

Backspegeln är inte kompassen för lönebildningen

LENA GRANQVIST
OCH HÅKAN REGNÉR

INLÄGG Svensk lönebildning har förändrats. På 1970-talet skedde den inom ramen för en centralt styrd modell, medan perioden 1983–90 kännetecknades av förhandlingar på ömsom central nivå, ömsom bransch- och förbunds nivå. Under 1990-talet ökade inlagen av lokal lönebildning successivt. På 2000-talet har den lokala modellen blivit normen för flera yrkesgrupper. Medlingsinstitutet (2015) visar att 90 procent av de anställda hade lokala inslag i sin lönesättning 2014. Under 2015 omfattas drygt 20 procent av de anställda av avtal utan centralt satt utrymme, s k sifferlösa avtal. För akademikernas yrkesgrupper är lokal och individuell lönesättning normen.

Akademikernas lokala lönemodell är bara en av flera modeller som tillsammans bildar den svenska lönebildningsmodellen. I vilken riktning andra yrkesgrupper och avtalsområden kommer att gå är svårt att säga i dagsläget. Under den senaste tiden har parterna öppet diskuterat fördelar och nackdelar med olika modeller. I stället för att propagera för en enda modell för hela arbetsmarknaden, borde diskussionen handla om hur olika modeller ska kunna samspela på arbetsmarknaden. Vi tror att behovet av lokala lösningar kommer att öka för flera yrkesgrupper framöver. Flera faktorer pekar in den riktningen. I artikeln diskuterar vi utvecklingen av lönebildningen med fokus på akademikerna.

Lönebildning i backspegeln

Lönebildningens funktionssätt kan ana-

lyseras på olika sätt. En vanlig ansats är att granska effekter av lönebesluten på sysselsättningen för hela ekonomin. Lönerna ses som en kostnad och arbetsgivare reagerar på höga löneökningar med minskad sysselsättning. Inte sällan ställs frågor av typen: Hur stora löneökningar tål samhällsekonomin? Vilken inverkan har arbetsmarknadens parter på lön och sysselsättning? I skymundan hamnar ofta frågor om lönens tänkbara effekter på arbetsinsatser och hur lönesättningen fungerar som styrinstrument. Lönen är något mer än bara en kostnad.

Fram till mitten av 1990-talet kretsade lönebildningsdebatten kring de svenska lönekostnadsstegringarna i förhållande till kostnaderna i de viktigaste konkurrensländerna. Därefter har lönebildningsdiskussionen handlat om vilka faktorer som ligger bakom 2000-talets positiva reallöneutveckling. Den senaste tiden har fokus legat på löneförhandlingsformernas betydelse för löneutveckling och sysselsättning. Bland annat diskuteras fördelar med att koordinera löneförhandlingar på central nivå och nackdelar med avtal utan centralt satta siffror. De sifferlösa avtalen har i olika sammanhang lyfts fram som ett hot mot den svenska lönebildningsmodellen.¹ Den argumentationen bortser från det faktum att den lokala och individuella modellen har vuxit fram successivt sedan 1990-talet. Modellen har utvecklats parallellt med Industriavtalet och dess lönenormerande roll (se t ex Medlingsinstitutet 2015).

Vi kan konstatera att den *solidariska lönepolitiken* har varit en viktig del av lönebildningen. Den strävade efter att höja lönerna för dem med lägst lön och utjämna löneskillnader i olika dimensioner. Men under 1970-talet drevs utjämningen till sin spets. De allt mer detaljerade låglönekonstruktionerna i

Lena Granqvist är doktor i nationalekonomi och verksam vid Saco. lena.granqvist@saco.se
Håkan Regnér är docent i nationalekonomi och verksam vid Saco. hakan.regner@saco.se

¹ Se t ex *Svenska Dagbladet* (2013) och Fahlberg (2014).

de samordnade centrala avtalen, tillsammans med förtjänstutvecklingsgarantier och annan detaljreglering, innebar att huvuddelen av löneutrymmet bands upp i centrala avtal. När konkurrensen om arbetskraft hårdnade behövde lönerna öka mer än vad som stipulerades i avtalen. Det blev ytterligare löneökningar som kom att kallas *löneglidning*. Det finns perioder då löneglidningen utgjorde mer än 50 procent av den totala löneökningen.

Ökad efterfrågan på vissa yrkesgrupper var en förklaring till löneglidning. En annan var att arbetsgivare på lokal nivå betalade lön utöver avtal till medarbetare med kunskaper och färdigheter som var viktiga för verksamhetens utveckling. I praktiken var lokala förhållanden och individuella arbetsinsatser viktiga för löneutfallet även under perioder då parterna på central nivå fastställde lönerna för många yrkesgrupper.

Förekomsten av löneglidning kan tolkas som att det sedan lång tid tillbaka har funnits ett tryck mot en lönebildning som tar hänsyn till skillnader i lokala förutsättningar och individuella arbetsprestationer. Det trycket har förstärkts genom framväxten av plattare organisationer, mer specialiserade arbetsmarknader, globalisering och större krav på individuella lösningar från medarbetarna själva. Behovet av löneglidning försvinner när löner sätts lokalt och individuellt.

På 1980-talet framfördes argument att lönestrukturen i Sverige gjorde det svårt att rekrytera arbetskraft med viss kompetens. I synnerhet diskuterades den sk dubbla obalansen, som beskrevs som en obalans mellan privat och offentlig sektor. Den statliga sektorn hade svårt att rekrytera och behålla arbetskraft som krävde lång utbildning. Lönerna för den gruppen var lägre i statlig än i privat sektor. I den privata sektorn var det i stället svårt att rekrytera per-

soner till arbeten som inte krävde någon längre utbildning. Lönerna för den gruppen var högre i statlig sektor (se t ex Zetterberg 1989 samt Bender och Elliott 2003). Skälet till den dubbla obalansen var den centraliserade lönebildningen, som medförde att lönerna ökade relativt mer för personer med låg utbildning än för personer med hög utbildning. Samtidigt gjorde lönegradssystemet i statlig sektor det svårt att rekrytera och behålla högskoleutbildade.

Dessa förhållanden bidrog till att akademiskernas fackföreningar i offentlig sektor såg decentralisering och individualisering av lönesättningen som vägen framåt. Högskoleutbildade förväntades tjäna på ett system som var mer marknadsbestämt. Sett över tid har lönesättningarna i privat och offentlig sektor närmast sig varandra.

Akademiskernas lokala modell utvecklades under 1990-talet och etablerades under 2000-talet (Granqvist och Regnér 2008). Drivkraften har varit att öka flexibiliteten i lönesättningen och göra det möjligt att koppla lön till produktiva insatser. En fråga som kan resas är vad som har hänt med akademiskernas lönestruktur sedan den lokala och individuella lönebildningen etablerades.

Gustavsson (2006, 2008) visar att lönespridningen för hela samhällsekonomin har ökat trendmässigt sedan mitten på 1980-talet och fram till 2000. Sedan dess har lönespridningen legat på nästan samma nivå. Mätt i termer av premien för högskoleutbildning, dvs löner för högskoleutbildade relativt löner för gymnasieutbildade, har trenden t o m varit svagt fallande sedan början av 2000-talet (Granqvist och Regner 2011). Det är oklart vad som ligger bakom den utvecklingen. Ökat utbud av högskoleutbildade i Sverige och andra länder, kvalitetsförsämringar i högskolan och globaliseringen är tre faktorer som kan ha påverkat utvecklingen.

Ökade möjligheter att utlokalisera såväl rutinartad som avancerad tjänsteproduktion till andra länder kan ha verkat återhållande i den lokala lönebildningen för vissa akademikergrupper.

Analys av lönestrukturstatistiken visar att formellt humankapital, såsom utbildningsnivå och arbetslivserfarenhet, förklarar mindre av lönevariationen år 2009 än 1996. Andra faktorer har ökat i betydelse mellan åren. De faktorerna kan hänga ihop med att informellt humankapital (social kompetens, förmåga att jobba självständigt m m) har blivit lättare att lönesätta när löneutrymmet fastställs och fördelas lokalt. Data över högskoleutbildade som är med i en fackförening visar på samma mönster. Traditionella variabler förklarar mindre av lönevariationen för akademiker på 2000-talet än på 1990-talet (Granqvist och Regnér 2013). Le Grand m fl (2001) visade liknande resultat för hela arbetsmarknaden.

Individuell lönesättning ger möjligheter

De flesta avtal för akademiker betonar att lönen ska stimulera till goda arbetsinsatser och utveckling av verksamheten. För att den lokala modellen ska fungera i praktiken krävs det en trovärdig och stabil struktur för lönesättningen. Parterna har gemensamt utvecklat en modell som innebär att medarbetaren har lönesamtal med sin chef innan lönen fastställs. Lönesamtalet är en central del i den lokala löneprocessen. Där ska sambandet mellan lön och prestation tydliggöras. Det ska vara en interaktiv process, dvs en diskussion där både chef och medarbetare ger sin respektive bild av arbetsinsatserna. Medarbetaren ska helst lämna samtalet med en tydlig bild av varför lönen utvecklas som den gör och vilka arbetsinsatser som krävs för att den ska bli högre i framtiden.

Den lokala och individuella lönesättningen förutsätter ”nya” roller för

chefer, medarbetare och fackliga representanter. Chefens roll som bedömare av medarbetarnas prestationer har blivit viktigare. Det har också blivit viktigare att coacha och stimulera till goda arbetsinsatser. Medarbetarna förväntas vara förberedda, pålästa och ofta löneförhandla själva. Fackets roll har förändrats genom att de fackliga representanterna ger råd och stöd inför lönerrevisionen i stället för att löneförhandla.

Vi har under flera år analyserat och följt den lokala lönebildningen för akademikerna. Sacoförbundens löneenkäter ger mycket information. De innehåller data på individuella bakgrundsfaktorer, men också information om medlemmarnas erfarenheter av den lokala lönebildningen.

Den senaste studien på dessa data är från oktober 2014 (Granqvist och Regnér 2014). Den jämför bl a enkätdata från 2002 med data för 2013. Enkäterna skickades till medlemmar i 17 av Sacos 22 medlemsförbund, och ungefär 197 000 svarade.

Data visar att ca 80 procent har haft lönesamtal jämfört med 60 procent för tio år sedan. Ungefär 15 procent av dem som inte hade lönesamtal fick erbjudande om samtal. Merparten av dem som inte hade lönesamtal var således aldrig aktuella för ett samtal. En förklaring kan vara att lönen sattes i en förhandling mellan arbetsgivare och facklig organisation.

Vad sker i lönesamtalet? Drygt 70 procent svarar att de talade om hur arbetsresultatet har påverkat lönen. Endast 40 procent talade om hur arbetsinsatsen kan påverka den framtida löneutvecklingen. Lönesamtalet handlar snarare om de arbetsinsatser som har utförts än vad som behöver göras för att lönen ska bli högre.

Skattningar av sambandet mellan lönesamtal och månadslön, det s k lönesamtalsgapet, visar att det finns ett po-

sitivt och statistiskt säkerställt samband mellan lönesamtal och lön för kvinnor i samtliga sektorer. Skillnaden är 1,5–2,5 procent. För män i kommunal och statlig sektor är skillnaderna lägre, 1,1 och 1,8 procent. I privat sektor finns ingen statistiskt säkerställd skillnad för män.

Beräkningarna visar också att lönesamtalen bidrar till att minska lönegapet mellan kvinnor och män, vilket kan vara en signal om att samtalen kan motverka en statistisk diskriminering.² Arbetsgivaren bedömer den enskilda kvinnan utifrån hennes prestationer och ambitioner och inte utifrån val kvinnor gör i genomsnitt. I lönesamtalen med en bra chef synliggörs kompetens och eventuella brister i karriärvägar. En lokal lönebildningsmodell kan därmed bidra till en utjämning av skillnader mellan kvinnors och mäns karriärmöjligheter.

Drygt 80 procent hade lönesamtal med en chef som har helt eller delvis mandat att sätta lön, medan 4–5 procent anger att de inte vet om chefen har mandat. Sambandet mellan chefens mandat och individens lön är statistiskt säkerställt. Personer som har lönesamtal med en chef som har helt eller delvis mandat att sätta lön har omkring 1 procent högre lön än personer som har samtalat med en chef som saknar mandat. Gruppen som inte vet om chefen har mandat har 2,7 procent lägre lön än de som har talat med en chef utan mandat. Även om sambanden är svårtolkade visar resultaten att variablerna fångar upp något som tidigare har varit icke-observerbart och kan vara lönepåverkande.

Lönebildning på 2000-talet

Lönebildningen är en produkt av sin tid. Den är formad av historien och utvecklas i takt med förändringar i omvärlden.

Det gör också synen på vad som är en välfungerande lönebildning. Troligen var det lättare att beskriva strukturen på arbetsmarknaden för 20 år sedan än det är i dag. Uppdelningen på branscher, sektorer och yrkesgrupper och inte minst indelningen i olika typer av jobb var tydligare. Numera är gränsdragningarna mellan olika verksamheter och jobb inte lika klara. Många gånger finns det inga tydliga arbetsbeskrivningar för en tjänst utan den anställde ska själv fylla yrkesrollen med innehåll inom givna ramar. Kunskapsinnehållet i varje jobb har också ökat markant. Den utvecklingen kommer att fortgå och ställa nya krav på lönebildningen.

Vi tror att det är svårt att hitta en lönebildningsmodell som fungerar perfekt för hela arbetsmarknaden. Skälen till det är att förutsättningarna skiljer sig för mycket åt mellan olika regioner, branscher, verksamheter och yrkesgrupper. Förutsättningarna kan till och med skilja sig åt mellan personer på en och samma arbetsplats. Samtidigt måste alla kunna komma in på arbetsmarknaden, göra lönekarriär, byta jobb, bransch och geografiskt röra sig på arbetsmarknaden. En sådan dynamik kräver en flexibel lokal och individuell lönesättning.

Det finns andra faktorer som bidrar till behovet av lokala och individuella lösningar. En sådan faktor är att organisationerna har förändrats. Beslutsstrukturerna har blivit mindre hierarkiska. Många organisationer är projektstyrda med en platt struktur och få chefsnivåer. Varje medarbetare har olika arbetsuppgifter och ansvarsområden som ibland förändras. Det är svårt att passa in i en central lönemall.

En annan faktor är globaliseringen. Olika företag i samma bransch kan på-

² Skillnaden mellan kvinnors och mäns lönesamtalsgap har testats i en modell som inkluderar en interaktionsterm (kön*lönesamtal). Skillnaden mellan kvinnors och mäns lönesamtalsgap är statistiskt säkerställt på 1-procentsnivån. Det resultatet har vi funnit i samtliga analyser av lönesamtalsgapet i data som sträcker sig över en tioårsperiod.

verkas olika mycket av förändringar i omvärlden. Vissa verksamheter kan fluktuera med konjunkturen i en världsdelen, medan andra följer utvecklingen på hemmamarknaden. Det är inte ovanligt att ett företag har kontor i ett land och produktionen i ett annat. Ibland är bara en avdelning utlokaliserad till ett annat land. Omvärldens lönesystem kommer till Sverige, och internationella företag använder svenska lönesystem.

Teknisk utveckling förändrar arbetslivet. Modern teknik gör det möjligt att jobba hemifrån, från ett café eller från ett annat land. Kontorslöshet var länge en myt, nu är det en verklighet. Men det skapar också nya behov och krav på verksamheten – och inte minst en ny typ av flexibilitet i lönesättningen. Individuella önskemål och behov ställer andra krav på löne modellen.

Det är inget nytt i samhällsutvecklingen att betoningen allt mer har flyttats från kollektivet till individen. Men det gör avtryck i synen på lönesättningen. Det finns undersökningar som visar att fler själva vill förhandla sin lön och övriga villkor (se t ex Granqvist och Regnér 2005). Flexibla lösningar som går i takt med familj och karriär efterfrågas av fler människor i dag än för tjugo år sedan. Det måste en modern lönebildning hantera.

Men denna *vill-och-kan-självmentalitet* måste balanseras med ett skydd som kollektiva lösningar ger. Frågan är hur dessa skiftande krav och förväntningar ska mötas. Ett sätt är att utveckla en modell som vi kan kalla för *kollektiv individualism* (eller *individuell kollektivism*). Inom ramen för riktgivande centrala kollektivavtal ges de lokala parterna frihet att själva anpassa lönesättningen till de villkor som gäller i verksamheten.

Vilka typer av avtal som är bäst i en sådan värld är inte lätt att säga. Men det borde inte vara avgörande om de har siffror eller inte. Det viktiga är att avta-

len kan möta de krav som en föränderlig arbetsmarknad ställer. Det är viktigt att komma ihåg att utvecklingen mot en decentraliserad och individuell lönesättning har skett inom de ramar som anges av kollektivavtals systemet. Det är just det som har skapat en svensk ansvarsfull lokal lönebildningsmodell som parterna på arbetsmarknaden kan enas kring. Den svenska lönebildningsmodellen har gjort det möjligt för arbetsmarknaden att anpassa sig till krav från omvärlden. Att blicka framåt, inte bakåt är kärnan i en väl fungerande lönebildning. I diskussionen om den framtida lönebildningen har det funnits tendenser att förespråka gamla lösningar på nya problem. Men backspegeln ska inte vara kompassen.

REFERENSER

- Bender, K A och R F Elliott (2003), *Decentralised Pay Setting: A Study of the Outcomes of Collective Bargaining Reform in the Civil Service in Australia, Sweden and the UK*, Ashgate Publishing, Aldershot.
- Fahlberg, C (2014), "Sifferlösa avtal fel väg att gå", *Dagens Arena*, 12 februari 2014.
- Granqvist, L och H Regnér (2005), "Lön och individuella drivkrafter", rapport, Saco, Stockholm.
- Granqvist, L och H Regnér (2008), "Decentralized Wage Formation in Sweden", *British Journal of Industrial Relations*, vol 46, s 500–520.
- Granqvist, L och H Regnér (2011), "Lönestrukturen", i Granqvist L (red), *Livslön – välja studier, arbete, familj*, SNS Förlag, Stockholm.
- Granqvist, L och H Regnér (2013), "Lönepredning bland högskoleutbildade", i Granqvist, L (red), *Lönepredning*, SNS Förlag, Stockholm.
- Granqvist, L och H Regnér (2014), "Akademikernas lokala löneprocesser", rapport, Saco, Stockholm.
- Gustavsson, M (2006), "The Evolution of the Swedish Wage Structure: New Evidence for 1992–2001", *Applied Economics Letters*, vol 13, s 279–286.
- Gustavsson, M (2008), "A New Picture of Swedish Earnings Inequality: Persistent and Transitory Components, 1960–1990", *Re-*

view of Income and Wealth, vol 54, s 324–349.

le Grand, C, R Szulkin och M Tåhlin (2001), ”Lönestrukturens förändring i Sverige”, i Fritzell, J, M Gähler och O Lundberg (red), *Välfärd och arbete i arbetslöshetens årtionde*, SOU 2001:53, Fritzes, Stockholm.

Medlingsinstitutet (2015), *Avtalsrörelsen och lönebildningen 2014*, Medlingsinstitutet, Stockholm.

Svenska Dagbladet (2013), ”Lönegapet fortsätter att växa i Sverige”, www.svd.se/naringsliv/nyheter/sverige/lonegapet-fortsatter-att-vaxa-i-sverige_8553380.svd.

Zetterberg, J (1989), *Lönestrukturen och den dubbla obalansen – en empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor*, Ds 1989:8, rapport till ESO, Finansdepartementet, Stockholm.