förbunden försöker åka snålskjuts genom att kräva mer än normen. Då stiger inflationen och de som håller sig inom den överenskomna lönenormen blir förlorare.

Inom vetenskapen talar man om "fångarnas dilemma" för att beskriva denna problematik: Detta spel kan illustreras av följande anekdot. Två män ertappas med stulet gods och misstänks för inbrott. Men det finns inte tillräckliga bevis för att fälla dem för brottet, såvida inte en av dem eller båda erkänner. De kan dock var och en bli fällda för innehav av stulet gods – en mindre förseelse.

Fångarna får inte kommunicera med varandra. Situationen förklaras för var och en av dem separat. Om båda erkänner, kommer båda att bli dömda för inbrott till två års fängelse. Om ingen erkänner kommer de bli dömda för innehav av stulet gods till sex månaders fängelse. Om bara en erkänner, kommer denne släppas fri, medan den andra döms på grundval av sin partners vittnesmål till fem års fängelse.

Trots att den bästa lösningen ur bådars perspektiv vore att de båda nekade, eftersom det skulle ge den lägsta totala strafftiden, kommer båda att erkänna. Detta eftersom ett erkännande är det bästa alternativet oavsett om medbrottslingen erkänner eller inte. Om den andra personen erkänner så kommer ett eget erkännande att resultera i två års fängelse medan ett nekande i samma situation resulterar i ett femårigt straff. Om den andra personen däremot inte erkänner leder tystnad till sex månaders fängelse medan erkännande leder till frihet.

Att erkänna blir vad som kallas en dominerande strategi, dvs. den resulterar i en bättre utgång oavsett vilken strategi partnern väljer. En dominerande strategi dikteras av den så kallade säkerhetsprincipen. Om båda erkänner, i enlighet med säkerhetsprincipen, hamnar båda i ett sämre läge - med ett tvåårigt straff - än om de inte hade erkänt och fått ett sexmånadersstraff.

Avgörande för hur utfallen blir är ofta proceduren kring en process. Nyckelorden är *information*, *samarbete* och *tillit*. Exemplet med fångarnas dilemma ovan visar är att det lönar sig för löntagarnas organisationer att samarbeta. De får då ett bättre utfall, precis som personerna ovan hade fått om de hade kunnat samarbeta. Det förutsätter dock att facken kan kommunicera i någon form av samordnade förhandlingar och att de kan lita på att den andra parten håller sig till uppgörelsen. I förhandlingsspelet ovan hade samarbetande fångar som kunnat lita på varandra kommit undan med sex månader. I motsvarande förhandlingsspel om löner blir vinsten att reallönerna stiger uthålligt, sysselsättningen ökar och realräntan sänks.

De som deltar i ett förhandlingsspel måste veta att spelet, alltså förhandlingen, kommer att upprepas. Deltagarna måste förstå att de inte kan smita ostraffat mer än en gång (nästa gång spelet upprepas straffas de), och relativa löneförskjutningar som inte accepteras av andra deltagare leder till kompensation för andra grupper i nästa förhandlingsomgång. Vidare måste deltagarna veta att om det är en stor grupp som överskrider löneutrymmet kommer Riksbanken att straffa samtliga deltagare genom höjd ränta. För ett gott samarbete behövs vidare information som t.ex. statistik om utvecklingen av såväl absoluta som relativa löner samt om kostnadsutvecklingen gentemot omvärlden.

För den helt övervägande majoriteten av löntagarna lönar sig samarbete inför löneförhandlingar. Det leder dels till lägre arbetslöshet för löntagarna men också till en högre sysselsättning och en

mer effektivt utnyttjande ekonomins resurser och tryggare finansiering av de offentliga utgifterna.

Slutsats: För den överväldigande majoriteten av löntagare lönar sig samarbete.

3. Räcker inte Riksbankens inflationsmål?

Det kan finnas skäl att fråga om Europeanormen gjort sitt, och om den bör överges. Och i så fall om det går att klara lönebildningen utan övergripande norm och lita på att Riksbankspolitikerna med sitt inflationsmål är tillräcklig för att åstadkomma en utveckling av arbetskraftskostnaderna som är lämplig ur samhällsekonomisk synvinkel. Därmed ställs den grundläggande frågan. Har lönenormeringen fortfarande en funktion?

Riksbanken har som uppdrag att vakta inflationen och bestraffa samtliga aktörer i ekonomin genom att höja räntan om priser och löner ökar med mer än vad som är förenligt med 2 procents årlig inflation. En höjd ränta gör det dyrare att låna till investeringar, höjer kostnaden för boende och sänker värdet på hushållens bostadsförmögenhet vilket sammantaget dämpar aktiviteten i ekonomin och höjer därmed arbetslösheten. Riksbanken fungerar som en buse i ekonomin; tror den att inflationsmålet hotas signalerar den att räntehöjningar är att vänta.

Riksbanken arbetar genom att påverka förväntningarna i ekonomin på två sätt. Dels genom förväntningar om att inflationen kommer att vara stabil, dels genom förväntningar om att en alltför stark ekonomisk aktivitet bestraffas via räntehöjning. Parterna skall alltså kunna förutse att alltför höga löneavtal kommer att bestraffas genom högre ränta. Men varför räcker inte Riksbankens inflationsmål som grundnormering av löneökningstakten?

Löneutrymmet bestäms dels av omvärldens utveckling, dels av nationella faktorer.

Löneutrymmet i Sveriges ekonomi bestäms till en del av utrymmet för prisökningar. Man kan säga att Riksbanken bestämmer hur mycket konsumenterna skall bidra med till löneökningarna dvs. hur mycket av löneutrymmet som skall vara inflation. Men om avtalen slöts på nivå för Riksbankens inflationsmål dvs. 2 procent så skulle också reallöneökningarna vara noll, givet att inflationsmålet uppfylls. Riksbanken hanterar således bara en del av de nationella komponenterna för löneutrymmet. Löntagaren skulle inte få del av produktivitetsökning som är grunden för reallöneutvecklingen. Som vi strax skall se finns goda argument för att det är omvärldens utveckling och inte den svenska som bör vara underlaget för att beräkna löneutrymmet.

Slutsats: Riksbankens inflationsmål räcker inte för normeringen av lönerna.

4. Behövs fortfarande en lönenorm?

Lönebildningens stabilisering har genererat positiva effekter. Produktiviteten och reallönerna ökar väsentligt mer än tidigare. Det är en mer stabil avtalsmarknad genom färre konflikter. Sannolikt är också vinsterna mer stabila än tidigare. Tidigare epok med hög och varierande inflation var också en epok med mycket varierande vinstandelar. Realräntorna är mycket lägre än tidigare och de svenska räntorna ligger på ungefär samma nivå som i Tyskland.

I takt med att sysselsättningsgraden ökar och arbetslösheten sjunker, ökar trycket hos företagen att höja lönerna mer för att klara rekryteringsproblemen. Det är därför väsentligt att en lönenorm accepteras av alla. Det kommer alltid att skapas någon form av ram kring lönebildningen och sköts detta inte av parterna eller genom en normering i samförstånd med parterna så sätts ramen för lönebildningen av marknadskrafterna.

Problemet med fångarnas dilemma kan öka om inte parterna accepterar normerna och om inte Riksbanken är trovärdig som lönebildningens buse och bestraffar höga löneökningar. Detta leder till högre jämviktsarbetslöshet och högre realränta genom att riskpremien på kapitalmarknaden stiger. Det pressar i sin tur upp avkastningskraven och pressar tillbaka lönernas andel av förädlingsvärdet.

För lönebildningen är det viktigt att förhandlarna kan göra säkra prognoser på prisökningar så att det reala löneutrymmet kan bedömas. Det är viktigt att Riksbanken är trovärdig och använder räntevapnet för att hävda inflationsmålet.

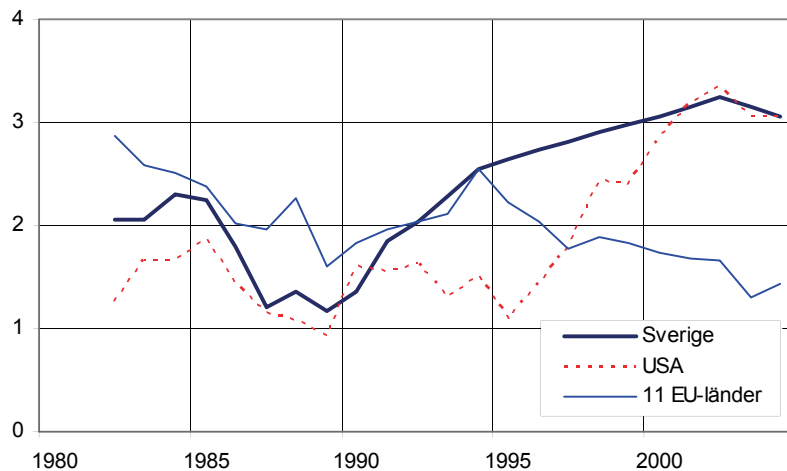
Slutsats: Utan normering kommer arbetslösheten att stiga, löneskillnaderna att öka och inflationsmålet trovärdighet att försvagas. Normering är alternativ till helt decentraliserade förhandlingar men samtidigt en förutsättning för viss grad av decentralisering av förhandlingarna. Nästan alla löntagare och arbetsgivare är betjänta av en stark normeringsprocess.

5. Vad ska vara underlag för normering? Produktivitet eller omvärldens löneutveckling?

Det kan synas vara enklast att bara utgå ifrån produktiviteten som grund för löneökningar. Detta eftersom produktivitetsutvecklingen vid stabil kapitalavkastning utgör utrymmet för reallöneökningar. Det följer av det självklara faktum att utrymmet för kostnadsökningar per arbetad timma bestäms av den ökade produktionen per timma.

Diagram 3 Produktivitetstillväxt i näringslivet i Sverige, 11 EU-länder och i USA 1980- 2004

Procent, fem års glidande medeltal



Anmärkning: Produktivitetstillväxtingstalen har beräknats som produktion i näringslivet per timme. Beräkningarna för EU och USA har utgått från "Labour productivity per employee in the business sector" i OECD:s Economic Outlook. De har sedan justerats med uppgifter om årlig medelarbetstid per sysselsatt

Källor: OECD och SCB

Näringslivets genomsnittliga produktivitetstillväxt per år är sedan 1991 cirka 3 procent. Detta är högre än tidigare. Ger det grund för att revidera upp förväntningarna om det framtida löneutrymmet? Vår bedömning är att det innebär vissa risker att använda uppskattningen av de närmast föregående årens produktivitet som grund för löneutrymmet eftersom prognoserna är för osäkra och innehåller för mycket variationer.

Att bortse från produktivitetstillväxten i normeringsdiskussionen innebär naturligtvis inte att denna saknar betydelse för vad reallöneökningarna kan bli i framtiden, bara att den inte går att förutse med någon precision. Tvärtom är produktivitetstillväxten på lång sikt avgörande för möjligheterna att nå en real standardökning.

Under en lång följd av år från 1970-talets mitt till 1990-talets början var den svenska produktivitetstillväxten låg, klart lägre än 2 procent per år, visserligen med stora variationer år från år. Sedan andra halvan av 1990-talet har tillväxten varit närmare 3 procent per år. Härigenom har Sverige kraftigt överflyglat konkurrenterna i det övriga EU-området. Under 1980-talet låg Sveriges produktivitetstillväxt under den i EU-området.

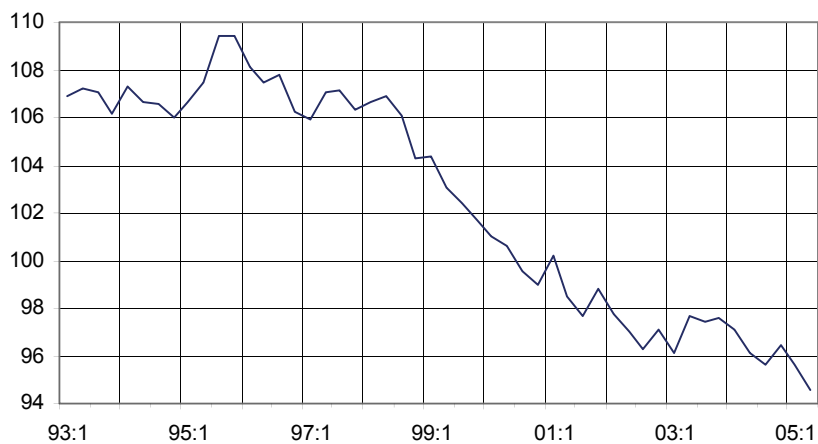
Flera skäl finns bakom den långsiktigt förstärkta produktivitetstillväxten. Ett skäl är det "stålbad" som 1990-talets lågkonjunktur innebar. Effektivitetskraven i arbetslivet skärptes då påtagligt. Det var också främst lågproduktiva arbetsplatser med lågproduktiv arbetskraft som slogs ut. Denna arbetskraft har inte återvänt till arbetsmarknaden i full utsträckning, trots den sysselsättningsökning som ägt rum sedan bottenläget 1995-1997. Sysselsättningsgraden (andelen sysselsatta i procent av befolkningen i förvärvsaktiv ålder) är fortfarande betydligt lägre än i 1990-talets början. En väsentlig ökning i sysselsättningsgraden skulle möjligen innebära att

produktivitetstillväxten hålls tillbaka.

De senare årens höga produktivitetstillväxt kan till stor del förklaras av en exempellöst kraftig ökning inom teleproduktindustrin. Ökningarna inom övrig industri och tjänsteproduktionen har varit betydligt mer beskedlig. Sådana ökningstal kan omöjligen vidmakthållas under längre perioder. Det finns inga goda skäl till varför Sverige långsiktigt skulle ha en högre produktivitet eller tillverka mer åtråvärda produkter än andra länder.

- En första brasklapp är att om Sverige har en lägre produktivitetstillväxt än omvärlden är det inte långsiktigt möjligt att hålla samma löneökningstakt som i omvärlden. Nu är produktivitetstillväxten högre än omvärlden och skulle den fortsätta att vara det under flera år framöver måste det också påverka lönenormeringen. Annars får löntagarna inte del av den värdeökning som sker i produktionen.
- En andra brasklapp är att om Sverige fortlöpande har försämrade bytesvillkor mot omvärlden så måste en anpassning nedåt av löneökningstakten eller av växelkursen ske. Den högre produktiviteten i telekomindustrin åtföljs av sjunkande priser för dessa produkter och därmed motsvarande lägre inkomster för företagen. Det innebär att inte hela produktivitetstillväxten kan översättas till reallöneökningstrymme.

Diagram 4 Terms of trade 1993:1-2005:2
Index, 2000=100



Källor: SCB/NR

Konjunkturinstitutet använder Riksbankens inflationsmål och en prognos över produktivitetstillväxten som grund för normeringen i sin rapport inför avtalsrörelserna. Det är en teoretiskt riktig ansats. Men produktiviteten är svår att beräkna. Dessutom varierar den mycket mellan enskilda år. Konjunkturinstitutet använder därför som utgångspunkt en produktivitetstillväxt som är beräknad som ett flerårigt genomsnitt av årens utveckling före och efter. Detta genomsnitt innehåller inte de kraftiga variationerna utan anger endast den trendmässiga produktivitetstillväxten. Trots detta är vår bedömning att beräkningar av produktiviteten utgör en alltför osäker faktor för att på kort sikt ligga till grund för beräkningar av löneutrymme.

Den enklaste normen är därför att utgå från omvärldens långsiktiga ökningstakt för lönekostnader. För parterna är det mycket viktigt att underlaget för lönenormen är tillförlitligt och att det relativt enkelt går att kommunicera med uppdragsgivarna. I den samlade avvägningen måste dock normbildningen alltid utgå ifrån den svenska ekonomins produktivitet utveckling och Riksbankens inflationsmål. En Europeanorm kan ses som en huvudregel men inför varje avtalsrörelse bör denna vägas mot den faktiska utvecklingen.

Slutsats: En normering bör sikta mot lönekostnadsutvecklingen i omvärlden.

6. När gäller huvudregeln Europeanormen?

En löneutveckling ”i takt med Europa” kan inte lösa alla problem i samhällsekonomin och i inkomstfördelningen. Det kan inte heller en följsamhet till Konjunkturinstitutets rekommendationer göra. Normens syfte kan bara vara att indikera en rimlig utveckling av ekonomins totala arbetskraftskostnader på sikt och bara på ett ungefär.

I den metod för lönenormanalys som används av Konjunkturinstitutet beaktas den relativa arbetskostnadsutvecklingen och konkurrenskraften inte explicit. Den av arbetsmarknadsparterna utarbetade Europeanormen går tvärtom ut på just detta. De svenska arbetskostnaderna bör öka i samma takt som ett genomsnitt av ett antal europeiska länders arbetskostnader. Med en Europeanorm sätts villkoren för den för internationell konkurrens utsatta delen av näringslivet i fokus. Det finns inget som hindrar att de två metoderna att beräkna löneutrymmet i praktiken ger samma resultat. För närvarande tycks de dock ge upphov till ganska kraftigt skilda slutsatser.

När Europas och Sveriges ekonomier går i takt bör alltså huvudregeln gälla. Under de senaste åren har dock inte Sverige gått i takt med de länder i Europa som vi jämför oss med utan produktiviteten och löneutrymmet har ökat mer i Sverige. Under åren 1997 till 2004 har lönekostnadernas årstakt i genomsnitt varit drygt 3 procent i EU³ och drygt 4 procent i Sverige. Skillnaden har minskat något under de senaste åren men uppgår fortfarande till nästan 1 procentenhet. Detta tyder på att Europeanormen inte alltid bör innebära att lönerna ska öka i exakt samma takt. När ekonomierna inte går i samma takt kan det behövas en biregel som reglerar hur lönerna kan avvika.

Lönekostnadsutveckling i näringslivet, genomsnittlig årstakt

	1997-2000	2001-2004
EU, konkurrensvägt	3,0%	3,3%
Svenska näringslivet	4,2%	4,0%

Källa: Medlingsinstitutets konjunkturlönestatistik

Anm: Dessa lönekostnader inkluderar utgående löner samt avtalade löneavgifter.

³Detta EU-begrepp innehåller inte alla länder utan är ett konkurrensvägt genomsnitt av lönekostnadsökningstakten i Belgien, Danmark, Tyskland, Frankrike, Italien, Holland, Österrike, Finland och Storbritannien.

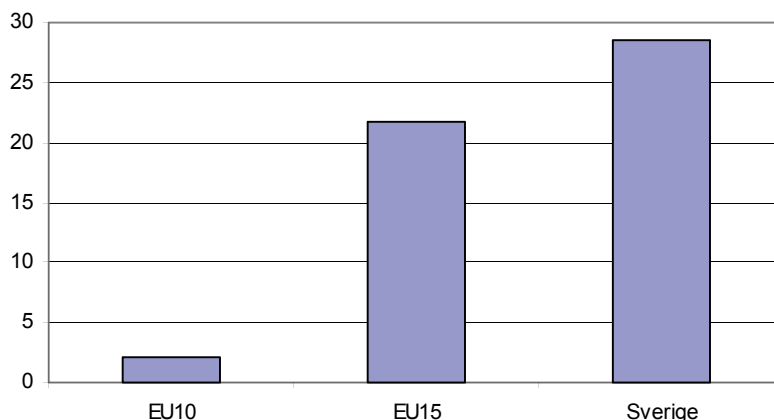
Slutsats: När den svenska ekonomins utveckling avviker från omvärldens och Europeanormen inte är tillämplig finns det ett behov av en biregel. Denna bör utgå ifrån indikatorer som parterna kan bedöma. Vilka dessa indikatorer ska vara bör avgöras av parterna.

7. Vilken omvärld skall vi jämföra med - Europa, konkurrentländerna eller de nya industriländerna?

Frågan föranleds av den ökade betydelsen för de nya EU-medlemmarna i Mellaneuropa och Baltikum, i diagram 5 benämnda EU10. Dessa länder har både lägre arbetskraftskostnader och levnadsstandard än Sverige och de ”kärnländer” i EU (ungefär EU15) som Europeanormen anknuter till. De nya EU-länderna, liksom de snabbväxande östasiatiska länderna, befinner sig i en ”upphinnarsituation” och man kan förvänta sig betydligt större löneökningar där framöver än vad som är fallet i kärnländerna.

Varför ska - eller ska inte - lönesättningen i Sverige ta hänsyn till lönenivån eller löneökningstakten i de nya EU-länderna som har en lönekostnadsnivå som är en tiondel av Sveriges eller till den asiatiska som är än lägre?

Diagram 5 Arbetskostnad i näringslivet enligt Labour Cost Survey 2000
Euro per timme



Källor: Konjunkturinstitutet och Eurostat

Detta kan ses från två håll. För det första: Dessa länder har en lägre produktivitetsnivå och de har därmed möjlighet att lära sig av mer utvecklade länder och växa snabbare. Deras lägre lönenivå återspeglar att de som genomsnitt är mindre produktiva.

För det andra: Om rikare länder inte skulle acceptera att lönerna växer snabbare i mindre utvecklade länderna så är det samma sak som att säga att löntagarna i dessa länder inte skulle få komma i kapp levnadsstandarden i de mer utvecklade länderna.

Sverige skall därför inte ha samma löneutveckling som de nya industriländer vilka på sikt ska komma upp till svensk lönenivå. Länder med olika produktivetsnivå ska inte ha samma lönekostnadsnivå. Sverige ska därför inte sikta mot de nya industriländernas lönekostnadsnivå.

Varje lands lönekostnadsnivå och kostnadsutveckling skall återspegla nivån för produktiviteten och förändringen av densamma. Mindre utvecklade länders kostnadsnivå skall således inte vara grunden för Väst-Europas löneutveckling. Detta kommer å ena sidan att innebära att Sverige förlorar enklare industri- och tjänstjobb till dessa länder. Å andra sidan innebär deras snabba tillväxt också en exportmarknad för svenska företag. En snabb strukturomvandling bidrar till högre reallöner. Att ha grannar vars ekonomi växer är således främst en fördel och inte ett hot.

En fråga är varför inte en stor ekonomi som USA ska vara med i jämförelsen av den svenska kostnadsutvecklingen? Av två skäl är det inte lämpligt. För det första är den svenska ekonomiska politiken inriktad på att hålla samma prisökningstakt som resten av EMU-området. För det andra är det så stora variationer i växelkursen mellan USA-dollar och kronan att USA inte är lämpligt som jämförelseland om Sverige vill ha en stabil lönenorm.

EU har en stor betydelse för vår handel och EMU stort inflytande på penningpolitiken i Sverige. Det är ett argument för att det är lämpligt att ha Europas löneutveckling som utgångspunkt för normering av de svenska lönerna.

EMU kan dock inte vara grund för normering eftersom för Sverige mycket viktiga länder som Storbritannien, Danmark och Norge inte är med EMU. Också Spanien Portugal och Grekland har en så låg lönekostnadsnivå att de bör exkluderas från jämförelseländerna. De skall också växa snabbare än de mer mogna länderna.

Slutsats. Grunden för jämförelsen bör vara ett konkurrensvägt genomsnitt för likartade länder. Med likartade länder avses EU-länder som Österrike, Italien, Tyskland, Frankrike, Holland, Belgien, Luxemburg, Storbritannien Irland, Danmark, Finland samt Schweiz och Norge utanför EU.

8. Vad skall normeras?

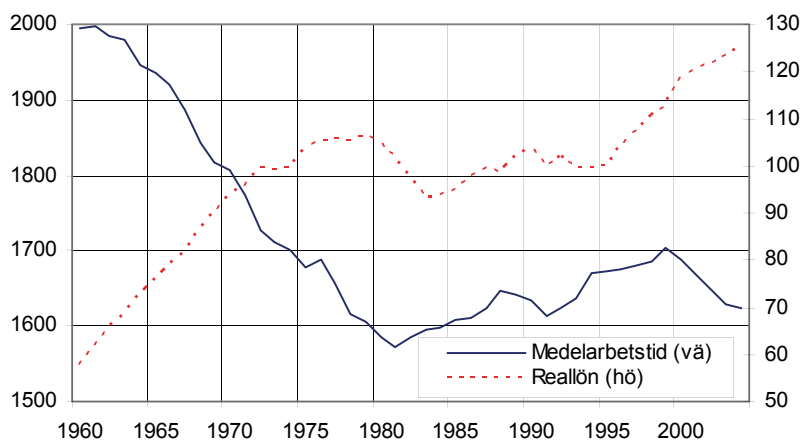
Edingruppen tog löneutveckling ”i takt med Europa” som sitt valspråk. Det var timlönekostnaderna som skulle öka i samma takt som de genomsnittliga timlönerna i Västeuropa. Lagstadgade och avtalade arbetsgivaravgifter skulle inkluderas i löneökningsutrymmet. Begreppet arbetskraftskostnad per producerad enhet (timlönehöjning minus produktivitetstillväxt) utmönstrades och med detta också EFO-tanken om ett löneutrymme bestämt av produktivetsökning och internationellt bestämda prisökningar.

Utgångspunkten för normeringen är att företagens kostnadsutveckling inte bara bestäms av utgående lön enligt centrala avtal. Allt måste räknas: centrala avtal, lokala avtal, individuella tillägg, omfördelning och oftast förändringar av arbetsgivaravgiften samt alltid arbetstidsförkortningar.

En särskilt viktig fråga är hur arbetstidsförkortningar skall beaktas. Som visas i diagram 6 fanns det tidigare ett samband mellan reallöneökningar och arbetstidsförkortningar. När det funnits utrymme för höga reallöneökningar har delar av detta istället tagits ut i förkortad arbetstid.

Reallöneökningarna togs till ungefär en fjärdedel ut i kortare arbetstid, genom lag och avtal och på andra sätt, se diagram 6. Årsmedelarbetstiden minskade med 1 procent per år ända fram till 1980. Arbetstidsminskningarna var ungefär lika omfattande för kvinnor och män. Detta beskar naturligtvis tillväxten i de reala årsinkomsterna något.

Diagram 6 Reallön per timme och medelarbetstid 1960-2004



Anmärkning: Reallön: kronor per timme i 1991 års prinsnivå. Medelarbetstid: timmer per sysselsatt exkl. sjukfrånvarande.

Källor: SCB/NR och AKU

Normeringsprocessen måste också beakta förändringar av arbetsgivaravgifterna. Vi menar att stabiliseringspolitiskt motiverade förändringar av arbetsgivaravgiften samt höjningar av arbetsgivaravgiften för att finansiera reformer måste beaktas. Men höjningar av arbetsgivaravgiften som ingår i för löntagarna ej accepterade fördelningspolitiska paket ska inte avräknas utan föregående förhandling. Förändringar av arbetsgivarens kostnader inom ramen för befintliga regler ska under normala förhållanden inte ingå i en kostnadskalkyl. Det innebär t.ex. att ökade eller minskade kostnader till följd av förändringar av skiftgång, övertidsarbete och sjukfrånvaro inte bör tas med.

Det innebär inte att erfarenheterna från gällande avtal är utan betydelse. Om någon part anser att utvecklingen under föregående avtalsperiod gör att man vill få till stånd en förändring står det alltid alla parter fritt att föra fram krav på förändringar och argumentera för sin sak.

En viktig iakttagelse är att det totala utbytet av arbetet är högre än vad som redovisas i lönekuvertet. Försäkringsinkomsterna dvs. främst pensionsinkomster via avtal och lag utgör omkring en femtedel av de totala inkomsterna. Det finns således en dold inkomstkompont som alla som har en anställning mer eller mindre har en del av. Det är ett informationsproblem genom att en del av lönekompositionen är dold och inte framgår av vare sig inkomsttaxering eller av lönebeskedet. En andra iakttagelse är att de icke bokförda förmånerna varierar stort mellan olika

grupper på arbetsmarknaden. De är väsentligt högre för tjänstemän än för arbetare.

De kalkylerade kostnaderna för avtalsförsäkringar kan senare visa sig avvika från de faktiskt upplupna kostnaderna (skuldökningar). Det kan t.ex. för närvarande vara så att framtida utgifter för pensioner till tjänstemän underskattas av de kalkylerade pålägg som används. Det samma kan gälla de påslag som görs för ersättningar till långtidssjukskrivna och framtida förtidspensionärer. Olika avtalsområdets ökade pensionskostnader måste räknas av från löneökningstrymmet för den berörda gruppen. Annars kommer denna grupp att få bättre pensionskompensation än andra grupper utan att avstå löneutrymme.

Slutsats: Det som ska normeras är inte bara utgående lön utan de totala lönekostnader som följer av avtalen. Allt skall räknas. Också arbetstidsförkortningar måste räknas. De utgör en kostnad för produktionen. Kostnaden per månad beror på hur många timmar som arbetas per månad.

9. Vilka skall styras av normen?

Pris- och produktivitetens utvecklingen för sektorerna är olika. Men normen måste riktas mot ett genomsnitt för arbetsmarknaden. För detta synsätt finns flera argument.

En del sektorer har svag produktivitetens utveckling men de anställda där måste få dela på den generella produktivitetens utvecklingen eftersom deras insatser är en förutsättning för andras arbete. Ett exempel på detta är läraren eller busschauffören. Ett motsatt exempel är telekomindustrin där produktivitetens ökning är så snabb att priserna faller på produkterna men ingen föreställer sig att lönen skall minska för anställda i dessa företag

Vid en marknadsstyrd löneutveckling är det dels produktiviteten i företaget eller branschen, dels det marknadsbestämda utrymmet för prisökningar som är avgörande för löneutrymmet. Om den svenska produktionen blir mindre värd i förhållande till omvärlden genom försämrade bytesvillkor eller om bytesvillkoren förbättras så är det vinster respektive förluster som bör delas eller bäras av alla löntagare.

Argumenten mot att ha löner bestämda av produktiviteten och istället ha ett system med ungefär lika höga löneökningar är flera:

1. Om löneökningarna inte följer produktivitetens ökningarna kommer det dels bli en helt annan fördelning av löntagarnas löneökningar och dels bli prisförändringar på de produkter de producerar. Det rimliga är att alla löntagare får dela på en produktivitetens ökning genom måttliga prisökningar på dessa produkter.
2. Lokala arbetsgivare som konkurrerar med varandra har i praktiken också krav på följsamhet i lönekostnaderna. Kollektivavtalen ger alla arbetsgivare samma arbetskraftskostnader och skapar därigenom konkurrensneutralitet. Varje arbetsgivare skulle själv vilja betala lite mindre än konkurrenterna men de vill inte att andra arbetsgivare ska ha lägre kostnader och därför stödjer de löneökningar oberoende av enskilda företags produktivitet.
3. Det är naturligtvis en ohållbar utveckling att sektorer med låg produktivitet inte ska kunna

rekrytera personal medan kön till sektorer med hög produktivitet skulle vara lång. Lika lön för lika arbete behövs på lång sikt för att delar av ekonomin, som är nödvändiga men där produktivitetsökningen är låg, till exempel sjukvården, ska kunna rekrytera och behålla kompetent arbetskraft.

4. Produktivitetstillväxten uppstår ofta på andra ställen i ekonomin än där den uppmäts. Alla bidrar till produktiviteten genom att ge omsorg eller annan nödvändig samhällsservice till dem som arbetar i de sektorer där produktivitetsökningen är stor.

En lönenorm ska inte väntas i någon väsentlig mån påverka lönerelationerna på marknaden mellan tjänstemän och arbetare, mellan män och kvinnor eller mellan sektorer. Normen måste gälla hela ekonomin, inte enbart LO-området. Dock kan utvecklingen från slutet av 1990-talet tyda på att vissa problem föreligger. Under åren 1997 till 2000 ökade arbetarnas lönekostnader med knappt 3,5 procent medan tjänstemännens ökade med drygt 5 procent. Under de senaste åren har skillnaden minskat till 1 procentenhet.

Lönekostnadsutveckling i näringslivet, genomsnittlig årstakt

	1997-2000	2001-2004
Arbetare	3,4%	3,5%
Tjänstemän	5,2%	4,5%

Källa: Medlingsinstitutets konjunkturlönestatistik

Anm: Dessa lönekostnader inkluderar utgående löner samt avtalade löneavgifter.

Slutsats: Normen bör sikta mot ett genomsnitt för arbetsmarknaden och inte mot grupper eller sektorer. Utfallet kring denna norm för olika grupper eller sektorer är en del av förhandlingsprocessen.

10. En punkt- eller intervallnorm?

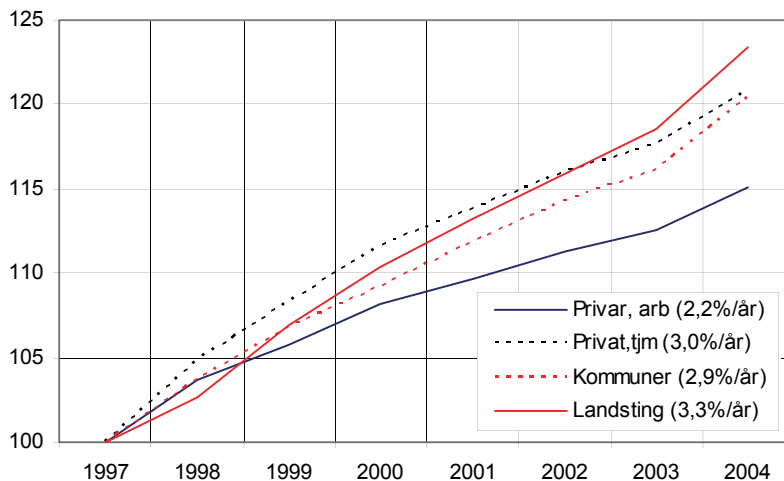
Olika grupper har i olika grad fått del av reallönehöjningarna, särskilt under senare år. Löneskillnaderna mellan tjänstemän och arbetare inom privat sektor har vuxit påtagligt sedan 1997. Den klyfta som sedan dess ackumulerats mellan den privata sektorns tjänstemän och arbetare uppgår till ungefär 8 procent, se diagram 7.

De landstingsanställda (dvs. främst personal inom sjukvården) har haft den snabbaste löneuppgången under perioden 1997-2003. Kommunernas personal har haft en löneuppgång som inte fullt motsvarar de privatanställda tjänstemännens. Denna löneökningstakt skall dock ses i ljuset av att de många lågavlönade kommunalanställda kvinnorna har ansetts vara förtjänta av högre löneökningar än genomsnittet på arbetsmarknaden. Så kan knappast sägas ha blivit fallet. Lönerna i kommunerna har bara ökat 0,1 procentenheter snabbare än genomsnittet för 1997-2004, och det är heller inte så att kvinnolönerna ökat påtagligt snabbare inom sektorn.

Det är alltså en generell slutsats att klyftan mellan hög- och lågavlönade vuxit under senare år. Utan att här ta ställning i den komplicerade frågan om dessa förskjutningar är samhällsekonomiskt motiverade eller inte – marknadsmässiga i någon mening är de utan tvivel – kan man konstatera att de har framkallat vissa lönepolitiska spänningar. Om acceptansen är låg

inom breda löntagargrupper för de relativlöneförändringar som uppstått kan det bli problematiskt att framöver vidmakthålla en genomsnittlig löneökningstakt som är förenlig med inflationsmålet, utan en penningpolitisk åtstramning som försämrar läget på arbetsmarknaden.

Diagram 7 Reallöner för olika grupper på arbetsmarknaden 1997-2004
Index, 1997=100



Källor: Medlingsinstitutet och SCB

Spänningar mellan kvinnor och män vad gäller lönenivåer är i stor utsträckning en relativlönespänning mellan kommuner och övriga arbetsmarknaden. För närvarande finns det ingen separat institution som hanterar relativlönespänningar mellan privat och kommunal sektor. En sådan institution kan endast bestå av arbetsmarknadens parter.

En lönenorm kan ses som en norm om vilka löner löntagarna skall förvänta sig. Men en norm skall i första hand signalera vad det genomsnittliga utfallet skall bli för hela arbetsmarknaden? Inte vad var och en av löntagarna skall kunna förvänta sig i egen löneökning.

Det finns två krafter som pressar löner upp över ett önskvärt genomsnittligt utfall?

- Relativlöneförskjutningar som är marknadsbaserade, alltså som sker på grund av olika hög efterfrågan på olika typer av arbetskraft.
- Relativlöneförskjutningar som återspeglar krav på mer rättvisa löner, t.ex. mellan kvinno- och mansdominerade yrken.

Men om arbetsmarknaden siktar mot att de nästan alla skall få lika mycket som normen innebär det att utfallet kommer att bli högre än normen. Självklart kan inte alla få lika mycket som det genomsnittliga utfallet om det samtidigt skall ske relativlöneförändringar. Av dessa skäl bör normen anges som ett intervall. Det finns behov av att både ge utrymme för marknadskrafter och fördelningsintressen. Ett intervall istället för en enda siffra återspeglar också att det finns osäkerhet i en löneutrymmesprognos.

Slutsats: En norm bör uttryckas som ett förväntningsintervall.

11. Vad händer om lönerna ökar för mycket?

Lönenormeringen och sysselsättningen

Löneökningar som överskrider summan av produktivitetstillväxt och prisökningar har en negativ effekt på sysselsättningen. Ett land med ett långsiktigt för högt kostnadsläge hamnar i ett utdraget förlopp där marknadskrafterna genom hög arbetslöshet minskar lönekostnadsutvecklingen.

Sverige har till skillnad från flera av vår konkurrentländer flytande växelkurs och enligt teorin så skall växelkursen relativt snart anpassas efter skillnader i prisutveckling mellan länder. Men under en avtalsperiod på 2-3 år så behöver inte växelkursen återspegla dessa fundamentala förhållanden utan på kort och medellång sikt kan växelkursen styras av andra faktorer. Lönebildningen bör därför alltid ta hänsyn till kostnadsnivån för ekonomin i förhållande till omvärlden.

Men det tar tid innan en för hög kostnadsnivå i relation till omvärlden ger påtagliga utslag i form av lägre sysselsättning. Därför är det viktigt att ha rätt kostnadsnivå om man vill öka eller bibehålla en god sysselsättning - och det är mycket viktigt att komma ihåg att konsekvenserna av allt för höga löneökningar i form av arbetslöshet är ojämnt fördelade på arbetsmarknaden genom att arbetare har betydligt högre arbetslöshetsrisker än tjänstemän.

Ökningstakten av de svenska lönerna låg under tidigare decennier över omvärldens nivå men har nu kommit ned till en lägre nivå. Det var under ett antal år under andra halvan av 1990-talet möjligt att hålla en halv procents högre löneökningstakt än omvärlden. Detta beroende på två faktorer, dels att produktivitetstillväxten var stark, dels att sjunkande realränta skapade ett engångsutrymme för löneökningar.

I vissa fall kan det vara befogat att avvika från den europeiska löneutvecklingen, exempelvis om det svenska näringslivets vinstläge är extremt högt eller lågt. Någon effektiv stabilisator av arbetsmarknadskonjunkturen kan normen emellertid inte utgöra, vare sig vad gäller den specifikt svenska konjunkturen eller – givetvis än mindre – den europeiska som vi är starkt förenade med.

Argumentet för Europeanormen var dess enkelhet och pedagogik. Detta var naturligt när uppdraget var att föra den svenska lönebildningen från en högre till en lägre nivå på de nominella lönekostnadsökningarna. Nu har en sådan lägre nivå etablerats. Då måste lönenormen vara uthållig. Den måste därför utvecklas så att den fungerar i olika ekonomiska lägen. Vi menar att det inte går att ha en evig norm.

Även om grundregeln är att lönenormen bör styras av löneökningarna av de mest industriellt utvecklade EU-länderna samt Norge och Schweiz bör bregeln vara att normen anpassas till det inhemska ekonomiska läget. Det finns ett antal makroekonomiska indikatorer som kan utgöra grund för ett beslut om en sådan anpassning. Det är utvecklingen av vinstläget, handelsbalansen och inflationen i förhållande till omvärlden. Det finns inför stundande avtalsförhandlingar inte anledning till oro för den svenska kostnadsnivån. Löntagarna kan därmed ta ut normala löneökningar.

Inför varje avtalsrörelse bör det ske en avstämning av kostnadsläget gentemot konkurrentländerna. Informationen om hur kostnadsnivån utvecklas i konkurrentländerna är idag bristfällig. Som ett exempel på detta kan nämnas att det sannolikt är fler länder än Sverige som har ökande kostnader för avtalspensioner. Men dessa kostnader återfinns inte i gängse lönekostnadsstatistik.

Med fria kapitalrörelser kan inte kapitalavkastningen långsiktigt avvika från den i omvärlden. Om avkastningen understiger den i omvärlden så kommer investeringar i mindre grad att ske i Sverige. Om avkastningen på kapitalet överstiger den i omvärlden kommer investeringar i ökad grad att ske i Sverige. Avgörande för om kostnadsnivån är "rätt" är hur mycket investeringar som sker i produktionskapitalet och om sysselsättningen är av lämplig omfattning.

Slutsats: Huvudregeln är att normen skall följa omvärldens kostnadsutveckling. Men vid en för hög (eller för låg) kostnadsnivå bör löneutvecklingen anpassas.

12. En försiktighetsnorm?

En viktig fråga är om normeringen ska utgå ifrån försiktighetsprincipen. Det finns argument för detta. Det finns ett klart samband mellan lönekostnadsutvecklingen och utvecklingen av sysselsättningen. Men att sysselsättningens känslighet för lönekostnader är låg innebär att det tar tid för ändrade lönekostnader att påverka sysselsättningen. Det innebär tre viktiga iakttagelser för lönebildningen:

- Det tar tid att upptäcka om ekonomin befinner sig i obalans - att lönekostnaderna är för höga för att medge hög och önskad nivå på sysselsättningen.
- Det behövs kraftfull sänkning av lönekostnaden för att häva en påtalig nedgång i sysselsättning. Det innebär att växelkursen måste försvagas påtagligt för att "köpa" sysselsättning eller om det ska finnas en finansiell buffert så måste denna vara betydlig i omfattning eller löntagarna måste vara beredda på flera år av svag löneutveckling för att återställa en lämplig kostnadsnivå.
- Den tredje är att sambandet är starkare på nationell nivå och på arbetsplatsnivå. Det betyder att det finns informations-, besluts- och fördelningsproblem mellan grupper och individer. Det handlar om fördelningsproblem mellan arbetare och tjänstemän samt mellan exportindustrin och hemmamarknadssektorns arbetsgivare.

Men en "försiktighet" som syftar till att inte ta ut hela det utrymme för löneökningar som finns skapar inget vakuum utan detta vakuum fylls ut snabbt, bland annat i form av högre vinster och höga ersättningar till företagsledningarna. Men mest sannolikt är att det kommer att utnyttjas av de grupper som just då har en stark ställning på arbetsmarknaden, alltså att vakuemet fylls ut i form av löneglidning för dessa grupper.

Det finns dock argument för att en försiktighetsnorm som kontinuerligt ligger under det "egentliga" utrymme vid oförändrad konkurrenskraft mot omvärlden kan öka sysselsättningen. Detta sker då utrymme för vinster stiger och därmed ökar investeringarna. Det kommer också på lång sikt att leda till en mer arbetskraftsintensiv produktion och en mindre kapitalintensiv till följd av att lönernas andel av det som produceras blir lägre. Det får betraktas som en defensiv

strategi. Jobb köps till priset av lägre reallöneutveckling.

Men det finns ett äkta dilemma för arbetare och lägre tjänstemän eftersom det främst är deras jobb som rationaliseras bort när lönekostnaderna stiger. Strukturomvandling som innebär att jobb ersätts med maskiner och att jobb med lägre värdeskapande förmåga flyttar utomlands påverkas av nivån på och utvecklingen av kostnaden för arbetskraften. Det finns argument för att en långsammare löneutveckling kommer att leda till en lugnare omvandlingstakt och att fler jobb behålls i Sverige. Den fråga löntagarna ska ta ställning till är om det är rimligt att sänka lönekraven för att bibålla arbetarjobb som innehas av arbetare eller lägre tjänstemän? En variant på samma fråga är vilken takt i strukturomvandlingen som arbetsmarknaden ”klarar av”.

Slutsats: Det finns stora risker med en norm som av "försiktighetsskäl" siktar något under det utrymme som ges av neutral konkurrenskraft i förhållande till omvärlden. Normen skall ange det långsiktigt rimliga intervallet för lönekostnadsökningar som genomsnitt för hela ekonomin.

13. Vem skall rekommendera normerna?

I samband med regeringens proposition 1999/2000:32 *Lönebildning för full sysselsättning*, där inrättandet av en ny myndighet – Medlingsinstitutet – föreslogs, gav regeringen också Konjunkturinstitutet i uppdrag att årligen ta fram en rapport om de samhällsekonomiska förutsättningarna för lönebildningen. Som skäl för denna bedömning angav regeringen följande:

”Konjunkturinstitutet bör svara för att en årlig rapport om de samhällsekonomiska förutsättningarna för löneförhandlingar utarbetas. Rapporten skall vara framtidsinriktad och innehålla bedömningar av hur den ekonomiska utvecklingen kan förväntas se ut under de närmaste kommande åren i Sverige och utomlands. Särskilt viktigt är det att beskriva den omvärld, som Sverige har att verka i och konkurrera med. Beskrivningen bör vara mångfacetterande och inte försöka lägga fast en norm för löneökningstakten i form av ett enda procenttal. Utgivningstidpunkten bör anpassa till vad som är lämpligt med hänsyn till avtalsperiodernas löptider på olika avtalsområden.”

Institutets rapport har ibland utfärdat detaljerade instruktioner, ibland för sektorer, utöver att ange en siffersatt löneökningstakt. Men uppdraget vara bara att ange inom vilken samhällsekonomisk ram förhandlingarna bör hålla sig och inte ge anvisningar om tidpunkter för förhandlingarna eller utfall för olika avtalsområden. I sin rapport från hösten 2005 har dock Konjunkturinstitut lyssnat på parternas kritik och är mer försiktig i sina rekommendationer.

För att tydliggöra normeringens uppdrag kan vi redovisa dess tre avgränsade steg

1. Acceptans av det finns en samhällsekonomisk ram – en norm – för lönebildningen, vilka kostnader som skall inkluderas i denna, mot vilka länder normen skall gälla samt vilka som skall beröras.
2. Analys av de samhällsekonomiska förutsättningarna för lönebildningen. Redovisning av indikatorer som vinstläget, investeringarna och sysselsättningen.
3. Siffersättning av normen med angivande av lämpligt intervall för den generella löneutvecklingen i ekonomin.

För det första behövs en institution som skapar en förståelse som omfattar hela arbetsmarknaden om att en samhällsekonomisk ram – en norm – för lönebildningen krävs. För det andra behöver ett kvalificerat samhällsekonomiskt underlag för löneförhandlingarna utarbetas. För det tredje behöver normen siffras i form av ett intervall för att kunna kommuniceras och påverka förhandlingsarbetet.

Frågan är på vilka nivåer eller i vilka organ lönenormeringen uppgifter skall utföras för att ge stabila löner och sysselsättning. Vi skall skissera tre olika möjliga alternativ:

- Ett första alternativ är att en samhällsekonomisk analys utarbetas av en kvalificerad samhällsekonomisk institution som Konjunkturinstitutet men att uppdragsgivaren för rapporten är en partsinstitution. Denna institution har både att ge uppdraget för analysen och rekommendera lämplig ekonomisk ram för lönebildningen. Det vore samtidigt en stor fördel om också Riksbanken publicerade en rapport om underlag för lönebildningen. Det skulle bredda beslutsunderlaget för normeringen. Med en partsinstitution som huvudman skulle också en normrapport få en större legitimitet. Det skulle vara lättare att styra mot ökad enkelhet och användbarhet.
- Ett andra alternativ är att den samhällsekonomiska analysen utarbetas av ett partssammansatt organ med tillräcklig integritet. Som exempel kan tas att inför EMU-förhandlingarna slöt LO och Svenskt Näringslivets avtal om ett strukturråd vilket skulle ha som uppgift att göra samhällsekonomisk analys.
- En tredje alternativ är att olika fackföreningar, huvudorganisationer eller karteller bildar ett ”löntagarnas lönenormråd” som utformar en rapport vilken också anger om löneökningstakten är lagom eller om den bör öka eller hållas tillbaka.

I valet mellan de tre alternativen måste man beakta att det behövs starka partsintressen och att både arbetare och tjänstemän hävdar att det finns behov av en samhällsekonomisk ram för lönebildningen i Sverige.

Slutsats: Det finns flera möjliga huvudmän och beställare av ett samhällsekonomiskt analysunderlag som kan rekommendera en lämplig lönenorm.

SÄRSKILT YTTRANDE

TILL RAPPORTEN ”BEHÖVS EN NORM FÖR LÖNEBILDNINGEN?”

Vi har av gruppens ordförande ombetts att framföra avvikande uppfattningar i skriftlig form och vill därför framföra följande.

Allmänt

Rapporten ”Behövs en norm för lönebildningen?” behandlar det samhällsekonomiska utrymmet för löneökningar, kopplingen mellan löneökningar, prisökningar och sysselsättning samt behovet av normbildning. Det har gått ett antal år sedan LO-förbunden gemensamt gjorde ett sådant här arbete.

Det är naturligt att man inte känner igen förbundens egna formuleringar i alla delar i ett arbete av den här sorten. Det handlar om att jämkna och försöka se helheten och det har gruppen gjort – såväl vi som övriga. Vi tycker att samarbetet har varit mycket positivt och vi har enats om ett antal – principiellt viktiga – förhållningssätt som också borde kunna vara gemensamma för alla fackliga organisationer.

På en punkt har vi däremot en tydligt avvikande uppfattning, och det gäller frågan om vem som ska rekommendera en norm. Eftersom vi ombetts att skriva ner vår uppfattning, passar vi även på att göra en kommentar beträffande begreppet ”Allt ska räknas?”.

Kapitel 13. Vem ska rekommendera normerna?

Vi ställer oss bakom den kritik som inledningsvis riktas mot Konjunkturinstitutet. Beskrivningen av olika steg (nivåer) i normeringen kan vi också dela. Rapporten ”Behövs en norm för lönebildningen” är ett bidrag till att stärka det som beskrivs som steg 1 i normeringens uppdrag. ”I takt med Europa” bör även i framtiden vara den viktigaste normen för löneökningar. Däremot ser vi det inte som gruppens uppdrag att föreslå förändringar av de institutioner som finns för lönebildningen.

Vårt allmänna intryck är att processen inför och under avtalsrörelsen 2004 fungerade relativt bra. Uppslutningen kring principen om att avtal först bör träffas inom industrins och den internationellt konkurrensutsatta sektorns löneledande roll, har stärkts under senare år. Detta är en viktig orsak till att lönebildningen i Sverige fungerar bättre nu än under 1970- och 1980-talen. Vår uppfattning är också att siffrsättning av löneutrymme, formulering av avtalskrav liksom förhandlingsresultat, bör göras av parterna och inte lämnas över till en ekonomgrupp.

Att ändra på rådande institutioner eller på tågordningen för förhandlandet, är en central fråga för förbundens ledningar och inte något för denna ekonomgrupp. Vi uppfattade att också gruppen i övrigt menade att detta avsnitt särskilt borde beaktas av avtalsrådet och att inte de heller ville binda sig vid någon skrivning.

Vår uppfattning är att skissen på tre alternativ, som finns i slutet av rapporten, inte bör finnas med. Eftersom gruppen var av en annan uppfattning och ville ha med den, har vi valt att inte ta ställning till innehållet i denna del av rapporten. Detta innebär, som vi förstått det, att frågan hänskjuts till LOs avtalsråd för ytterligare behandling.

Kapitel 8. Vad ska normeras?

Inför avtalsrörelsen 2004 framfördes, från olika håll, en ny devis ”Allt ska räknas?”. Uttolkningarna av begreppet gick isär mellan olika förespråkare. Från vissa håll användes begreppet på ett sådant sätt att man fick intrycket av att allt som hände inom ekonomin i princip kunde räknas av från ett löneutrymme till dess man hamnade på noll. Nya kostnadskomponenter som tidigare aldrig beaktats, skulle nu beaktas på ett negativt sätt för löntagarna. Med anledning av detta arbetade Facken inom industrin fram rapporten ”Ska allt räknas?”. Vårt intryck är att uppfattningarna som framfördes i rapporten ”Ska allt räknas?” delades av såväl andra fackförbund som arbetsgivare, opartiska ordföranden och medlare. Rapporten ”Behövs en norm för lönebildningen?” ansluter sig Facken inom industrins tolkning. Vår slutsats var att detta borde leda till att man övergav begreppet ”Allt ska räknas” istället för att försöka omdefiniera det. Begreppet skapade, åtminstone 2004, mer oreda än klarhet. Eftersom gruppen i övrigt ville behålla begreppet, men samtidigt bejakade vår tolkning, får väl det ses som en kompromiss.

Att exempelvis kostnader för arbetstidsförkortningar ska ingå i en kalkyl över en avtalsuppgörelse är för oss en självklarhet. Även ökade kostnader till följd av olika förändringar av reglerna för avtalsförsäkringar och avtalspensioner bör ingå i en kostnadskalkyl. Men för att citera rapporten: ”*Förändringar av arbetsgivarens kostnader inom ramen för befintliga regler ska under normala förhållanden inte ingå i en kostnadskalkyl*”. Problem kan uppstå ifall en befintlig reglering i efterhand visar sig bli dyrare. Därav följer också formuleringen ”*Om någon part anser att utvecklingen under föregående avtalsperiod gör att man vill få tillstånd en förändring står det alltid alla parter fritt att föra fram krav på förändringar och argumentera för sin sak*”.

Det har under senare år förts en diskussion om hur man ska se på arbetsgivarnas ökade kostnader till följd av de privatanställda tjänstemännens befintliga regler för avtalspensioner. Helt klart är det så att såväl privata tjänstemän som statligt och kommunalt anställda arbetare och tjänstemän har bättre pensionsvillkor än privatanställda arbetare. En skillnad som dessutom ökat under senare år. Detta är en orättvisa.

Facken inom industrin gjorde, i samband med rapporten "Ska allt räknas?", en genomgång av de ökade kostnaderna för privatanställda tjänstemäns avtalspensioner. Frågan visade sig inte lika enkel som den kanske tycktes från början. Tjänstemännen framförde goda argument för sin sak. Vi är, vilket vi också framfört under gruppens arbete, ganska övertygande om att ifall vi gjort den här rapporten tillsammans med tjänstemännen, så skulle formuleringarna ha sett annorlunda ut i denna del.

Erik Adolfsson
Industrifacket

Göran Nilsson



Rapporten beställs från LO-distribution:
lo@strombergdistribution.se
026-24 90 26

April 2006
ISBN 91-566-2227-9
www.lo.se