

Varför har lönerna utvecklats svagt och hur bör det samhällsekonomiska löneutrymmet beräknas?

THOMAS CARLÉN OCH
TORBJÖRN HÅLLÖ

Närmare 500 kollektivavtal, som berör ca 2,8 miljoner anställda, löper ut i vår. Löneökningstakten har dämpats efter finanskrisen. Det är framför allt ett resultat av svagare produktivitetstillväxt. Andra faktorer som dämpat löneökningarna är en försvagad lokal lönebildning, ett ökat arbetskraftsutbud, låga inflationsförväntningar samt låga löneökningar i omvärlden. Ett samhällsekonomiskt löneutrymme kan definieras framåt genom att beräkna (i) en prisnorm som (ii) stäms av mot ”Europasnormen” och därefter (iii) beaktar andra relevanta faktorer, inte minst konkurrenskraften och den starka arbetsmarknaden för många LO-yrken.

Huvudsyftet med artikeln är att presentera en tankeram för att ge läsaren en bättre förståelse för såväl historiska som framtida löneutfall från den nuvarande svenska lönebildningsregimen.

Sveriges lönebildningsmodell

Svensk lönebildning bygger sedan drygt 20 år tillbaka på samordnade förbunds-förhandlingar. Det betyder att löner och arbetsvillkor bestäms i förhandlingar mellan enskilda fackförbund och arbetsgivarorganisationer inom deras avtalsområden och branscher. Men eftersom både facken och arbetsgivarna vanligen är samordnade, exempelvis inom LO och Svenskt Näringsliv, så är lönebildningen i praktiken relativt centraliserad. Samordningen inom LO, som är frivillig och avgörs inför varje avtalsrörelse, bygger på gemensamma lönekrav, stöd och samarbete mellan

förbunden, inklusive eventuella sympatitåtgärder, tills det sista förbundsavtalet är tecknat.

Industriavtalet, som tecknades 1997, har en nyckelroll i lönebildningen. Industrins parter förhandlar först och sätter en kostnadsnormering, det s k *märket*, som övriga parter har att förhålla sig till i sina förhandlingar. Inom Industriavtalets ram sker en samordning mellan arbetar- och tjänstemannafack inom industrin. När de centrala avtalen – baserade på märket – är klara återstår den lokala lönebildningen.

En samordnad lönebildning utgår ifrån ett löneutrymme för hela näringslivet och inte enskilda branschers eller företags bärkraft. Inom LO finns en allmän syn att de samordnade förhandlingarna har varit framgångsrika och bidragit till reallöneökningar och få konflikt dagar. Kritiken internt inom LO mot märket har främst handlat om svårigheterna att genomföra relativlöneförändringar mellan olika yrkesgrupper och inte minst att utjämna skillnader i lön mellan kvinnor och män.

I den senaste stora avtalsrörelsen 2017 kom parterna inom industrin överens om centrala avtal på 6,5 procent över tre år, varav 0,5 procent till delpension. Utöver detta ingick även en låglönesatsning för arbetstagarer som tjänar mindre än 24 000 kr, uppräknat till heltidslön, per månad. Andra avtalsområden och branscher följde industrins normerande märke, men med variationer när det gäller avsättningar till delpension.

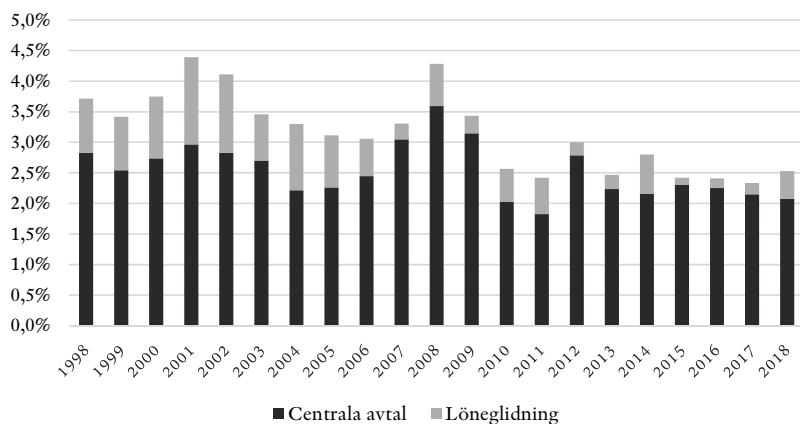
Sedan 2010 har de totala löneökningarna, centrala avtal plus löneglidningen, i hela ekonomin ökat i relativt jämn takt med 2,5 procent per år enligt Medlingsinstitutets konjunkturlöne-statistik – se figur 1. Det är en påtagligt lägre ökningstakt än under perioden före finanskrisen, då löneökningstakten uppgick till i genomsnitt 3,6 procent mellan 1998 och 2006.

INLÄGG

Thomas Carlén är LO-ekonom och arbetar med lönebildning, arbetsmarknadsfrågor och konjunkturbedömningar.
thomas.carlen@lo.se

Torbjörn Hållö är LO-ekonom och arbetar med lönebildning, arbetsmarknadsfrågor och konjunkturbedömningar.
torbjorn.hallo@lo.se

Figur 1
Löneökningar i hela
ekonomin



Anm: Figuren visar centralt avtalade löneökningar och löneglidning, årlig procentuell förändring.

Källa: Medlingsinstitutets konjunkturlönestatistik.

Varför har löneökningarna varit lägre efter finanskrisen?

Vår syn, som också i huvudsak är i linje med de resultat som t ex IMF (2017) identifierar, är att de främsta faktorerna bakom den dämpade löneökningstakten i Sverige är: lägre produktivitetstillväxt, mindre löneglidning, ökat arbetskraftsutbud, lägre inflationsförväntningar samt svag löneutveckling i omvärlden. De tre förstnämnda faktorerna kvarstår enligt vår bedömning. Däremot menar vi att inflationsförväntningarna och löneutvecklingen i omvärlden inte längre kommer att utgöra ett sänke för löneökningarna under kommande avtalsperiod.

För det första har svensk produktivitetstillväxt i näringslivet växlat ner kraftigt sedan finanskrisen. Den genomsnittliga produktivitetstillväxten mellan 2011–18 har mer än halverats jämfört med perioden 1998–2006. Detta är den viktigaste förklaringen till de dämpade löneökningarna. Enligt Konjunkturinstitutet (2017) beror den svagare produktivitetstillväxten, som även återfinns i andra länder, bl a på långsammare utveckling och implementering

av ny teknologi samt förändringar i arbetskraftens sammansättning. Därtill visar OECD (2019) att många nya jobb, i Sverige och andra länder, har lägre produktivitet än genomsnittet på arbetsmarknaden.

Produktivitetstillväxten betraktas vanligen som en exogen faktor som, på sikt, avgör reallöneutrymmet. Men reallöneökningar påverkar i sin tur produktiviteten eftersom företagets incitament att höja produktiviteten ökar för att möta kostnadsökningen (Lavoie och Stockhammer 2013). En samordnad lönebildning som utgår från det totala näringslivets produktivitet, och inte enskilda företags bärkraft, bidrar även till att omfördela arbetskraft från lågproduktiva till högproduktiva företag.

För det andra har löneglidningen minskat ännu mer än de centralt avtalade löneökningarna. Löneglidningens andel av de totala löneökningarna i näringslivet har fallit från i genomsnitt 26 procent mellan 1998–2006 till 14 procent mellan 2010–18.¹ Fallet har främst skett bland tjänstemän, men i begränsad utsträckning även inom arbetarkollek-

¹ Enligt Medlingsinstitutets konjunkturlönestatistik och egna beräkningar.

tivet, där löneglidningen sedan finanskrisen endast utgjort nio procent av de totala löneökningarna. Inom offentlig sektor har den högre löneglidningen, jämfört med näringslivet, till största delen tillkommit tjänstemän med sifferlösa avtal. Därtill har politikerna skjutit till extra löneökningar för vissa offentliga anställda yrkesgrupper.

Flera LO-förbund vittnar om att det centrala märket har blivit normerande även i den lokala lönebildningen och att det sällan finns något extra lokalt löneutrymme att förhandla om. På flera avtalsområden förekommer dessutom negativ löneglidning, alltså att avtalsområdets lönesumma ökar långsammare än det centrala märket, på grund av hög personalomsättning. Detta understöds av Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2018), som visar att många företag avstår från att använda högre lön som rekryteringsinstrument, trots rekryteringsproblem, vid nyanställningar. Argumentet att lägre centralt avtalade löneökningar ger ett ökat utrymme för lokal lönebildning stämmer således inte för arbetsmarknaden som helhet.

För det tredje har en kombination av olika *utbudseffekter* medverkat till att hålla tillbaka löneökningarna. En faktor har varit omfattande politiska reformer som syftat till att öka arbetskraftsutbudet och sänka reservationslönerna. Ett exempel är de politiska beslut som resulterade i lägre anslutningsgrad till a-kassan, som enligt en studie av von Buxhoeveden (2019) ledde till dämpade löneökningar.

Även ökad migration har medverkat till ett ökat arbetskraftsutbud, inte minst på grund av rörligheten inom EU/EES. Teoretiskt kan ett ökat arbetskraftsutbud ge upphov till både högre och lägre löner för inhemsk arbetskraft, beroende på om invandrarna är komplement eller

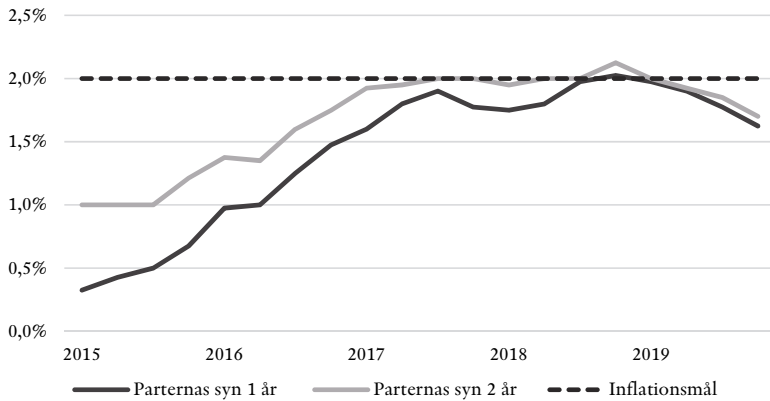
substitut till befintlig arbetskraft. Studier i Norge (Bratsberg m fl 2019) indikerar att arbetskraftsinvandringen från EU/EES har haft betydande negativa löneeffekter för enskilda yrkesgruppers löneutveckling, men mer begränsade effekter på aggregerad nationell nivå.

En fjärde faktor som försvårade lönebildningen vid de senaste avtalsrörelserna var att parternas *inflationförväntningar* på ett och två års sikt var väsentligt lägre än inflationsmålet, även om den fackliga sidan alltid utgår från inflationsmålet i beräkningar av löneutrymme. Enligt Prosperas undersökning – se figur 2 – var arbetsmarknadens parter genomsnittliga inflationsförväntningar, mätt som KPI, på ett och två års sikt 0,5 respektive 1,1 procent under 2015. Under 2016 uppgick förväntningarna på ett respektive två års sikt till 1,2 respektive 1,5 procent. Inflationförväntningarna har därefter påtagligt stigit. Parternas genomsnittliga inflationsförväntningar under 2019 uppgår på ett och två års sikt till 1,8 respektive 1,9 procent. Förväntningarna om prisutvecklingen i närtid ligger således nära inflationsmålet och trovärdigheten för målet har stärkts påtagligt. Därmed bör inflationsmålet återigen utgöra ett ankare för båda parter i den kommande avtalsrörelsen.

En femte förklaring till den lägre löneutvecklingen i Sverige är dämpade *löneökningar i Europa*. Dessa låga löneökningar har importerats genom att parterna på svensk arbetsmarknad fäster stor vikt vid löneutvecklingen i omvärlden, inte minst i Tyskland. Enligt IMF (2017) är Sverige det land i Europa som tydligast har tenderat att följa tysk löneutveckling. Under flera år utgjorde löneökningarna i Europa ett sänke för lönerna i Sverige. Men under senare år har löneökningstakten i Europa tilltagit och lönerna ökade snabbare i *Europa* ^{11 2}

² *Europa 11* består av ett KIX-viktat genomsnitt av Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Italien, Nederländerna, Norge, Spanien, Storbritannien, Tyskland och Österrike.

Figur 2
Parternas inflations-
förväntningar



Anm: Parternas syn avser genomsnittet av arbetstagarnas och arbetsgivarnas syn på ett respektive två års sikt.

Källa: Macrobond och egna beräkningar.

än i Sverige under 2018. 2018 gav tyska kollektivavtal löneökningar på 3,0 procent, där de avtal som slöts 2017 gav 2,5 procent och de avtal som slöts 2018 gav 3,5 procent (Schulten 2019). 2019 väntas de kollektivavtalade löneökningarna i Tyskland bli de högsta sedan millenniumskiftet. Utvecklingen i omvärlden med stigande löneökningstakt är sannolikt gynnsam för svensk löneökningstakt i närtid.

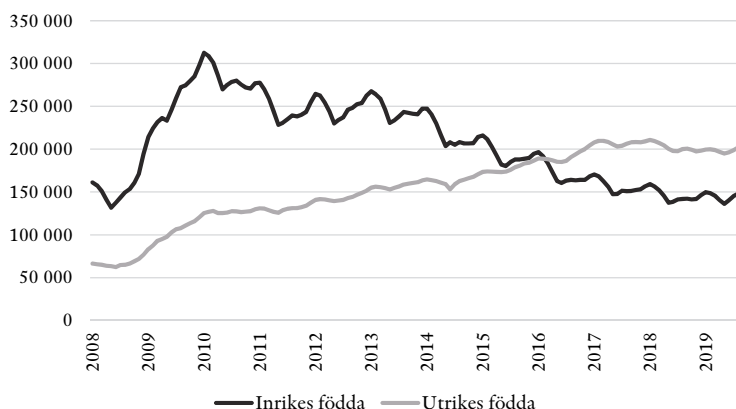
Det samhällsekonomiska löneutrymmet

Det finns ingen etablerad definition av löneutrymmet eller hur det bör beräknas. Men en vedertagen utgångspunkt bland fackliga ekonomer är att lönerna, inklusive löneglidningen, på sikt bör öka i takt med näringslivets produktivitetstillväxt plus näringslivets förädlingsvärdeprisökningar. Vi kallar detta för prismet. Denna norm bör sedan stämmas av mot Europeanormen för att dels ta hänsyn till svensk konkurrenskraft, dels kontrollera prismetens träffsäkerhet. Analysen av löneutrymmet bör därtill beakta andra konkurrenskrafts- och lönsamhetsfaktorer samt ta hänsyn till arbetsmarknadens funktionssätt.

Prismetens komponenter är svår-

mätbara och beräkningarna medför alltid en viss osäkerhet. Eftersom näringslivets produktivitetstillväxt varierar, ibland kraftigt, från år till år är det rimligt att använda ett genomsnitt som åtminstone sträcker sig över en konjunkturcykel. Ett genomsnitt för hela perioden efter finanskrisen ger en god vägledning av en "normal" utveckling av produktiviteten. Vi utgår från inflationsmålet när vi beräknar prismet. Det viktiga är därför att försöka bedöma hur mycket förädlingsvärdepriserna ökar vid två procents inflation. Vanligen ökar förädlingsvärdepriserna några tiondelar långsammare än inflationen. Osäkerheterna i beräkningen av prismet gör det motiverat att redovisa den som ett intervall på +/-0,5 procent.

Europeanormen är ett tydligt men grovt mått som utgör en avstämning av löneutvecklingen mot omvärlden. Utgångspunkten är att det svenska näringslivets löner och arbetskraftskostnader, åtminstone på sikt, bör öka i takt med *Europa 11* som består av länder med ungefär samma produktivitetsnivå och inflationsmål som Sverige. Det kan dock finnas skäl för Sverige att avvika från Europeanormen, exempelvis om det



Figur 3
Antalet registrerade
arbetslösa

Anm: Figuren avser inrikes och utrikes födda, per månad.

Källa: Arbetsförmedlingen, månadsstatistik.

finns skillnader i produktivitetstillväxt, lönsamhet eller resursutnyttjandet på arbetsmarknaden. Nackdelen med Europeanormen är därför att den kan locka till en alltför exakt följsamhet, vilket kan ge Sverige för höga eller för låga löneökningar i förhållande till våra förutsättningar. En annan nackdel är att Europeanormen är bakåtblickande.

Internationell konkurrenskraft och lönsamhet är faktorer som tar hänsyn till Sveriges omvärldsberoende och vårt närings- och investeringsklimat. Här finns ett flertal olika variabler. Under de tre senaste åren har näringslivets lönsamhetsomdöme legat över sitt historiska genomsnitt, industrins vinstandel har ökat och investeringarna som andel av BNP ligger på en god nivå jämfört med många andra EU-länder.

Arbetsmarknadens funktionssätt har betydelse för analysen av löneutrymmet. Arbetsmarknaden mattas nu av efter flera år med stark sysselsättningsökning och EU:s högsta sysselsättningsgrad. Enligt Arbetsförmedlingen (2019) kommer det fortsatt att finnas god efterfrågan på kvalificerad arbetskraft, däribland inom ett stort antal LO-yrken. Samtidigt präglas arbetsmarknaden av en påtaglig tudelning. I dag är ca 60

procent av de inskrivna arbetslösa födda utomlands, varav många med brister i svenska språket och generell svaga kunskaper och färdigheter – se figur 3. Det är en arbetslöshetsproblematik som inte lönebildningen kan lösa på ett effektivt sätt. Men det finns stora behov av riktade åtgärder, också från parterna, för att underlätta etableringen på arbetsmarknaden.

Konjunkturen i Sverige och omvärlden håller på att mattas av. Vår syn är att det i första hand är företagets vinster och lönsamhet, och inte lönerna, som bör anpassas efter normala konjunktursvängningar. En löneökningstakt som understiger det samhällsekonomiska utrymmet riskerar att förstärka en konjunkturavmattning via svagare inhemsk efterfrågan. Det som kan verka rationellt för ett enskilt företag – att ha så låga lönekostnader som möjligt – kan inte generaliseras till att också vara rationellt för hela ekonomin.

Avslutning

Vår utgångspunkt i denna artikel har varit att ge en teoretisk och praktisk inblick i viktiga faktorer bakom den lägre löneökningstakten sedan finanskrisen. Vidare har vi redovisat några centrala

delar i beräkningen, och därefter avstämningen, av ett samhällsekonomiskt löneutrymme.

Vi har konstaterat att det finns faktorer som ur ett fackligt perspektiv ser mer gynnsamma ut jämfört med den föregående avtalsrörelsen.

Det bör dock påpekas att definitionen av löneutrymmet, enligt prisnormen, bygger på antagandet att fördelningen mellan arbete (löneandelen) och kapital (vinstandelen) ska vara oförändrad. Detta ska inte ses som självklart och det kan finnas argument för att utforma lönekrav som överstiger prisnormen i syfte att höja löneandelen.

I slutändan är det givetvis inte ekonomiska beräkningar som fullt ut styr fackliga lönekrav. De förhandlande fackliga organisationerna väger även in gemensamma lönepolitiska mål, exempelvis att utjämna löneskillnader mellan kvinnor och män, i sina samordnade lönekrav. Utfallet av avtalsrörelsen, inklusive den lokala lönebildningen, avgörs till syvende och sist av maktbalansen mellan parterna.

REFERENSER

Arbetsförmedlingen (2019), "Var finns jobben? Bedömning för 2019 och på fem års sikt", rapport, Arbetsförmedlingen, Stockholm.

Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2018), *Arbetsmarknadsekonomisk rapport – hur fungerar kollektivavtalen?*, Arbetsmarknadsekonomiska rådet, Stockholm.

Bratsberg, B, A Moxnes, O Raauum och K H Ulltveit-Moe (2019), "Opening the Floodgates: Industry and Occupation Adjustments to Labour Migration", CEPR Discussion Paper 13670.

von Buxhoeveden, M (2019), "Unemployment Insurance and Wage Formation", IFAU Working Paper 2019:13, Uppsala.

IMF (2017), "Recent Wage Moderation in Sweden", 2017 Article IV Selected Issues Paper, Washington DC.

Konjunkturinstitutet (2017), "Lönebildningsrapporten 2017", Konjunkturinstitutet, Stockholm.

Lavoie, M och E Stockhammer (2013), *Waged Growth: An Equitable Strategy for Economic Recovery*, Palgrave Macmillan, London.

Medlingsinstitutet, Konjunkturlönestatistiken, Medlingsinstitutet, Stockholm.

OECD (2019), "OECD Compendium of Productivity Indicators 2019", rapport, OECD, Paris.

Schulten, T (2019), "Collective Bargaining Report 2018: Large Pay Rises and More Employee Choice on Working Hours", WSI, Düsseldorf.