

## Framtidens utmaningar för kollektivavtal och lönebildning

LENA GRANQVIST

### RECENSION

Lars Calmfors, Simon Ek, Ann-Sofie Kolm och Per Skedinger: *Kollektivavtal och lönebildning i en ny tid*, 2019, Dialogos Förlag, 337 sidor, ISBN 978-9-175-04350-0.

För några år sedan skrev Håkan Regnér och jag ett inlägg i *Ekonomisk Debatt* med titeln ”Bakspeglarna är inte kompassen för svensk lönebildning”, där vi uttryckte oss så här:

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. (Granqvist och Regnér 2015, s 83)

Samma tanke fångas i titeln på boken *Kollektivavtal och lönebildning i en ny tid*. Boken består av tolv kapitel och är skrivna av fyra forskare i nationalekonomi, enskilt och i olika författarkombinationer: Lars Calmfors, Simon Ek, Ann-Sofie Kolm och Per Skedinger. Boken grundar sig till största delen på reviderat material från tidigare rapporter, men den innehåller även helt nya analyser.

Sammanfattningsvis behandlar boken tre huvudfrågor:

- 1) Kollektivavtalens ställning i en tid när den fackliga organisationsgraden har fallit och relationen mellan arbetsgivare och arbetstagar har blivit mer individualiserad.
- 2) Möjligheter till relativlöneförändringar i både lokal och central lönebildning.
- 3) Principer som bör vägleda avtalen.

Författarna konstaterar att det är kontroversiella frågor att diskutera i avtalsvärlden – inte minst de två sista punkterna, då det s k märket, industrins lönenormerande roll, skärskådas. Ambitionen är att boken ska kunna användas i såväl akademisk undervisning som internutbildning i arbetsmarknadsorganisationer, myndigheter och politiska partier.

Debatten om den svenska partsmodellen är ständigt aktuell för oss som är en del av partsvärlden, men boken analyserar en kärnfråga som är viktig inte bara för oss i partsvärlden utan i hela samhället. Det är extra känsligt att diskutera dessa frågor i samband med en stor avtalsrörelse, men icke desto mindre är det viktigt att med jämna mellanrum lyfta blicken och låta andra analysera systemen. Partsmodellen är dessutom under tryck från många olika håll – inte minst från EU.

Lena Granqvist  
Dr i nationalekonomi  
och samhällspolitisk  
chef på Saco

Även om alla i slutändan är ense om att den nuvarande modellen är den bästa för svensk ekonomi så bör den betraktas i ljuset av att vi ser stora förändringar på arbetsmarknaden.

Boken fyller i så måtto en lucka. Den är ett viktigt bidrag till forskningen om den svenska kollektivavtalsmodellen och dess utmaningar. Den fungerar också som en överbryggare mellan forskning och praktisk tillämpning av lönebildningsmodellen.

Bokens tolv kapitel är uppdelade i tre delar. Del I belyser kollektivavtalens ställning samt fackens och arbetsgivarernas organisationsgrad. Del II behandlar relativlöner och arbetskraftsbrist, dvs hur kollektivtalsystemet kan hantera relativlöner. Del III diskuterar dagens modell för hur avtalade löneökningar bestäms, enligt vilken industrin är lönenormerande, dvs sätter märket.

I den första delen konstateras att den fackliga organisationsgraden i Sverige har minskat kraftigt med 18 procentenheter mellan 1993 och 2018: från 85 till 67 procent. Fallet har varit kraftigare för arbetare än för tjänstemän, vars organisationsgrad stigit något under den senaste tioårsperioden och i dag är högre än för arbetare. Nedgången beror enligt författarna inte i huvudsak på sammansättningsförändringar på arbetsmarknaden utan på grundläggande beteendeförändringar. Den dåvarande alliansregeringens arbetsmarknadsreformer med lägre a-kassa, högre a-kasseavgifter och avskaffad avdragsrätt ges som förklaringar till den stora nedgången 2006–08.

Däremot har kollektivavtalens täckningsgrad inte minskat. Andelen anställda som omfattas av kollektivavtal var 89 procent 2017. Inte heller har arbetsgivarernas organisationsgrad, mätt som andelen anställda hos arbetsgivare som tillhör någon kollektivavtalslutande arbetsgivarorganisation, minskat utan ökat något – från 86 procent 1995

till 88 procent 2017. Slutsatsen som dras är att kollektivavtalsystemet i allt högre grad upprätthålls av en hög organisationsgrad för arbetsgivarna.

En enkätstudie som presenteras i boken visar att kollektivavtalsmodellen har ett starkt stöd bland de undersökta företagen men att den ändå behöver försvaras och utvecklas för att gå i takt med omvärldsförändringar. Att upprätthålla en hög facklig organisationsgrad är mycket viktigt för modellens legitimitet. Men modellen är inte ohotad. Många omvärldsförändringar kan påverka modellen.

Nya sysselsättningsformer som har vuxit fram på den uppdragsbaserade arbetsmarknaden är bemanningsanställningar, egenanställningar och uppdrag via sk plattformar. Frågan är om modellen kommer att klara nya sysselsättningsformer som innehåller färre traditionella anställningar. Författarna vill hyfsa debatten och hävdar att än så länge ser vi inga tecken på en grundläggande förändring där de alternativa formerna helt tränger ut de traditionella formerna, men det är ändå mycket troligt att de kommer att öka. Då kan kollektivavtal bli mindre relevanta. Det som motsäger detta, enligt författarna, är utvecklingen av bemanningsbranschen, där 97 procent av de bemanningsanställda i dag täcks av kollektivavtal, vilket visar att kollektivavtal även kan användas på sysselsättningsformer som präglas mer av uppdragskaraktär.

I avsnittet om relativlöner konstateras att relativlönernas utveckling har stor betydelse för arbetsmarknadens funktion – det är ofta lönerelationerna mellan olika grupper som står i fokus vid avtalsrörelser. I boken studeras tre grupper: lärare, sjuksköterskor och civilingenjörer, för vilka det råder en bristsituation och där relativlönerna fallit under en tioårsperiod. Trots att relativlönerna ökat för både lärare och sjuksköterskor på sistone är uppfatt-

ningen att avtalssystemet fortsatt kommer att ha svårt att möta de stora bristsituationerna framöver, vilket kommer att vara en stor utmaning för hela parts-systemet.

Studien visar också att s k sifferlösa avtal inte generellt är förknippade med högre löneökningar. Det finns dock ett svagt positivt samband då timlöner används i stället för månadslöner. Det är andra faktorer som är viktigare för att förklara löneskillnaderna. Detta ligger i linje med resultaten i Sacos egen studie (se t ex Granqvist och Regnér 2016), som visar att löneutvecklingen inom den sifferlösa avtalskonstruktionen är densamma som inom andra avtalskonstruktioner. Den lokala och individuella lönesättningen, och särskilt den sifferlösa avtalskonstruktionen, har ifrågasatts bl a för att den skulle leda till löneökningar som inte är samhällsekonomiskt försvarbara. Resultaten i Sacos studie ger heller inget stöd för den tolkningen.

Tanken med den sifferlösa avtalskonstruktionen och andra avtalskonstruktioner med lokala inslag är att få till en väl fungerande lokal och individuell lönesättning. Det handlar om att lön ska användas i verksamhetsstyrning, att individuella arbetsprestationer ska belönas samt att lönesättningen är transparent. Det ska vara enkelt att koppla lön till lokala och individuella förutsättningar. Oberoende av avtalskonstruktion handlar en väl fungerande lönebildning till stor del om hur den lokala och individuella lönesättningen tillämpas och fungerar i praktiken (se t ex Granqvist och Regnér 2008).

Del III av boken behandlar avtalssystemet före och efter Industriavtalet, med dess normerande uppgift, för att sedan diskutera hur industrinormeringen fungerat hittills och dess ändamålsenlighet framöver. Boken avslutas med ett kapitel som listar ett antal förslag till att reformera lönenorme-

ringen. Det är också i denna del av boken de verkligt kontroversiella aspekterna kommer fram. Det har under en längre tid förts en debatt inom partsvärlden om märkets roll – är det självklart att parterna i den konkurrensutsatta industrin fortsatt ska vara de som sluter de första avtalen och därigenom sätter det märke som övriga parter på arbetsmarknaden ska följa oberoende av de behov av relativlöneförändringar som finns i ekonomin? Det finns ändå en stor samsyn om värdet av märket för stabiliteten i svensk ekonomi och lönebildning under den senaste tjuoårsperioden till skillnad från perioden innan, som präglades av återkommande devalveringscykler. I kombination med övergången till en ny penningpolitisk regim med inflationsmål och en självständig Riksbank konstateras att lönebildningen till skillnad från tidigare inte genererat några makroekonomiska störningar.

Kritiken mot normeringen har haft olika ingångar och kommit från olika håll. En central kritik har varit svårigheten att ändra relativlöner eftersom inflexibla relativlöner försvårar en effektiv allokering av arbetskraften mellan sektorer och yrken. Rättvis- och fördelningsargument betonar svårigheten att minska löneskillnader mellan olika grupper på arbetsmarknaden: kvinnor och män, arbetare och tjänstemän och låg- och högavlönade. På senare år har även hävdats att löneökningstakten i ekonomin blivit för låg i samband med diskussionen om Riksbankens svårighet att nå inflationsmålet. En aspekt som även lyfts är huruvida en högre löneökningstakt än märket kan omfördela arbetskraft mellan sektorer.

Författarna konstaterar att under de senaste decennierna har de nominella löneökningarna sjunkit och svängningarna i dem blivit mindre. Reallöneökningen har varit högre än tidigare, men enligt författarna beror det sannolikt på andra faktorer än industrinormeringen.

I boken görs analyser av löneökningar enligt avtal och löneökningar utöver avtal (löneglidning). På samma sätt som i Medlingsinstitutets avtalsanalyser beräknas centralt avtalade löneökningar på de avtalsområden där sådana förekommer. Löneglidningen beräknas som en restpost som utgör skillnaden mellan totala löneökningar enligt strukturlöne-statistiken och de avtalade löneökningarna.

Här ser jag dock ett problem: I beräkningarna har löntagarkategorier som någon gång under perioden 1998–2018 haft sifferlösa avtal uteslutits. Problemet är att under denna period har andelen anställda som täckts av sifferlösa avtal ökat från sju procent 2001 till nästan 25 procent 2018 (Medlingsinstitutet 2019). Då är frågan om denna analys av lönebildningen är helt realistisk utan att beakta framväxten av sifferlösa avtal. På 2000-talet har den lokala och individuella modellen blivit normen för flera yrkesgrupper och 90 procent av de anställda har någon form av lokala inslag i sin lönesättning.

Såsom nämndes ovan har de sifferlösa avtalen i olika sammanhang lyfts fram som ett hot mot den svenska lönebildningsmodellen. Men den argumentationen bortser ifrån det faktum att den lokala och individuella modellen har vuxit fram successivt sedan mitten av 1990-talet. Modellen har därmed utvecklats parallellt med Industriavtalet och dess lönenormerande roll.

Historiskt sett har marknadsmässiga justeringar i lönebildningssystemet skett genom löneglidning då huvuddelen av löneutrymmet bands upp i centrala avtal. När konkurrensen om arbetskraft hårdnade behövdes ökning utöver de stipulerade avtalen. Det finns perioder då löneglidningen utgjorde mer än 50 procent av den totala löneökningen.

Ökad efterfrågan på vissa yrkesgrupper är en förklaring till löneglidning.

En annan är att arbetsgivare på lokal nivå betalar lön utöver avtal till medarbetare som är extra värdefulla eller som har kunskaper som är särskilt viktiga för verksamhetens utveckling. I praktiken var således lokala förhållanden och individuella arbetsinsatser viktiga för löneutfallet även under perioder då parterna på central nivå fastställde lönerna för många yrkesgrupper.

Jag menar att förekomsten av löneglidning, som var en del av den centrala och koordinerade lönebildningen, visar att det sedan lång tid tillbaka har funnits ett tryck mot en mer lokal och individuell lönesättning. Det trycket har förstärkts genom globalisering, en mer specialiserad arbetsmarknad, framväxten av plattare organisationer och större krav på individuella lösningar från medarbetarna själva. Man kan t o m hävda att behovet av löneglidning försvinner genom framväxten av lokal och individuell lönesättning.

Författarna menar att resultaten av analyserna tyder på att tidigare samband mellan brist på arbetskraft och löneglidning brutits och att lägre avtalade löneökningar i större utsträckning tycks betyda låga totala löneökningar. Löneökningarna har blivit mer koncentrerade kring märket.

Utgångspunkten för boken är att principerna för dagens normering – även om den fungerat hittills – måste ändras för att kunna möta förändringar i produktions- och sysselsättningsstrukturen och demografiska förändringar. En större andel äldre i befolkningen får konsekvenser för privat och offentligt finansierad konsumtion och sparandet i ekonomin. Kärnfrågan är om det finns ett tillräckligt stort arbetskraftsutbud som kan mobiliseras för att täcka de ökade behoven. Om inte kommer, enligt författarna, dagens lönebildning inte att bidra till en effektiv allokering av arbetskraften mellan industrisektorer och hemmamarknadsorienterade sektorer.

Receptet enligt författarna är att låta de avtalade löneökningarna reagera mer på arbetsmarknadsläget än i dag.

I det sista kapitlet ges flera förslag på hur lönenormeringen kan reformeras genom att ändra på vem som ska normera (fler än internationellt konkurrensutsatt industri) och hur normeringen ska ske (enligt konkurrenskraftsmodellen, då riktvärdet är lönekostnadsökningarna i våra viktigaste konkurrentländer, eller enligt inflationsmålsmodellen som utgår från Riksbankens inflationsmål för konsumentpriserna). Författarna konstaterar att det är en risk att förändra i en modell som på det hela taget fungerat bra, men det är också en risk att inte anpassa modellen till förändringar i omvärlden. För tjugo år sedan var den stora utmaningen att hålla nere löneökningarna för att få upp sysselsättningen. Framöver är utmaningarna mer komplexa. Brist på kvalificerad arbetskraft är ett överskuggande problem som skapar krav på relativlöneförändringar som riskerar spränga lönebildningsmodellen inifrån.

I inlägget i *Ekonomisk Debatt* från 2016 konstaterade jag och Håkan Regnér att lönebildningen är en produkt av sin tid och att den är utformad av historien och utvecklas och förändras i takt med förändringar i omvärlden. Viktigt att notera är att utvecklingen mot en mer lokal och individuell lönesättning

har skett successivt och parallellt med Industriavtalet och dess roll som norm för löneutvecklingen.

Därför är det heller inte lätt att säga vilka typer av avtal som är bäst i en sådan värld. Men det borde inte vara avgörande om de har siffror eller inte. Det viktiga är att avtalen kan möta de krav som en föränderlig arbetsmarknad ställer. 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.

Boken är ett bidrag till att denna diskussion hålls levande.

#### REFERENSER

- 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 (2015), "Bakspeglarna är inte kompassen för lönebildningen", *Ekonomisk Debatt*, årg 43, nr 4, s 80–85.
- Granqvist, L och H Regnér (2016), "Sifferlösa avtal och andra avtalskonstruktioner – en del av akademikernas arbetsmarknad", rapport, Saco, Stockholm, [www.saco.se/opinion/rapporter/sifferlosa-avtal-och-andra-avtalskonstruktioner/](http://www.saco.se/opinion/rapporter/sifferlosa-avtal-och-andra-avtalskonstruktioner/).
- Medlingsinstitutet (2019), "Avtalsrörelsen och lönebildningen 2018", rapport, Medlingsinstitutet, Stockholm.