



fackförbund  
i samverkan

## Lönebildning för jämlikhet - nr 4

Ett projekt av 6F - fackförbund i samverkan

Byggnads, Elektrikerna, Fastighets, Målarna, Seko i samverkan med Katalys

# Industrins lönenormering kan och bör reformerar

Lars Calmfors

# Innehållsförteckning



Förord	3
Sammanfattning	4
1. Inledning	7
2. Utvecklingen fram till dagens avtalssystem och motiven för industrins lönenormering	8
2.1 Avtalssystemet före industriavtalet	8
2.2 Industriavtalet och dagens avtalssystem	8
2.3 Motiven för att industrin ska normera	9
2.4 Relativlöner och obalanser på arbetsmarknaden	10
3. Hur har industrinormeringen fungerat hittills?	12
4. Industrinormeringens ändamålsenlighet framöver	16
4.1 Konjunkturrella skillnader mellan olika sektorer	16
4.2 Strukturella förskjutningar i ekonomin	17
4.3 Invändningar mot analysen	19
5. Möjliga sätt att reformera lönenormeringen	25
5.1 Industrin fortsätter att normera men tar större hänsyn till resten av ekonomin	25
5.2 Fler parter tar ansvar för normeringen	26
5.3 Större möjligheter till relativlöneförändringar	27
5.4 Reformförslagen i tabellform	28
Referenser	29
Noter	31

*Lars Calmfors är verksam vid Institutet för näringslivsforskning och Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet. Han är tacksam för synpunkter från Susanne Ackum, Simon Ek, Karin Kinnerud, Anna Seim, Ann-Sofie Kolm, Åsa Olli Segendorf, Anna Danielsson Öberg och Tommy Öberg.*



**KATALYS.** NO:65



# Förord



1997 undertecknades Industriavtalet. Det har nu gått över 20 år och mycket har hänt såväl här i Sverige som i omvärlden. Industriavtalet är ett samarbetsavtal som bland annat handlar om lönebildning mellan facken inom industrin och arbetsgivarorganisationer inom industrin. Avtalet skrevs i spåren av en period med höga nominella och inflationsdrivande löneökningar. Syftet var att få till stånd en mer kontrollerad lönebildning som tog hänsyn till internationell konkurrenskraft.

Men tiderna förändras. Arbetsmarknaden ser annorlunda ut nu jämfört med 1997. Strukturuomvandling i ekonomin har bland annat gjort att industrisektorn minskat. Andra sektorer har istället växt i snabb takt då människors och samhällets behov har förändrats. Det är inte längre självklart att det är industrin som ensamma ska styra den svenska lönebildningen och sätta normen för vad samhället tål för löneökningstakt.

Ett bärande argument för Industriavtalet år 1997 var att hålla nere inflationen och att inte äventyra konkurrenskraften. Nu 20 år senare är problemen snarare de omvända. Vi har under lång tid istället en inflation som är lägre än Riksbankens mål. Många menar att en orsak till detta är att löneökningstakten varit för låg. Vi delar denna uppfattning.

Ur ett fackligt perspektiv finns fler synpunkter på nuvarande modell där industrin bestämmer alla branschens löneökningstakt. Industriavtalet har bidragit till reallöneökningar under många år. Men när man tittar på fördelningen av dessa reallöneökningar så finns en tydlig vinnare, tjänstemännen. Löneskillnaden, i kronor räknat, har mer än fördubblats mellan arbetare och tjänstemän sedan Industriavtalet tecknades. Detta är en oacceptabel utveckling.

Jämställda löner är en annan aspekt. Löneskillnaden mellan kvinnor och män år 2016, när hänsyn tas till yrke, sektor, utbildning, ålder och arbetstid, var 4,5 procent. Det är ingen hemlighet att arbetsgivarna har avfärdat krav på låglönesatsningar som skulle gynna kvinnodominerade grupper på arbetsmarknaden. Man hävdar att dessa krav inte är förenliga med Industriavtalet. Denna syn leder givetvis till att klyftorna kommer fortsätta att öka. Såväl mellan arbetare och tjänstemän som mellan kvinnor och män. Vi vill gå en annan väg. Vi vill ha minskade klyftor och mer jämställdhet. För att nå detta krävs en ny lönebildningsmodell där det är möjligt att jämma ut löneskillnaderna.

Ett annat argument som ofta lyfts fram av de som

hyllar Industriavtalet är att "för höga" löneökningar är ett hot mot industrins konkurrenskraft. Självklart finns det en övre gräns för hur höga löneökningar vi kan ha i Sverige. Men för låga löneökningar skulle ha negativ effekt på sysselsättningen och att följa europeiska konkurrenters löneökningstakt är inte längre ett relevant argument. Vi måste främst titta på hur produktiviteten ser ut i Sverige.

Vi inom 6F har länge kritiserat den lönebildningsmodell vi har idag där exportsektorn ska sätta "märket" för hela arbetsmarknaden. Grunden i vår kritik ligger i att lönebildningen cementerar dagens löneskillnader samt att vi saknar inflytande över något så avgörande för våra medlemmar som lönenivån.

När man framför kritik mot något bör man också ha ett svar på vad som är alternativet. Vi har i dagsläget inget konkret svar på vad som är alternativet till nuvarande lönebildningsmodell. Mot bakgrund av detta har vi anslagit medel till ett lönebildningsprojekt som tar fram gedigna underlag för att kunna göra en kvalificerad bedömning av nuvarande lönebildningsmodell. Rapporten som du nu läser är en av underlagsrapporterna till denna utredning om lönebildningsmodellen. 6Fs lönebildningsprojekt heter "Lönebildning för jämlikhet".

6F kommer utifrån de underlagsrapporterna som tas fram presentera en slutrapport där vår syn på framtidens lönebildningsmodell bör se ut. Denna kan bygga på nuvarande modell. Den kan också se annorlunda ut.

## **Kristoffer Arvidsson Thonäng**

Projektledare 6Fs lönebildningsprojekt  
"Lönebildning för jämlikhet"

## **Mikael Johansson**

Förbundsordförande Målareförbundet

## **Valle Karlsson**

Ordförande Seko

## **Johan Lindholm**

Ordförande Byggnads

## **Magnus Pettersson**

Ordförande Fastighets

## **Jonas Wallin**

Ordförande Elektrikerna

# Sammanfattning



INDUSTRINS  
LÖNENORMERING  
KAN OCH BÖR  
REFORMERAS

Rådande avtalssystem innebär att de centralt avtalade lönekostnadsökningarna i hela ekonomin styrs av industrins normering. Systemet har varit i kraft sedan de viktigaste parterna i industrin slöt det så kallade Industriavtalet 1997. Lönenormeringen upprätthålls genom ett ramverk som inkluderar ett antal mekanismer:

- Åtaganden från parterna i industrin att verka för att "kostnadsmärket" inom industrin blir den norm som också övriga parter på arbetsmarknaden ska hålla sig till.
- Acceptans i förhandlingsordningsavtalen i den offentliga sektorn för att lönekostnadsökningarna där ska anpassa sig till industrins normering.
- Intern samordning inom både Svenskt Näringsliv och LO.
- Medlingsinstitutets uppgift enligt sin instruktion att bidra till att industrins lönenormering upprätthålls.

Industrins märkessättning har etablerats som en *social norm* vilken ansvarsfulla parter på arbetsmarknaden förutsätts respektera. Systemet upprätthålls genom ett starkt socialt tryck och skambeläggning av parter som försöker bryta mot normen.

## Motiven för industrins normering

Motivet för industrinormeringen är att främja sysselsättningen genom en återhållsam lönebildning. Utgångspunkten är att den internationellt konkurrensutsatta sektorn, vars kärna utgörs av industrin, antas ha starkare drivkrafter för återhållsamhet än andra sektorer. Det beror på att denna sektor har mindre möjligheter att övervältra lönekostnadsökningar på priserna.

Ett problem med industrinormeringen är att den försvårar, eller rentav omöjliggör, relativlöneförändringar genom avtalade löneökningar på förbunds nivå. Sådana relativlöneförändringar kan eftersträvas av olika skäl. De kan avse rättvisemotiv (jämfällbarhets- och jämlikhetsskäl). Det kan också finnas behov av marknadskonforma förändringar för att eliminera obalanser på delarbetsmarknader: brist på eller utbudsöverskott av arbetskraft. Ibland kan skälen sammanfalla som när höjda relativlöner i kvinnodominerade delar av offentlig sektor (vård och omsorg samt skola) skulle minska både bristen på

arbetskraft och innebära mer jämställda löner. Det är anmärkningsvärt att ramverket för löneavtalen lägger så liten vikt vid relativlöneaspekten och då särskilt vid att en av lönebildningens viktigaste funktioner är att bidra till en samhällsekonomiskt effektiv allokering av arbetskraften mellan yrken, branscher och sektorer.

Industrins lönenormering har bidragit till återhållsamma löneökningar under de två senaste decennierna. Detta utgör en skarp kontrast till utvecklingen under decennierna dessförinnan. De låga löneökningarna under de allra senaste åren har främjat sysselsättningen. Men de har också gjort det svårare för Riksbanken att nå sitt inflationsmål och därmed skapat problem för penningpolitiken: låg inflation innebär låga (negativa) räntor och därmed liten fallhöjd för dessa i nästa lågkonjunktur. De låga löneökningarna i kombination med stela relativlöner har också bidragit till arbetskraftsbrist, särskilt i offentlig sektor. De senaste årens löneökningar tycks ha styrts mer av löneökningarna i våra konkurrentländer än av det inhemska arbetsmarknadsläget. Det är sannolikt följden av den strikta märkessättningen från industrins sida.

## Strukturella förändringar ställer nya krav på lönenormeringen

En lönenormering enligt oförändrade principer kan antas fungera sämre under kommande decennier än tidigare. Orsaken är de krav på strukturella förändringar av produktions- och sysselsättningsstrukturen som den demografiska utvecklingen kommer att ställa. En större andel äldre i befolkningen får sannolikt konsekvenser för både privat efterfrågan och offentligt finansierad konsumtion.

En mindre andel av befolkningen i arbetsför ålder kan antas minska den privata sektorns sparande. Andra sidan av det är högre inhemsk efterfrågan på varor och tjänster. Den kommer att riktas mot såväl den internationellt konkurrensutsatta sektorns som den hemmamarknadsorienterade näringslivssektorns produktion. Men effekterna på priserna blir mycket större i den hemmamarknadsorienterade sektorn. Prisökningarna där gör det lönsamt för sektorn att expandera och då öka sin efterfrågan på arbetskraft. Fler äldre ökar vidare behoven av sjukvård och äldreomsorg. Det kan antas leda till att den offentliga sektorns efterfrågan på arbetskraft ökar. Konsekvenserna av dessa förändringar för arbetsmarknaden kommer att bero dels på hur lönebildningen fungerar, dels på vilket arbetskraftsutbud som finns tillgängligt.

Anta att det finns ett outnyttjat, och tillräckligt stort, arbetskraftsutbud – inte minst icke sysselsatta utrikes födda – som kan mobiliseras och användas i den hemmamarknadsorienterade näringslivssektorn och i den offentliga sektorn när arbetskraftsefterfrågan där ökar. I så fall är låga löneökningar som styrs av den internationellt konkurrensutsatta sektorns (industrins) villkor – där priserna ökar långsammare än i den hemmamarknadsorienterade näringslivssektorn – samhällsekonomiskt effektiva. Om den ökade arbetskraftsefterfrågan i den hemmamarknadsorienterade näringslivssektorn och den offentliga sektorn inte tillåts dra upp löneökningarna där, ökar sysselsättningen i dessa sektorer, liksom i hela ekonomin, mer än som annars skulle ske.

Anta i stället att det inte finns något ytterligare arbetskraftsutbud som kan mobiliseras. Om lönerna fortsätter att följa ett lågt industrimärke, leder i så fall den ökade arbetskraftsefterfrågan i den hemmamarknadsorienterade näringslivssektorn och den offentliga sektorn till *arbetskraftsbrist* där. Lönebildningen spelar då inte den samhällsekonomiskt önskvärda rollen att bidra till en effektiv allokering av arbetskraften. Arbetskraft som skulle producera mer nytta i den hemmamarknadsorienterade sektorn och i den offentliga sektorn används i stället i den internationellt konkurrensutsatta sektorn. En effektiv resursallokering kräver i detta fall att lönekostnaderna ökar mer än som passar den internationellt konkurrensutsatta sektorn. Även utan relativlöneförändringar skulle det bidra till en effektivare fördelning av arbetskraften i ekonomin. Den internationellt konkurrensutsatta sektorn skulle inte ha råd att sysselsätta lika många som tidigare. Det skulle frigöra arbetskraft till den hemmamarknadsorienterade sektorn och den offentliga sektorn där arbetskraftsefterfrågan ökat. Omfördelningen av arbetskraft kan emellertid snabbas på om lönerna i dessa sektorer får öka fortare än i den internationellt konkurrensutsatta sektorn så att mer arbetskraft "lockas över".

Verkligheten utgör en blandning av de två beskrivna fallen. Låga löneökningar i hela ekonomin, styrda av ett lågt industrimärke, kan antas påverka sysselsättningen positivt: fler lågkvalificerade kommer i sysselsättning. Men samtidigt accentueras problemen med brist på och ineffektiv allokering av mer kvalificerad arbetskraft. Det är inte troligt att bristproblemen kan lösas genom att fler äldre stannar kvar i arbetskraften eller genom att arbetskraftsinvandringen ökar. I så fall finns det en

*konflikt* mellan sysselsättnings- och allokeringsmål. Fortsatt lönenormering enligt dagens principer riskerar att lägga alltför liten vikt vid allokeringmålet. Låga löneökningar har förmodligen starkt avtagande avkastning därför att sysselsättningsökningarna till följd av ytterligare återhållsamhet i de allmänna löneökningarna blir allt mindre ju högre sysselsättningsgraden (och ju mer "marginell" och svår att anställa återstående "arbetskraftsreserv") blir. Låga löneökningar för mer kvalificerad arbetskraft kan inte antas hjälpa lågutbildade in på arbetsmarknaden i någon högre grad: deras sysselsättning beror i stället på löne(kostnad)erna för just dem.

Marknadskonforma löneökningar kan komma till stånd via den lokala lönebildningen: löneglidning utöver centrala avtal eller helt lokalt framförhandlade löneökningar när de centrala avtalen är sifferlösa. Löneglidningen verkar emellertid påverkas av arbetsmarknadsläget i bara begränsad omfattning. Löner som bestäms helt lokalt på områden där de centrala avtalen är sifferlösa tycks vara mer känsliga för arbetsmarknadssituationen än andra löner, men effekterna är inte påfallande stora. Det är därför troligt att lönerna skulle påverkas mer och snabbare om de centralt avtalade löneökningarna tillåts reagera mer på arbetsmarknadsläget.

### **Möjliga reformer av lönenormeringen**

Kan lönenormeringen förändras? En fråga gäller *vem* som ska svara för normeringen, en annan *hur* den ska ske. Det är också viktigt att skilja mellan hur man ska bestämma en *allmän ökningstakt för lönekostnaderna* som de flesta avtal förutsätts följa och vilka avtalsmässiga *relativlöneförändringar* som ska vara möjliga mellan olika områden.

### **Parterna i industrin fortsätter att normera men tar bredare hänsyn**

En möjlighet är att parterna i industrin även fortsättningsvis bestämmer allmänna lönekostnadsökningar som de flesta avtal ska följa, men att man mer än idag beaktar förhållandena i resten av ekonomin. Ändrade skrivningar i Industriavtalet kan vara ett sätt att manifesteras en sådan strävan. Nuvarande formuleringar måste tolkas som att industrins intressen idag är överordnade mer allmänna samhällsekonomiska aspekter. De senare skulle kunna ges större tyngd.

En mer praktisk fråga är vilka indikatorer som normeringen rent operationellt bör utgå ifrån. Det finns två tankemodeller som har använts för att få

riktvärden för lönekostnadsökningarna: konkurrenskraftsmodellen och inflationsmålsmodellen. Enligt *konkurrenskraftsmodellen* är riktvärdet lönekostnadsökningarna i våra viktigaste konkurrentländer.

*Inflationsmålsmodellen* utgår i stället från Riksbankens inflationsmål för konsumentpriserna. Metodiken är att beräkna den ökningstakt för hela *näringslivets* förädlingsvärdepris som är konsistent med inflationsmålet. Sedan adderas förädlingsvärdeprisökningen och (den trendmässiga) produktivetsökningen i näringslivet till ett riktvärde för lönekostnadsökningen. Industrins parter skulle kunna ta större hänsyn till situationen i hela näringslivet genom att fästa större vikt vid inflationsmålsmodellen än idag.

#### **Fler parter tar ansvar för normeringen**

En annan möjlighet är att fler parter tar ansvar för normeringen. Det skulle naturligen innebära bredare hänsynstaganden även om parterna främst agerar utifrån sina egenintressen. Om de normerande parterna ska ha ett egenintresse av att i högre grad än idag anpassa löneökningarna till utvecklingen i hela ekonomin, bör dessa innefatta också (några) parter i den hemmamarknadsorienterade näringslivssektorn. En vidgning av den normerande kretsen skulle göra det mer naturligt att använda inflationsmålsmodellen som riktvärde för lönekostnadsökningarna, eftersom denna modell tar hänsyn till förhållandena i hela ekonomin.

Däremot är det förmodligen olämpligt att parter i den offentliga sektorn deltar i lönenormeringen. Arbetsgivarorganisationerna på den offentliga sidan är i slutändan politiskt styrda. Det skapar stor risk för att politisk opportunist ska påverka lönebildningen.

#### **Större möjligheter till relativlöneförändringar**

Större möjligheter till relativlöneförändringar skulle vara värdefulla för att påskynda anpassningar till svåra obalanssituationer på olika delarbetsmarknader. I vissa lägen borde det därför vara möjligt för enskilda grupper att avtala om löneökningar som avviker från industrimärket.

Industrins märkessättning upprätthålls idag därför att det ses som en övergripande *social norm* att ansvarsfulla parter i resten av ekonomin *exakt* följer de avtalade lönekostnadsökningarna i industrin. Att avvika uppåt betraktas normalt inte som socialt acceptabelt i "partssverige". Och att avvika nedåt skulle troligen strida mot de förväntningar bland facket medlemmar som etablerats.

Ett sätt att påverka inställningen till relativlöneförändringar kan vara att i olika förhandlingsordningsavtal adressera frågan. Industriavtalet slår nu fast att parterna i industrin ska "verka för att 'kostnadsmärket' inom industrin är den norm inom vilken övriga parter på arbetsmarknaden ska hålla sig". Formuleringen måste tolkas som att de centrala avtalen på arbetsmarknaden enligt parterna i industrin över huvud taget *inte* bör bidra till att relativlöner förändras. Det kunde vara motiverat med en mer tillåtande inställning, till exempel genom en formulering om att "avvikelse från industrins märke kan vara önskvärda i svåra obalanssituationer". Sådana avvikelser bör kunna ske både uppåt (vid mycket stor arbetskraftsbrist) och nedåt (vid risk för stora friställningar). Formuleringar av liknande innebörd skulle även kunna införas i offentlig sektors förhandlingsordningsavtal.

Medlingsinstitutet kan också modifiera sin praxis att dess medlare inte medverkar till avtal om lönekostnadsökningar som överskrider industrinormen. Normalt bör detta inte ske, men principen borde inte upprätthållas på avtalsområden som kännetecknas av mycket stor arbetskraftsbrist.

De viktigaste parterna på arbetsmarknaden skulle kunna tillsätta en oberoende nämnd av ekonomer med uppgift att utifrån olika indikatorer analysera om det finns mycket stora obalanser på enskilda delarbetsmarknader: en *obalansnämnd*. Parter som vill avvika från märket skulle kunna vända sig till nämnden för att få en bedömning som redovisas offentligt. Den skulle inte vara formellt bindande men skulle ändå kunna påverka parternas ställningstaganden. Medlingsinstitutets beslut om vilka avtal som dess medlare ska medverka till kunde också bygga på nämndens bedömningar.

Det är lätt att avfärda varje diskussion om att öppna för större möjligheter till relativlöneförändringar via centralt avtalade löneökningar som farofylld. Men samtidigt är riskerna stora om parterna inte kan hantera krav på relativlöneförändringar bättre än tidigare. Sannolikheten för statliga ingrepp, som lärarlönesatsningarna, ökar då. Det finns betydande risker med att åstadkomma relativlöneförändringar enbart genom lokal lönebildning, eftersom legitimiteten för hela systemet med lönenormering kan äventyras om de vars löner i huvudsak bestäms av de centrala avtalen upplever att allt större andra grupper "rundar" systemet på detta sätt.

# 1. Inledning



Sedan avtalsrörelsen 1998 har de centralt avtalade lönekostnadsökningarna i den svenska ekonomin styrts av industrins normering. Den innebär att de första löneavtalen i en avtalsrörelse sluts i industrin och att dessa sedan följs av övriga parter: industrin sätter det så kallade *märket*.

Det finns en samsyn mellan de flesta organisationerna på arbetsmarknaden om värdet av denna märkessättning. Kontrasten är också stor mot hur lönebildningen tidigare fungerade. Från mitten av 1970-talet till början av 1990-talet utgjorde höga löneökningar en del av den makroekonomiska krisbilden. Ekonomin kännetecknades då av devalveringscykler. Höga löneökningar innebar sjunkande vinster och sysselsättning i den internationellt konkurrensutsatta sektorn. Detta tvingade fram devalveringar av kronan. Dessa bidrog till att hålla uppe inflationen, vilket i sin tur ledde till ytterligare höga löneökningar och så vidare.

Den destruktiva löne-växelkursspiralen bröts under 1990-talet. Förändringen av lönebildningssystemet i kombination med övergången till en trovärdig prisstabilitetspolitik - när Riksbanken ställde upp ett inflationsmål för penningpolitiken och dessutom gjordes mer självständig - brukar anses som de viktigaste förklaringarna.<sup>1</sup> Lönebildningen under de två senaste decennierna har i motsats till tidigare inte genererat några makroekonomiska störningar.

Parallellt med uppslutningen runt lönenormeringen har det emellertid också funnits en kritik mot den - som dessutom har tilltagit över tiden. Ett huvudinslag har varit att normeringen gör det svårare att ändra *relativlöner*. Kritiken från den fackliga sidan har utgått från *rättvise- och fördelningsargument* och handlat om svårigheterna att minska löneskillnaderna mellan olika grupper: kvinnor och män,

arbetare och tjänstemän samt lägre och högre avlönade.<sup>2</sup> Akademisk kritik har i stället betonat att inflexibla relativlöner motverkar en *effektiv allokering* av arbetskraften mellan yrken och sektorer.<sup>3</sup>

En ytterligare fråga under senare år har varit huruvida den aggregerade löneökningstakten i ekonomin varit alltför låg. Diskussionen har främst varit kopplad till Riksbankens svårigheter att nå sitt inflationsmål.<sup>4</sup> Men det har också diskuterats om allmänt högre löneökningar än utrymmet i den internationellt konkurrensutsatta sektorn skulle kunna frigöra arbetskraft därifrån till andra sektorer med stor arbetskraftsbrist.<sup>5</sup>

Denna rapportens huvudtema är lönenormeringens *samhällsekonomiska konsekvenser* i form av effekter på sysselsättning, internationell konkurrenskraft, inflation och arbetskraftens allokering mellan yrken och sektorer. Fokus är inte på fördelningsfrågor. Marknadskonforma förändringar av det slag som diskuteras här kan emellertid innebära att också brett omfattade fördelningsmål uppnås. Det gäller framför allt målet att minska löneskillnaderna mellan kvinnor och män. En lönebildning som gör det lättare att rekrytera personal till kvinnodominerade verksamheter med stor brist på arbetskraft som skola, vård och omsorg främjar också mer jämställda löner.

Framställningen disponeras på följande sätt. Avsnitt 2 beskriver utvecklingen fram till dagens avtalssystem och redovisar motiven för att industrin ska normera. Avsnitt 3 beskriver vilket utfall systemet gett hittills. Avsnitt 4 analyserar hur ändamålsenlig en fortsatt lönenormering enligt oförändrade principer kan antas vara. Avsnitt 5 diskuterar möjliga förändringar av normeringen.

# 2. Utvecklingen fram till dagens avtalssystem och motiven för industrins lönenormering



## 2.1 Avtalssystemet före industriavtalet

Avtalssystemet kännetecknades från andra hälften av 1950-talet till mitten av 1970-talet av stark *formell centralisering*. De avtalsmässiga löneökningarna för arbetare bestämdes i förhandlingar mellan topporganisationerna LO och SAF (Svenska Arbetsgivareföreningen). Till följd av dessas dominerande ställning blev deras avtal styrande också för resten av arbetsmarknaden.

En fördel med centraliseringen var att parterna hade starka drivkrafter att ta samhällsekonomiska hänsyn, det vill säga att beakta de negativa effekter på andra grupper som höga löneökningar för en enskild grupp kan ha. Effekterna kan vara flera. Stora löneökningar i en enskild bransch leder till högre priser på dess produkter, vilket minskar lönernas köpkraft i andra delar av ekonomin. Om löneökningarna i en bransch medför minskad sysselsättning och produktion där kan vidare den samlade skattebasen i ekonomin, och därmed skatteintäkterna, minska. Konsekvensen kan bli minskade offentliga utgifter eller skattehöjningar som drabbar resten av ekonomin. Friställningar till följd av höga löneökningar i en bransch ökar också kostnaderna för arbetslöshetsersättningar, vilka i huvudsak kommer att betalas av de anställda i andra delar av ekonomin via statsbudgeten. Slutligen, och inte minst, kan en stor lönehöjning för en grupp i förhållande till andra upplevas som orättvis av de senare.<sup>6</sup>

De centraliserade LO-SAF-förhandlingarna kan antas ha bidragit till återhållsamhet i lönebildningen eftersom parterna var tvungna att ta samhällsekonomiska hänsyn när de i praktiken bestämde alla löner i ekonomin. LO:s och SAF:s dominans bröts emellertid successivt i takt med att såväl privata tjänstemän som offentliganställda blev allt fler och dessas avtalsförhandlingar kom att bedrivas allt mer självständigt. Centraliseringen på LO-SAF-sidan luckrades också upp och under 1990-talet skedde en övergång till okoordinerade förhandlingar på branschnivå. Därmed försvagades drivkrafterna för återhållsamma löneökningar. De avtalsslutande parterna blev för små för att i någon nämnvärd grad ta samhällsekonomiska hänsyn.

## 2.2 Industriavtalet och dagens avtalssystem

Under den djupa ekonomiska krisen i början av 1990-talet skedde en nedväxling av löneökningarna. Den ägde rum under överinseende av en av regeringen utsedd förhandlingsgrupp, Rehnbergkommissionen, som utövade ett starkt

informellt tryck på parterna. Men när konjunkturen började vända uppåt igen blev löneökningarna i de treårsavtal som slöts för 1995-1997 åter stora trots att arbetslösheten fortfarande var mycket hög. Dessa löneökningar riskerade att motverka en återgång till högre sysselsättning. Det fanns en utbredd oro för att avtalssystemet var dysfunktionellt. I debatten ventilerades tankar om att lagstiftningsvägen inskränka fackens konflikträtt, till exempel genom proportionalitetsregler och begränsningar av möjligheterna till sympatiåtgärder.<sup>7</sup>

Våren 1996 inbjöd regeringen parterna på arbetsmarknaden "att gemensamt formulera nödvändiga förändringar av lönebildningen" för att få den att fungera bättre.<sup>8</sup> Man lyckades emellertid inte nå någon överenskommelse på central nivå. Däremot slöt parter inom industrin i mars 1997 det så kallade *Industriavtalet* som bland annat innehåller regler om förhandling och konflikt. Avtalet satte en ny ram för avtalsförhandlingarna som skulle främja en återhållsam lönebildning. Principen att lönekostnadsökningarna i industrin ska vara normerande för andra delar av ekonomin slogs fast. Industriavtalet kan ses som en självreglering av parternas avtalsförhandlingar i syfte att undvika ingrepp från statens sida.<sup>9</sup>

Industriavtalet har reviderats 2011 och 2016. Revideringarna har inneburit en skärpning av ambitionerna att industrins löneökningar ska vara normerande. I nu gällande avtal formuleras detta som att "en sund och bärkraftig lönebildning förutsätter att förbundsavtalen inom industrin utgör kostnadsnorm och vägledning för arbetskraftskostnader på svensk arbetsmarknad". Vidare åtar sig parterna inom industrin "var och en och gemensamt att verka för att 'kostnadsmärket' inom industrin är den norm inom vilken övriga parter på arbetsmarknaden ska hålla sig".<sup>10</sup> Det innebär i praktiken att de avtal som Industriavtalets parter tecknar med andra motparter också styrs av märket.<sup>11</sup>

Flera andra mekanismer bidrar också till industrinormeringen. Tillsammans med Industriavtalet bildar de det ramverk som upprätthåller systemet.

- SKL:s (Sveriges Kommuners och Landstings) förhandlingsordningsavtal med OFR (Offentliganställdas Förhandlingsråd) och Akademikeralliansen slår fast att "den konkurrensutsatta sektorn<sup>12</sup> har en löne-normerande roll". Arbetsgivarverkets avtal med OFR och Saco-S om förhandlingsordning för det



statliga avtalsområdet stipulerar att "...utfallet av löneförhandlingarna på det statliga området skall bidra till samhällsekonomisk balans och inte störa det konkurrensutsatta näringslivets strävande mot en kostnadsutveckling i nivå med vår omvärld".<sup>13</sup>

- Inom LO sker normalt en samordning. Enligt medlemsförbundens gemensamma långsiktiga mål finns det "en bred samsyn om att det är den internationellt konkurrensutsatta sektorn som ska vara lönekostnadsnormerande". Det sågs uttryckligen att "lönekostnadsnormeringen sker huvudsakligen inom ramen för industriavtalet".<sup>14</sup> LO-förbunden utformar vanligtvis gemensamma avtalskrav. 2016 års avtalsrörelse utgjorde dock ett undantag när förbunden inom 6F gick ut med högre avtalskrav än de övriga.
- Svenskt Näringslivs medlemsförbund har stadgeenlig skyldighet att samverka i avtalsförhandlingarna. Organisationens styrelse får i väsentliga frågor "lämna föreskrifter om kollektivavtalsinnehåll och förfarandet i övrigt".<sup>15</sup> Högre löneökningar än märket måste godkännas av Svenskt Näringslivs beredningsutskott. Det görs i princip bara om avräkning sker i form av "kurant motvaluta" (det vill säga om andra lönekostnader samtidigt sänks eller om arbetsgivarsidan uppnår andra mål som kan åsättas ett monetärt värde). Det tycks vara lättare att upprätthålla samordning inom Svenskt Näringsliv än inom LO. En förklaring kan vara att en större andel av konfliktfonderna är centrala på arbetsgivarsidan än inom LO. Svenskt Näringsliv har ungefär dubbelt så stora konfliktfonder som medlemsförbunden, medan huvuddelen av strejkkassorna inom LO finns hos fackförbunden.<sup>16</sup>
- Slutligen har det statliga Medlingsinstitutet enligt sin instruktion uppgiften att "tillvarata och upprätthålla den samsyn som finns på arbetsmarknaden om den konkurrensutsatta sektorns roll".<sup>17</sup> Det ska bland annat ske genom samråd med parterna om de samhällsekonomiska förutsättningarna för avtalsförhandlingarna. En viktig roll spelas av institutets årsrapporter om avtalen och lönebildningen (som kompletteras av Konjunkturinstitutets mer analytiska lönebildningsrapporter). Medlingsinstitutet har inga tvångsmedel till sitt förfogande, men dess medlare - som kopplas in vid oenighet mellan parter på avtalsområden som saknar förhandlingsordningsavtal - medverkar inte till avtal om lönekostnadsökningar över industrinormen.<sup>18</sup>

Sammanfattningsvis har industrimärket etablerats som en stark *social norm* vilken parter på arbetsmarknaden som vill framstå som ansvarsfulla måste

respektera. Industrins lönenormering utgör ett *informellt* arrangemang som åstadkommer en liknande samordning med samhällsekonomiska hänsynstaganden av lönekostnadsökningarna som den tidigare LO-SAF-centraliseringen. Det beror på att parterna i industrin kan räkna med att de bestämmer de avtalsmässiga löneökningarna i hela ekonomin när de sluter sina avtal.<sup>19</sup> Till skillnad från under de centraliserade avtalen är det inte längre fråga om formell delegering till topporganisationer att sluta avtal, utan den informella samordningen upprätthålls genom ett starkt socialt tryck och skambeläggning av parter som försöker bryta mot industrinormen. Ett exempel är när Byggnads och Målarna i 2016 års avtalsrörelse avbröt sina strejker, syftande till högre löneökningar än vad industrifacken uppnått, sedan Svenskt Näringsliv och LO gjort ett gemensamt utspel om att de redan träffade avtalen inom industrin och handeln skulle vara normerande.<sup>20</sup>

### 2.3 Motiven för att industrin ska normera

Industriavtalet baseras på uppfattningen att "industrin spelar en avgörande roll för det svenska samhällets utveckling och välstånd".<sup>21</sup> I avtalet konstateras också att industrisektorn svarar för drygt en fjärdedel av den totala sysselsättningen i ekonomin när hänsyn tas till både direkt och indirekt sysselsättning (den senare avser den sysselsättning som genereras i andra sektorer av produktion av insatsvaror och insatstjänster till industrin).<sup>22</sup> Industriavtalet gör klart att "utgångspunkten för förhandlingarna inom industrin är *industrins villkor och förhållanden*" (min kursivering) även om det läggs till att "hänsyn också måste tas till den svenska ekonomin i dess helhet".<sup>23</sup> Det slås också fast att "industrins utsatthet för internationell konkurrens innebär att arbetskraftskostnadsökningar långsiktigt måste stå i överensstämmelse med den internationella utvecklingen, främst i våra viktigaste konkurrentländer".<sup>24</sup>

Det *samhällsekonomiska* motivet för att lönekostnadsökningarna i hela ekonomin ska styras av industrins villkor är att det antas gynna sysselsättningen i stort. Detta synsätt präglade till exempel propositionen om inrättandet av Medlingsinstitutet 1999.<sup>25</sup> Argumentet återkommer också regelbundet i Medlingsinstitutets årsrapporter.

Det finns två skäl till varför lönekostnadsökningar som passar industrin kan främja sysselsättningen. Det första är att den internationellt konkurrensutsatta sektorn (som industrin är kärnan i) är så viktig att utvecklingen där har stor påverkan på den totala sysselsättningsutvecklingen. År 2014 var knappt 400 000 personer sysselsatta i direkt industriproduktion. Men ännu fler, drygt 450 000, sysselsattes indirekt i andra branscher med produktion av insatsvaror och insatstjänster till industrin.<sup>26</sup> Argumentationen får också stöd av att sysselsättningsvariationerna under de tidigare

devalveringscyklerna i hög grad styrdes av kostnadsutvecklingen i industrin i förhållande till omvärlden.<sup>27</sup> Resonemanget ligger också i linje med den så kallade EFO-modellen som under 1970-talet sågs som ett riktmärke för löneökningarna. Modellens rekommendation var att lönekostnadsökningarna i hela ekonomin skulle följa *utrymmet* i den internationellt konkurrensutsatta sektorn, det vill säga summan av pris- och produktivitetssökningar där. Högre lönekostnadsökningar än så leder enligt detta synsätt till en krympning av sektorn med negativa konsekvenser för sysselsättningen i hela ekonomin.<sup>28</sup>

Ett andra argument för att den internationellt konkurrensutsatta sektorn ska normera är att drivkrafterna för återhållsamhet är störst i denna sektor. Hård internationell konkurrens gör det svårt att övervältra lönekostnadsökningar på priserna i sektorn på det sätt som kan ske i hemmamarknadsinriktade delar av näringslivet. Därför blir konsekvenserna för sysselsättning och vinster av för höga lönekostnadsökningar värre, vilket antas verka disciplinerande på parterna.<sup>29</sup>

Resonemangen ovan utvecklades egentligen för en ekonomi där man strävade efter att hålla en fast växelkurs. Idag styrs penningpolitiken i stället av ett inflationsmål och växelkursen är rörlig. Det går emellertid fortfarande att hävda att den internationellt konkurrensutsatta sektorn har starkare incitament till återhållsamhet än hemmamarknadsorienterade näringslivsbranscher. Höga löneökningar i de senare kan visserligen inte längre övervältras på priserna på det sätt som var möjligt med fast växelkurs: om inflationsmålet hotas höjer nämligen Riksbanken styrräntan, vilket får negativa effekter på vinster och sysselsättning där. Den hemmamarknadsorienterade näringslivssektorn har därför idag starkare drivkrafter för återhållsamma lönekostnadsökningar än den hade med fast växelkurs. Men den internationellt konkurrensutsatta sektorn kan ha "dubbla incitament" till låga löneökningar: dels påverkar höga löneökningar vinster och sysselsättning negativt vid en oförändrad växelkurs, dels förstärks dessa effekter av att kronan kan antas stiga i värde när Riksbanken höjer räntan för att uppnå inflationsmålet. Mot detta kan dock invändas att den senare effekten är osäker eftersom växelkursen ofta rör sig på ett oförutsägbart sätt. Det kan göra sambandet mellan å ena sidan lönekostnadsökningar och å andra sidan vinst- och sysselsättningsutveckling i den internationellt konkurrensutsatta sektorn otydligt.<sup>30</sup>

## 2.4 Relativlöner och obalanser på arbetsmarknaden

Industrinormeringen innebär att de avtalade lönekostnadsökningarna i resten av ekonomin ska följa dem i industrin. Systemets akilleshäla är att denna princip försvårar - eller rentav omöjliggör - relativlöneförändringar genom sifferfatta avtal på

förbunds nivå. Andra avtalsområden kan inte avtala om lika höga löneökningar som i industrin och samtidigt avtalsvägen förändra relativlönerna gentemot den. Förändringar av de faktiska relativlönerna kan då bara komma till stånd genom löneglidning utöver de centrala avtalen eller genom lokal lönebildning inom ramen för sifferlösa avtal. Dessa möjligheter diskuteras i avsnitt 4.3.

Relativlöner kan mätas i många dimensioner. De vanligast diskuterade i avtals sammanhang är:

- Kvinnor - män.
- Lägre avlönade - högre avlönade.
- Arbetare - tjänstemän.
- Mellan olika branscher, sektorer och yrken.

Relativlöneförändringar kan eftersträvas av olika skäl. De kan avse rättvisemotiv (jämfällbarhets- eller jämlikhetsskäl). Men det kan också finnas behov av marknadskonforma förändringar för att korrigera obalanser på delarbetsmarknader: brist på eller utbudsöverskott på arbetskraft. Ibland kan skälen sammanfalla som när höjda relativlöner i kvinnodominerade delar av offentlig sektor (skola, vård och omsorg) både minskar bristen på arbetskraft och ger mer jämställda löner.

LO-förbundens gemensamma långsiktiga mål innefattar preciserade relativlöneförändringar av rättviseskäl fram till år 2028.<sup>31</sup> Man vill minska löneskillnaderna såväl mellan arbetare och tjänstemän som mellan kvinnor och män. Ett annat mål är att lägsta löner ska öka mer än genomsnittslönen för arbetare. Samtidigt menar man att "det är fullt möjligt att förena en väl fungerande kostnadsnormering med en fördelningsnormering som kan realisera fackföreningsrörelsens fördelningspolitiska mål" och att "relativlöneförändringar är möjliga utan att den internationellt konkurrensutsatta sektorns lönekostnadsnormering roll åsidosätts".<sup>32</sup> Men hur detta ska gå till förklaras inte. Det är svårt att förstå att det skulle vara möjligt som lönekostnadsnormeringen fungerar idag. Det gäller främst målet att minska löneskillnaderna mellan män och kvinnor, eftersom den viktigaste förklaringen till dem är att kvinnor och män återfinns i olika yrken (och därmed i olika sektorer och branscher med skilda lönelägen).<sup>33</sup>

Ett problem för lönenormeringen - inte minst i 2017 års avtalsrörelse - har varit att hantera de låglönesatsningar som LO-förbunden fått igenom i sina avtal. Dessa har inneburit att de procentuella löneökningarna på avtalsområden med många lågavlönade (till exempel i handeln) överskridit industrimärket. Från arbetsgivarsidan har i regel hävdats att lönekostnadsnormeringen ändå upprätthållits därför att det skett en avräkning mot andra kostnadsposter. Detta har ofta bestridits från fackligt håll. För en utomstående är det oftast omöjligt att bedöma utfallet. Medlingsinstitutets redogörelser för sina medlingsuppdrag på olika avtalsområden ger i allmänhet inte heller någon hjälp

utan återger i de flesta fall bara att arbetsgivare och fack gjort olika bedömningar.<sup>34</sup> Detta speglar troligen en uppfattning från institutets sida att avsaknad av transparens gör det lättare för parterna att komma överens och minskar sannolikheten för att enstaka överskridanden av industrinormen ska trigga en process av allmänt högre löneökningar.<sup>35</sup> Det reser emellertid frågan om inte medvetna strävanden efter låg transparens på sikt kan hota avtalssystemets legitimitet. Detta diskuteras i avsnitt 4.3.

I propositionen om tillskapandet av Medlingsinstitutet spelade överväganden om relativlöner i stort sett ingen roll. Denna aspekt berörs bara på ett enda ställe, där det konstateras att "även om det råder samsyn om den konkurrensutsatta sektorns lönenormerande roll måste Medlingsinstitutet i sin verksamhet beakta andra sektors behov av att uppnå balanserade lönestrukturer exempelvis i syfte att motverka rekryteringsproblem och lönediskriminering".<sup>36</sup> Men någon vidare precisering ges inte och det finns inga generella formuleringar i Medlingsinstitutets instruktion om hur det ska förhålla sig till behovet av eventuella relativlöneförändringar. Däremot har institutet fått uppgiften att "analysera löneutvecklingen från ett jämställdhetsperspektiv". Det sker genom att man årligen publicerar en analys av löneskillnaderna mellan kvinnor och män.<sup>37</sup>

Medlingsinstitutets årsrapporter innehåller en standardformulering om att "en väl fungerande lönebildning möjliggör relativa löneförändringar".<sup>38</sup> Medlingsinstitutet (2014) anger principer för hur sådana kan komma till stånd avtalsvägen tagna från den utvärdering av Medlingsinstitutet som gjordes

2006.<sup>39</sup> Enligt dessa kräver avsteg från normen samtycke från motparten, att parterna själva måste övertyga resten av arbetsmarknaden om det berättigade i avstegen och att de ska vara del i en långsiktig förändringsprocess. Dessa kriterier utgör en stark begränsning av möjligheterna till centralt avtalade relativlöneförändringar. Kravet på samtycke från motparten, som lett till att Medlingsinstitutets medlare inte medverkar till avtal med lönekostnadsökningar över industrinormen (se avsnitt 2.2 ovan), innebär att arbetsgivar sidan i praktiken ges vetorätt mot sådana. Det är troligt att den utnyttjas även i lägen med svår arbetskraftsbrist, eftersom det ofta kan vara mer lönsamt för företagen i ett arbetsgivarförbund att leva med sådana problem än att lösa dem genom att acceptera högre löner.<sup>40</sup>

En av lönebildningens viktigaste funktioner är att bidra till en *samhällsekonomiskt effektiv allokering* av arbetskraften mellan yrken, branscher och sektorer. Det är anmärkningsvärt hur liten vikt ramverket runt industrinormeringen lägger vid detta. Ett uttryck för det är att Medlingsinstitutets årsrapporter helt saknar analyser av obalanser på delarbetsmarknader och särskilt då av situationer med arbetskraftsbrist. Konjunkturinstitutets årliga lönebildningsrapporter uttrycker ibland en medvetenhet om dessa problem och diskuterar problem med arbetskraftsbrist<sup>41</sup>, men också här spelar överväganden om detta en mycket begränsad roll. Enligt LO-förbundens gemensamma långsiktiga måldokument däremot har relativlöneförändringar ingen roll att spela när det gäller att fördela arbetskraften mellan olika delar av ekonomin.<sup>42</sup>

# 3. Hur har industrinormeringen fungerat hittills?



Detta avsnitt beskriver kortfattat hur lönebildningen fungerat sedan Industriavtalets tillkomst 1997.

Figur 1 visar hur de nominella löneökningarna kommit ner på lägre nivåer från och med slutet av 1990-talet. Svängningarna i löneökningstakten har också varit mycket mindre än tidigare.

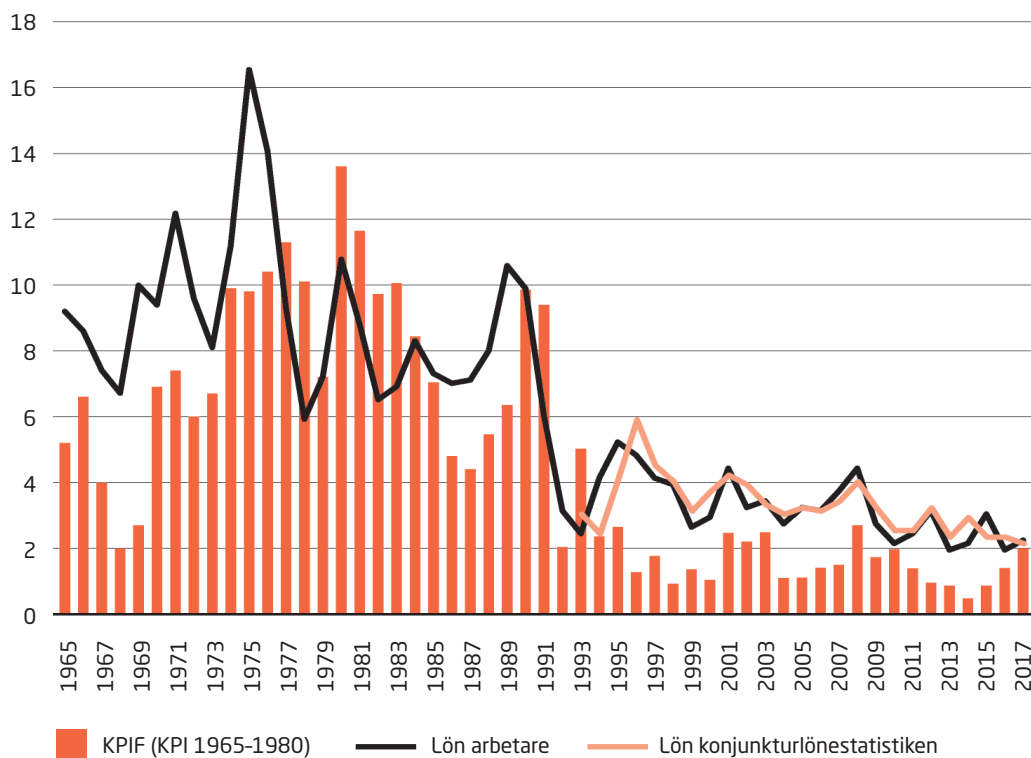
Figur 2 är en annan illustration av utvecklingen före och efter Industriavtalets tillkomst. Löne-kostnadsandelen i ekonomin har under de senaste 25 åren legat på en lägre nivå än tidigare och svängningarna i den har varit begränsade.

Skillnaden mellan de nominella löneökningarna och inflationen i Figur 1 visar reallönetillväxten. Den har varit god sedan mitten av 1990-talet. Kontrasten till den svaga utvecklingen från mitten av 1970-talet till början av 1990-talet är stor. Industrins parter brukar tillskriva Industriavtalet och industrins lönenormering äran för att reallönerna stigit så mycket under de senaste två decennierna.<sup>43</sup> Det är missvisande. De

goda reallöneökningarna beror främst på att produktivitetstillväxten steg från mitten av 1990-talet och förblev hög i drygt ett decennium. Huvudförklaringen var en exceptionellt hög produktivitetstillväxt i branschen informations- och kommunikationstjänster (bland annat beroende på Ericssons dåvarande framgångar i telekombranschen) som drev upp produktivetsökningarna i näringslivet som helhet. Industriavtalet och industrins lönenormering kan ha bidragit till de snabba produktivetsstegringarna genom att tillåta högre och mer stabila vinstandelar än under 1970- och 1980-talet, men det är vilseledande att lyfta fram industrins lönenormering som den främsta orsaken till de goda reallöneökningarna.

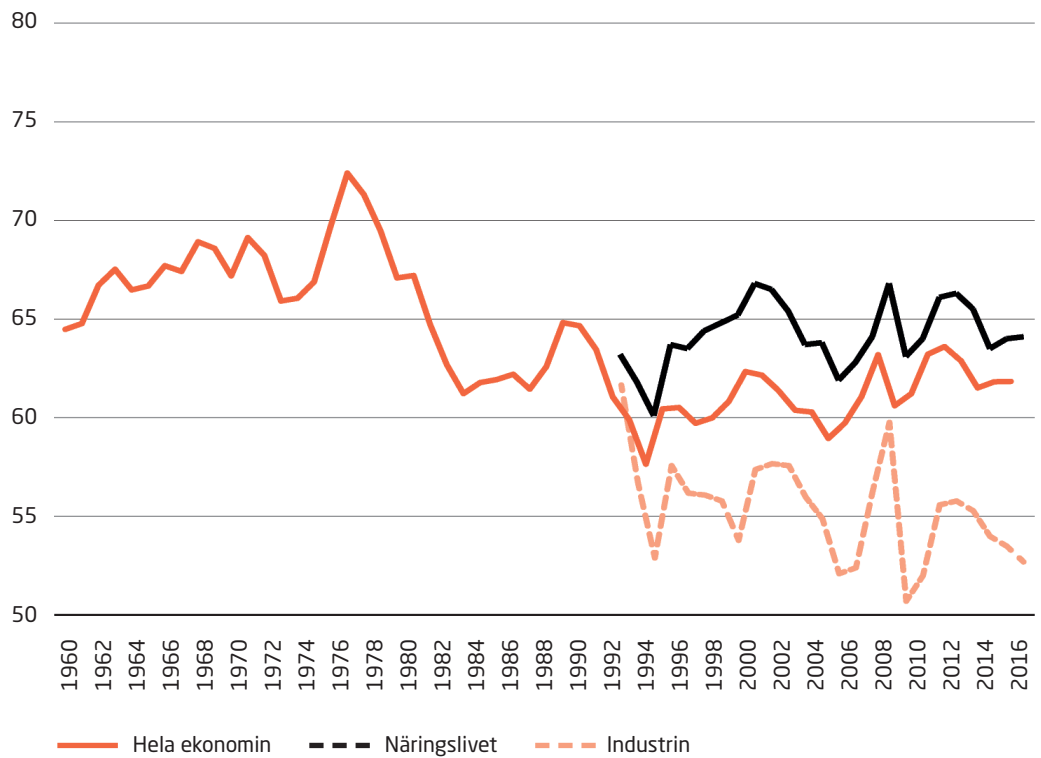
Figurerna 3 och 4 relaterar de två senaste decenniernas nominella löneökningar till arbetsmarknadsläget. Kombinationerna av löneökningar och arbetslöshet under olika år följer någorlunda väl

**Figur 1** Nominell löneökning och inflation, procent.



Anm: Lön konjunkturlönestatistiken avser genomsnittlig lön i näringslivet.

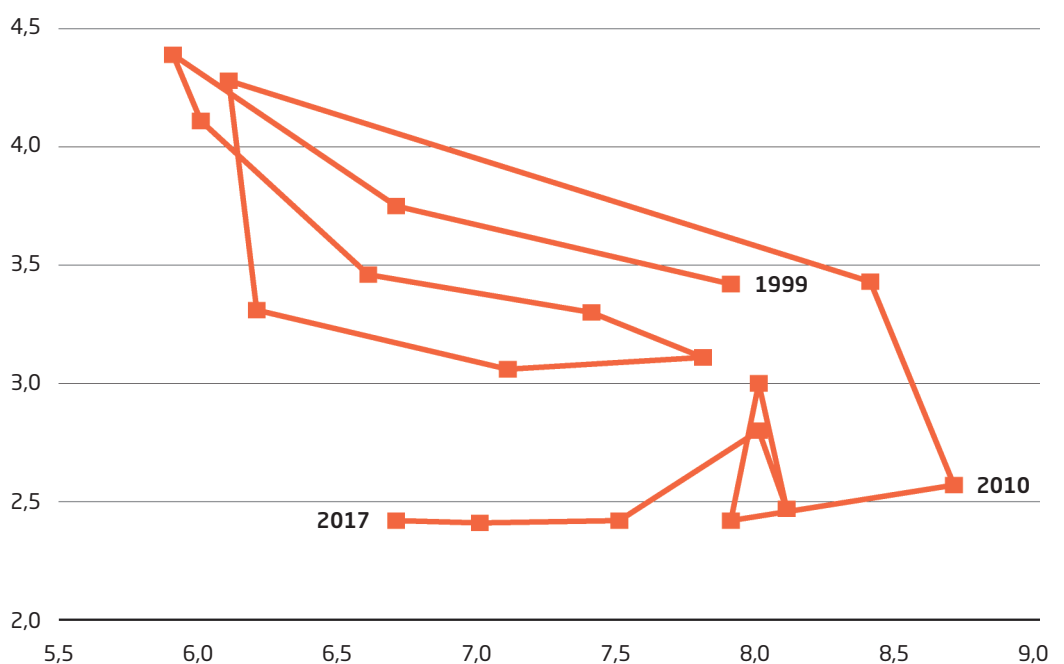
**Figur 2 Lönekostnadsandel i hela ekonomin, näringslivet och industrin, procent av förädlingsvärde till faktorpris.**



Anm: Lönekostnaderna för anställda i näringslivet har räknats upp med imputerade lönekostnader för egenföretagare. Näringslivet exkluderar små- och fritidshus.

Källor: Ameco (hela ekonomin) och Konjunkturinstitutet (näringslivet och industrin).

**Figur 3 Nominella löneökningar (vertikal axel) och arbetslöshet (horisontell axel), procent.**



Källor: Medlingsinstitutets Konjunkturlönestatistik och SCB:s Arbetskraftsundersökningar.

en traditionell Phillipskurva under perioden 1999–2010 med högre löneökningar när arbetslösheten är lägre och vice versa. Men från 2010 och framåt har löneökningarna varit avsevärt mindre än tidigare. De har legat ganska konstant runt 2,5 procent per år oberoende av arbetslöshetens nivå.

Figur 4 visar i stället de nominella löneökningarna och det så kallade arbetsmarknadsgapet, skillnaden mellan faktiskt och potentiellt arbetade timmar i ekonomin, som Konjunkturinstitutet beräknar. Löneökningarna följde arbetsmarknadsgapet mycket väl fram till 2014. Men därefter bryts sambandet: när arbetsmarknadsgapet förändras i positiv riktning ökar inte lönestegringsstakten enligt tidigare mönster.

Ett skäl till att löneökningarna under senare år har varit lägre än vad de "borde" enligt tidigare samband är förmodligen att produktivitetstillväxten minskat sedan 2007.<sup>44</sup> En annan trolig orsak, som lyfts fram av bland andra IMF (2017a) och Konjunkturinstitutet (2017b), är att industrins parter i sina avtalsförhandlingar i hög grad låtit sig påverkas av de låga lönekostnadsökningarna i våra främsta konkurrentländer. Löneökningarna i Sverige har, särskilt från och med år 2008, följt de avtalade löneökningarna i Tyskland mycket väl.<sup>45</sup>

Enligt vedertagen arbetsmarknadsteori främjar ett lågt *lönetryck* (det vill säga låga löneökningar vid ett givet arbetsmarknadsläge) sysselsättningen.<sup>46</sup> Löneökningar som leder till lägre inflation betyder att Riksbanken sänker sin styrränta. Det ökar inhemsk efterfrågan och därmed även produktion och sysselsättning. Man kan också se det som att bestående hög sysselsättning förutsätter att arbetsmarknadens parter i en sådan situation avstår från att höja företagets reala lönekostnader så att sysselsättningen faller igen.

Resonemangen ovan gäller i en normalsituation. Med mycket låg inflation i ett läge med lågt resursutnyttjande som under 2009–2015 blir analysen mer komplicerad. Det beror på att penningpolitiken påverkar efterfrågan via *realräntan*, det vill säga skillnaden mellan den nominella räntan och inflationen. Centralbanker försöker därför i djupa lågkonjunkturer uppnå en kraftigt negativ realränta, alltså hålla nominalräntan betydligt lägre än inflationen. Eftersom det finns gränser för hur negativ Riksbankens styrränta kan sättas, begränsar

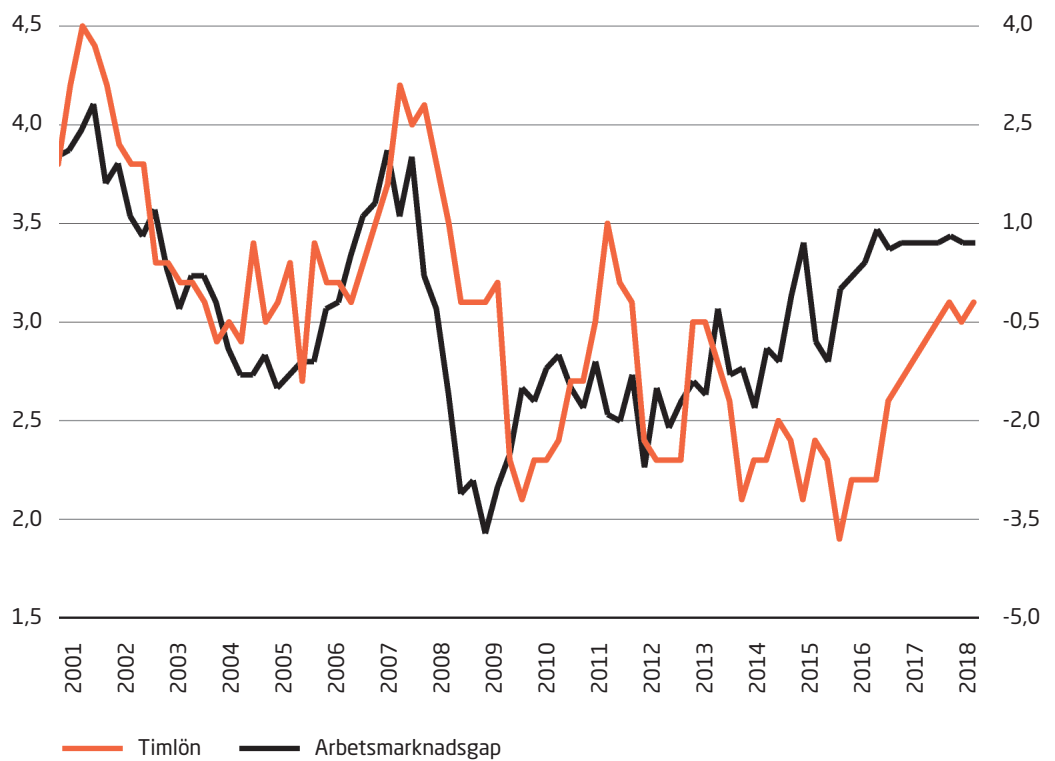
låg inflation möjligheterna till negativa realräntor. Låga löneökningar som bidrar till låg inflation kan därför, i lägen då det är svårt att sänka den nominella räntan mer (göra den ännu mer negativ), *höja* realräntan med negativa effekter på efterfrågan, produktion och sysselsättning som följd.<sup>47</sup>

Generellt gäller att om låga löneökningar försvårar för Riksbanken att nå sitt inflationsmål, så kommer de nominella räntorna att – som nu – hållas på en låg (negativ) nivå även i goda tider. Då finns bara liten, eller ingen, fallhöjd för räntorna när konjunkturen försvagas igen, vilket kan bidra till att nästa lågkonjunktur fördjupas.

För arbetsgivarna i industrin kan låga nominella löneökningar rentav ha en självförstärkande effekt på incitamenten att hålla nere dessa. De låga löneökningarna bidrar i sig till högre vinster. Om Riksbanken dessutom tvingas att hålla låga räntor för att uppnå inflationsmålet, förblir kronan svag, vilket ger ytterligare positiva effekter på vinsterna (se diskussionen om "dubbla incitament" för återhållsamhet i lönebildningen i avsnitt 2.3). För facken i industrin är incitamenteffekterna i en god konjunktur mer oklara: å ena sidan håller växelkurseffekten av låga löneökningar tillbaka reallöneökningarna, å andra sidan innebär den en bättre sysselsättningsutveckling i denna del av ekonomin.

I rådande högkonjunktur har de låga löneökningarna bidragit till den starka arbetskraftsbristen. Denna illustreras i Figur 5. Bristen på arbetskraft är betydligt större i offentlig än i privat sektor. Att så är fallet hänger ihop med svårigheterna att i dagens lönebildningssystem åstadkomma tillräckliga relativlönehöjningar för kategorier av arbetstagare (till exempel lärare, sjuksköterskor, poliser och anställda i försvarsmakten) som det råder stor brist på. Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017) visade hur spridningen i avtalsmässiga löneökningar mellan olika delar av ekonomin minskat under det senaste decenniet.<sup>48</sup> Det kan tolkas som att industrimärket över tiden blivit allt mer bindande för de avtalade löneökningarna. Konjunkturinstitutet (2018b) finner att fördelningen av de totala individuella löneökningarna (inkluderande löneglidning) i privat sektor "blivit mer sammanpressad över tid och koncentrerad kring industrins normerande märke", vilket skulle kunna bero på att industriavtalet fått en mer normerande roll.<sup>49</sup>

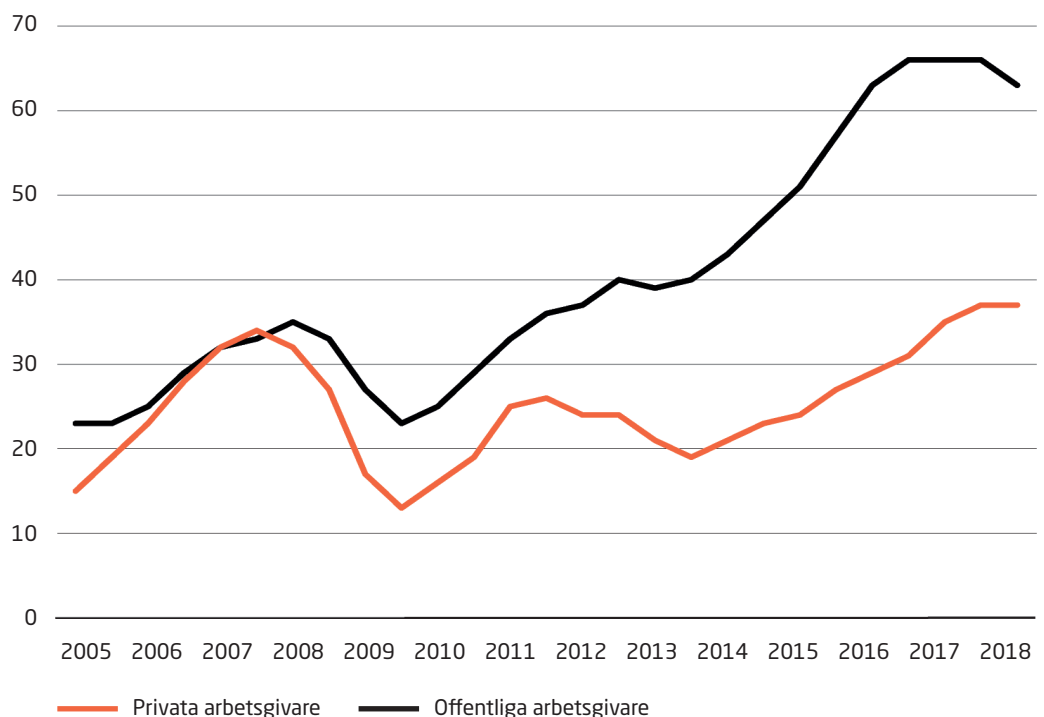
**Figur 4 Nominella löneökningar (vänster axel) och arbetsmarknadsgap (höger axel), procent.**



Anm: Arbetsmarknadsgapet anger skillnaden mellan faktiskt och potentiellt antal arbetade timmar i procent av antalet potentiellt arbetade timmar.

Källor: Medlingsinstitutet och Konjunkturinstitutet.

**Figur 5 Andelen privata respektive offentliga arbetsgivare som uppger brist på arbetskraft, procent.**



Anm: Data avser arbetsgivare som under det senaste halvåret upplevt brist på arbetskraft.

Källa: Arbetsförmedlingen.

# 4. Industrinormeringens ändamålsenlighet framöver<sup>50</sup>



När man diskuterar industrinormeringens ändamålsenlighet framöver är det lämpligt att skilja mellan problem som kan uppkomma därför att olika sektorer kortsiktigt kan befinna sig i olika konjunkturfaser och problem som beror på långsiktiga strukturella förändringar.

## 4.1 Konjunkturrella skillnader mellan olika sektorer

Lönekostnadsökningar som inte anpassar sig till utvecklingen över konjunkturen i olika sektorer kan bidra till att svängningarna i produktion, sysselsättning och vinster blir större än som annars skulle vara fallet. För fackliga organisationer kan det dessutom uppstå legitimitetsproblem om det utrymme som finns för löneökningar i ett gott konjunkturläge inte tas ut.

Hur stora dessa problem är beror på hur väl utvecklingen i olika sektorer samvarierar. Detta studerades av Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017). Närmare bestämt undersöktes samvariationen mellan utrymme för lönekostnadsökningar (de lönekostnadsökningar som är förenliga med oförändrade vinst- och lönekostnadsandelar, det vill säga summan av förädlingsvärdepris- och produktivitetsförändring) i olika sektorer av näringslivet. Tabell 1 återger resultaten i form av korrelationskoefficienter mellan de årliga utrymmena i industrin och i övriga sektorer.

Samvariationen mellan industrin och byggsektorn var hög under perioden 2005-2015, mycket högre än under perioden 1981-2004. Däremot har samvariationen med industrin minskat kraftigt för tjänstesektorn som helhet och var mycket låg under den senare perioden.

I studien delades också den privata tjänstesektorn upp i en del som var utsatt för direkt utländsk konkurrens om kunderna och en del som var hemmamarknadsorienterad. Samvariationen var hög och ökade mellan utrymmena för lönekostnadsökningar i den direkt internationellt konkurrensutsatta tjänstesektorn och i industrin. Men detta gällde inte för den hemmamarknadsorienterade tjänstesektorn och industrin. Där var samvariationen under perioden 2005-2015 rentav kraftigt negativ: utrymme för lönekostnadsökningar *minskade* i den hemmamarknadsinriktade tjänstesektorn när det ökade i industrin.

Ett annat sätt att dela upp den privata tjänstesektorn är utifrån hur beroende olika branscher är av leveranser till industrin, det vill säga hur stor del av produktionen som utgör *input* till den. De i den meningen industrinära tjänsterna uppvisar en ökande samvariation med industrin, medan motsatsen gäller för de icke industrinära tjänsterna. För de senare var samvariationen med industrin (svagt) negativ under den senaste tidsperioden.

Analysen ger alltså stöd för att utrymme för lönekostnadsökningar i delar av den privata tjänstesektorn på kort sikt har utvecklats annorlunda än utrymme i industrin. Detta kan ses som ett problem, men så länge det är fråga om tillfälliga avvikelser (mindre utrymme ett år, större ett annat), så är det ändå begränsat. Mycket stora problem kan däremot uppstå om det äger rum *strukturella* förändringar som innebär att utrymme för lönekostnadsökningar under längre tid skiljer sig åt mellan olika sektorer. Detta diskuteras i de följande avsnitten.

Tabell 1. Korrelationer mellan utrymmena för lönekostnadsökningar i industrin och i andra näringslivssektorer

	Andel av näringslivets förädlingsvärde (procent)	1981-2004	2005-2014/2015	Förändring
Byggsektor	7,4	0,22	0,86	0,64
Tjänstesektor	68,1	0,58	0,16	-0,42
Direkt internationellt konkurrensutsatt tjänstesektor	31,2	0,64	0,70	0,06
Hemmamarknadsorienterad tjänstesektor	36,9	0,29	-0,68	-0,97
Industrinära tjänstesektor	18,8	0,28	0,42	0,14
Icke industrinära tjänstesektor	49,4	0,56	-0,20	-0,76

Anm: Tjänstebanscher där summan av export och import som andel av bruttoproduktionen var större än 20 procent definieras som direkt internationellt konkurrensutsatta, övriga som hemmamarknadsorienterade. Tjänstesektorer där andelen av bruttoproduktionen som används som *input* av industrin överstiger 8,8 procent (genomsnittet för ekonomin) klassificeras som industrinära, övriga som icke industrinära. Korrelationerna under den senaste perioden avser 2005-2015 för bygg- och tjänstesektorerna och 2005-2014 för övriga sektorer.

Källa: Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017), fördjupning 2.2.



## 4.2 Strukturella förskjutningar i ekonomin

Industrinormeringen kan komma att fungera betydligt sämre än tidigare om det sker strukturella förskjutningar som påverkar den slutliga efterfrågans fördelning mellan olika sektorer och därmed ställer krav på att arbetskraften ska fördelas om. Det finns skäl tro att sådana förändringar kommer att ske framöver. Dessa hänger ihop med den demografiska utvecklingen.

Enligt SCB:s befolkningsprognoser kommer andelen äldre att öka kraftigt framöver. Figur 6 visar att både den demografiska äldreförsörjningskvoten (kvoten mellan antalet personer över 65 år och antalet personer 20-64 år) och den totala demografiska försörjningskvoten (kvoten mellan å ena sidan summan av antalet personer 0-19 år och antalet personer över 65 år och å andra sidan antalet personer 20-64 år) förväntas öka kontinuerligt under resten av seklet. Det mesta av ökningen sker under de närmaste decennierna.

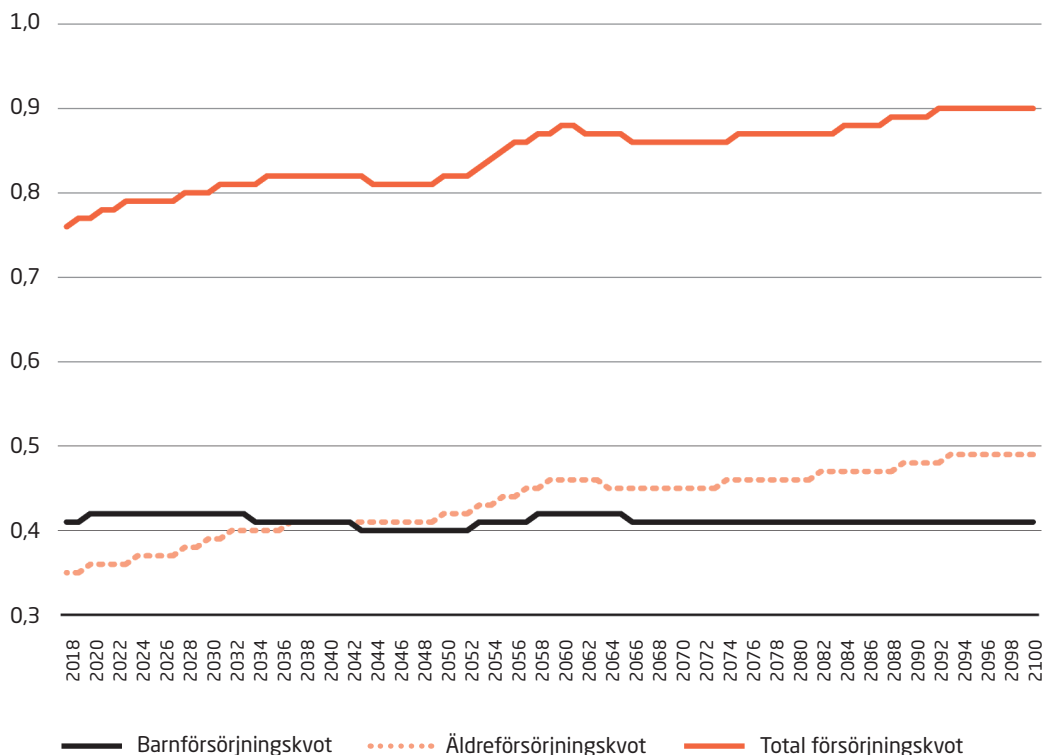
Dessa förskjutningar av befolkningens sammansättning kan antas få konsekvenser för såväl privat som offentligt finansierad konsumtion. Sådana förändringar i inhemsk efterfrågan på varor och tjänster påverkar i sin tur ekonomins produktions-

struktur och därmed sysselsättningens fördelning mellan olika sektorer. Det kan ställa andra krav än tidigare på lönebildningen.

### Privat sparande, bytesbalans och prisutvecklingen i olika sektorer

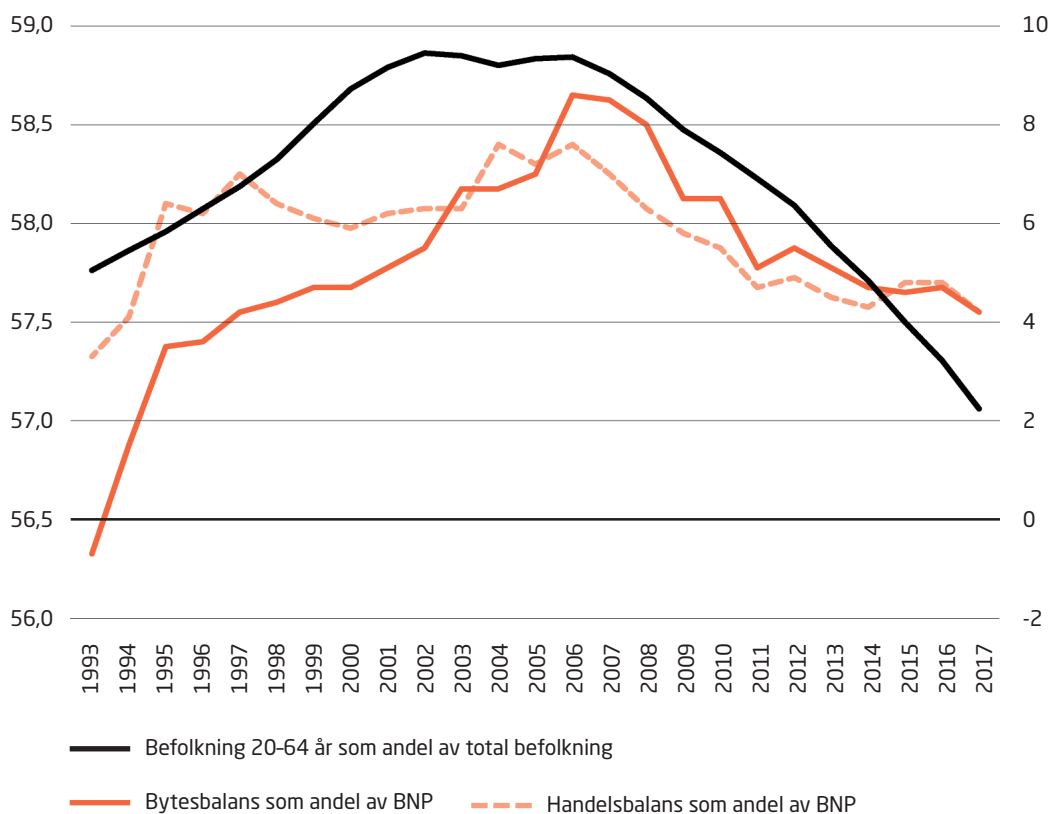
Enligt den så kallade *livscykelhypotesen* är befolkningens ålderssammansättning en central bestämmandefaktor för sparkvoten. Det beror framför allt på att det är (sysselsatta) personer i arbetsför ålder som svarar för sparandet i ekonomin (man sparar inför pensioneringen inte minst via avsättningar till avtalspensioner). En mindre andel av befolkningen i arbetsför ålder kan därför antas minska den privata sektorns sparande. Hypotesen stöds av en stor forskningslitteratur. Många bidrag studerar sambandet mellan *bytesbalans*, som definitionsmässigt utgör ett lands *finansiella sparande* (förändringen av finansiella nettofordringar på omvärlden) och ålderssammansättning. Studierna finner att större andelar äldre (respektive barn) i befolkningen försvagar bytesbalansen (och vice versa).<sup>51</sup> Den bytesbalanspost som påverkas är handelsbalansen (nettoexporten, alltså skillnaden mellan export och import). Figur 7 visar att

**Figur 6** Framtida demografiska försörjningskvoter.



Anm: Barnförsörjningskvoten är kvoten mellan befolkningen 0-19 år och befolkningen 20-64 år. Äldreförsörjningskvoten är kvoten mellan befolkningen 65+ och befolkningen 20-64 år. Total försörjningskvot är barnförsörjningskvot + äldreförsörjningskvot.

**Figur 7** Befolkning 20-64 år som andel av total befolkning (vänster axel) respektive bytesbalans- och handelsbalanssaldo som andel av BNP (höger axel), procent.



Källor: Konjunkturinstitutets prognosdatabas och SCB:s befolkningsstatistik.

livscykelhypotesen kan vara tillämplig på Sverige: perioden 1993-2006 med en hög och stigande andel av befolkningen i arbetsför ålder karakteriserades av stora bytesbalans- och handelsbalansöverskott, men dessa vände sedan nedåt när andelen började sjunka.

En fortsatt minskning av andelen av befolkningen i arbetsför ålder kan antas leda till en fortsatt minskning av sparandet - och då också av bytesbalans- och handelsbalansöverskotten. Den andra sidan av minskat sparande är högre total inhemsk efterfrågan på varor och tjänster. När man ska analysera konsekvenserna för priser och löner, är det pedagogiskt att tänka i termer av två näringslivssektorer: en internationellt konkurrensutsatt och en hemmamarknadsorienterad. I verkligheten består ekonomin av ett kontinuum av branscher som är *mer eller mindre* utsatta för internationell konkurrens (se diskussionen i avsnitt 4.1 ovan respektive i avsnitt 4.3 nedan), så det är förstås godtyckligt att dra en skarp gräns, men uppdelningen förtydligar principresonemanget.

Högre total inhemsk efterfrågan kommer att riktas mot såväl den internationellt konkurrensutsatta näringslivssektorn som den hemmamarknadsorienterade näringslivssektorn produkter (termen "produkter" används här för att beteckna både varor och tjänster). Men konsekvenserna för de två

sektorernas produktpriser blir olika. Den internationellt konkurrensutsatta sektorn har begränsade möjligheter att höja sina priser eftersom kunderna då skulle vända sig till utländska producenter i stället. Det kan däremot inte ske i någon högre grad i den hemmamarknadsorienterade sektorn. Därför ökar den hemmamarknadsorienterade sektorns priser i förhållande till den internationellt konkurrensutsatta sektorn: den hemmamarknadsorienterade sektorn *relativpris* stiger.<sup>52</sup> Det innebär att utrymmet för lönekostnadsökningar stiger i den hemmamarknadsorienterade näringslivssektorn jämfört med i den internationellt konkurrensutsatta sektorn.

### **Demografien och den offentligt finansierade konsumtionen**

De demografiska förändringarna kan också väntas påverka den offentligt finansierade konsumtionen. Fler äldre ökar behoven av sjukvård och äldreomsorg. Dessa större behov kommer sannolikt att innebära krav från medborgarna på utbyggnad av dessa välfärdstjänster. Det är rimligt att tro att det politiska systemet i hög grad kommer att tillgodose kraven.

En mindre del av den offentligt finansierade konsumtionen produceras i privat regi av den hemmamarknadsorienterade näringslivssektorn. Mer av

sådan konsumtion innebär därför också högre efterfrågan på sektorns tjänster. Det kan antas innebära ytterligare prishöjningar i sektorn utöver dem till följd av högre privat konsumtion. Det betyder att utrymmet för lönekostnadsökningar stiger ännu mer i den hemmamarknadsorienterade sektorn.

Merparten av de offentligt finansierade välfärdstjänsterna produceras emellertid av den offentliga sektorn själv. Följaktligen kommer en politik som expanderar dessa välfärdstjänster att medföra en ökning av den offentliga sektorns egen produktion och därmed en direkt ökning av dess efterfrågan på arbetskraft. Den kommer att stiga ytterligare om även andra satsningar, som expansion av polisväsende och försvarsmakt, genomförs. För den offentliga sektorns produktion finns inga marknadspriser som påverkar utrymmet för lönekostnadsökningar utan detta bestäms av politikernas vilja och förmåga att betala de anställda i sektorn.

### **Industrimärket och de strukturella förskjutningarna i ekonomin**

När priserna på den hemmamarknadsorienterade sektorns produkter stiger, blir det lönsamt för företagen där att utöka sin verksamhet. Då stiger sektorns efterfrågan på arbetskraft. Strävanden att öka den offentliga sektorns produktion av välfärdstjänster innebär högre arbetskrafts- efterfrågan också där. Konsekvenserna för arbetsmarknaden beror på hur lönerna reagerar och vilket arbetskraftsutbud som finns tillgängligt.

Anta att det finns ett outnyttjat, och tillräckligt stort, effektivt arbetskraftsutbud - främst icke sysselsatta utrikes födda - som kan mobiliseras och användas i den hemmamarknadsorienterade näringslivssektorn och i den offentliga sektorn när arbetskraftsefterfrågan där ökar. I så fall är låga löneökningar som styrs av den internationellt konkurrensutsatta sektorns (industrins) villkor - där priserna ökar långsammare än i den hemmamarknadsorienterade näringslivssektorn - samhällsekonomiskt effektiva. Om den ökade arbetskraftsefterfrågan i den hemmamarknadsorienterade näringslivssektorn och den offentliga sektorn inte tillåts dra upp löneökningarna, ökar sysselsättningen i dessa sektorer, liksom i hela ekonomin, mer än som annars skulle ske. Industrimärket fungerar då precis som tänkt, det vill säga som en broms på lönekostnadsökningarna vilken gör det lättare att uppnå hög sysselsättning (jämför avsnitt 2.3 ovan).

Men anta nu i stället att det inte finns något ytterligare effektivt arbetskraftsutbud som kan mobiliseras. De icke sysselsatta har inte den kompetens som behövs och man lyckas inte genom utbildningsinsatser förse dem med den. Om lönerna fortsätter att följa ett lågt industrimärke, leder i så fall den ökade arbetskraftsefterfrågan i den hemmamarknadsorienterade näringslivssektorn och den offentliga sektorn till *arbetskraftsbrist* där. Lönebildningen tillåts då inte spela den

samhällsekonomiskt önskvärda rollen att bidra till en effektiv allokering av arbetskraften. Arbetskraft som skulle producera mer nytta i den hemmamarknadsorienterade näringslivssektorn och i den offentliga sektorn används i stället i den internationellt konkurrensutsatta sektorn. En effektiv resursallokering kräver i detta fall att lönekostnaderna ökar mer än som passar den internationellt konkurrensutsatta sektorn. Även om det inte sker några relativlöneförändringar, utan lönekostnadsökningarna bara blir allmänt högre i hela ekonomin, bidrar det till en effektivare fördelning av arbetskraften i ekonomin. Den internationellt konkurrensutsatta sektorn skulle inte ha råd att sysselsätta lika många som tidigare. Det skulle frigöra arbetskraft till den hemmamarknadsorienterade sektorn och den offentliga sektorn där arbetskraftsefterfrågan ökat. Omfördelningen av arbetskraft kan emellertid snabbas på om lönerna i dessa sektorer får öka fortare än i den internationellt konkurrensutsatta sektorn, det vill säga om relativlönerna höjs, så att mer arbetskraft "lockas över".

Vilken av de två bilder som diskuterats ovan är den riktiga? Verkligheten utgör sannolikt en blandning av de två fallen.<sup>53</sup> Fortsatt låga löneökningar i hela ekonomin, styrda av ett lågt industrimärke, kan antas påverka sysselsättningen positivt: till exempel att fler lågkvalificerade kommer att dras in i sysselsättning (vilket skett under de senaste årens sysselsättningsuppgång). Men samtidigt accentueras problemen med arbetskraftsbrist och ineffektiv allokering av den mer kvalificerade arbetskraften. Lönebildningen bör styras av en avvägning mellan sysselsättnings- och allokeringsaspekterna. Min värdering är att en lönenormering enligt dagens principer riskerar att lägga alltför liten vikt vid allokeringsaspekten. Det betyder att jag ser personalbrist inom inte minst offentligt finansierade välfärdstjänster som ett allvarligt problem. Samtidigt är min bedömning att sysselsättningsvinsterna av en fortsatt strikt industrinormering präglas av starkt avtagande avkastning, det vill säga att sysselsättningsökningarna till följd av ytterligare återhållsamhet i de allmänna löneökningarna blir allt mindre ju högre sysselsättningsgraden (och ju mer "marginell" återstående "arbetskraftsreserv") blir. Låga allmänna löneökningar är då inte något effektivt medel för att få in fler lågutbildade på arbetsmarknaden. Det skulle vara mer effektivt med lägre löne(kostnade)r för just denna grupp.<sup>54</sup>

### **4.3 Invändningar mot analysen**

Min slutsats ovan är att en fortsatt lönenormering utifrån industrins förutsättningar riskerar att leda till lägre allmänna löneökningar och mindre flexibla relativlöner än vad som är samhällsekonomiskt effektivt. Därigenom motverkas önskvärda omallokeringar av arbetskraften mellan sektorer i syfte att tillgodose medborgarnas efterfrågan på olika varor och tjänster. Denna analys har kritiserats

av parterna i industrin, främst arbetsgivarsidan. Detta avsnitt diskuterar dessa synpunkters relevans.

### **Hemmamarknadsorienterad respektive internationellt konkurrensutsatt sektor**

En ofta framförd synpunkt är att *alla* näringslivssektorer numera är utsatta för internationell konkurrens och att det därför inte längre är meningsfullt att tala om en hemmamarknadsorienterad sektor.<sup>55</sup> Det stämmer att det numera förekommer internationell konkurrens i nästan alla näringslivsbranscher – antingen direkt därför att man konkurrerar med utländska producenter eller indirekt därför att man levererar insatsvaror och insattjänster till inhemska producenter som i sin tur är utsatta för direkt utländsk konkurrens. Men som visats av både Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017) och Industrins Ekonomiska Råd (2017) skiljer sig graden av utsatthet för internationell konkurrens kraftigt åt mellan olika branscher. Industrins Ekonomiska Råd visar till exempel att ett antal industribranscher har utrikeshandelskvoter (export plus import som andel av förädlingsvärdet) på över 80 procent, medan endast några få tjänstebanscher (sjötransport, lufttransport, uthyrning och leasing, juridisk och ekonomisk konsultverksamhet samt dataprogrammering, datakonsultverksamhet och informationstjänster) har högre utrikeshandelskvoter än 40 procent. Flertalet tjänstebanscher har kvoter under 20 procent.

Poängen är inte att vissa branscher är utsatta för internationell konkurrens medan andra inte alls är det. Det centrala är i stället att graden av utsatthet skiljer sig åt. Vissa branscher är *mer* utsatta för internationell konkurrens, andra *mindre*. De som är mindre internationellt konkurrensutsatta och mer hemmamarknadsorienterade har större möjligheter att höja sina priser än de branscher som är mer internationellt konkurrensutsatta. Dessa skillnader är fortfarande stora mellan olika delar av näringslivet – och kommer att så förbli under överskådlig framtid. Det innebär att utrymmet för lönekostnadsökningar kan komma att skilja sig mycket åt. När man som i avsnitt 4.1 delar in ekonomin i en internationellt konkurrensutsatt näringslivssektor och en hemmamarknadsorienterad är det inte därför att det finns någon knivskarp gräns utan därför att man på ett enkelt sätt vill illustrera skillnaden i villkor mellan *mer* internationellt konkurrensutsatta och *mer* hemmamarknadsorienterade branscher.

### **Globaliseringstrenden och den internationellt konkurrensutsatta sektorns storlek**

En närliggande invändning har varit att "det mest sannolika scenariot är att processen mot en växande (internationellt, min anmärkning) konkurrensutsatt del av ekonomin kommer att fortsätta som under de senaste 50 åren".<sup>56</sup> Argumentet förefaller grundas på hypotesen att den globaliseringstrend som inneburit

mer handel – innefattande inte minst skapandet av allt fler globala värdekedjor i produktionen – till följd av minskade handelshinder, lägre transportkostnader och digitalisering ska fortsätta. Det är möjligt – kanske rentav troligt – att så sker, trots de hot som en mer protektionistisk politik i USA (läs Trump) och Brexit innebär, fast då sannolikt i långsammare takt än tidigare. Men det är inte någon relevant invändning mot analysen i avsnitt 4.2 ovan. Problemet med argumentet är att det blandar ihop två olika processer.

En fortsatt globalisering innebär en gradvis ökning av internationell konkurrens inom *alla* näringslivssektorer. Men högre *efterfrågan* på de *mer* hemmamarknadsorienterade branschernas produkter (tjänster) kan fortfarande antas öka deras priser i förhållande till de *mer* internationellt konkurrensutsatta branschernas produkter liksom de förra branschernas sysselsättningsandel.

### **Det ekonomiska utbytet med omvärlden**

En ytterligare invändning är det krävs en stark internationellt konkurrensutsatt sektor om "ett litet land som Sverige" ska "kunna skörda frukterna av ett stort ekonomiskt utbyte med omvärlden".<sup>57</sup> Vi måste förstås exportera mycket för att kunna betala för en stor import av produkter som vi vill ha men inte själva kan producera effektivt. Men det betyder inte att vi som nu behöver exportera cirka fyra procent mer av BNP än vi importerar.

Sverige har sedan början av 1990-talet haft stora bytesbalansöverskott (se Figur 7). Ett sådant överskott är definitionsmässigt lika med ett lands totala *finansiella sparande*. Bytesbalansöverskotten har, som framgår av Figur 8, inneburit en kraftig ökning av Sveriges finansiella nettofordringar på omvärlden. Men stora sådana finansiella nettofordringar har inget egenvärde. Som diskuterades i avsnitt 4.2 har den tidigare finansiella förmogenhetsuppbyggnaden antagligen hängt samman med en hög andel av befolkningen i yrkesaktiv ålder. När andelen yrkesaktiva minskar framöver, är det rationellt att sparandet blir lägre och att bytesbalansöverskotten minskar (eller rentav försvinner). En sådan utveckling måste få konsekvenser för ekonomins produktions- och sysselsättningsstruktur.

Större export (som betalar för större import) är givetvis inte heller alltid bättre än mindre export (som inte kan betala för lika mycket import som tidigare). Om fler äldre innebär en politisk majoritet för att öka volymen av offentligt finansierade tjänster även om det skulle innebära högre skatter och därmed lägre privat konsumtion (inklusive av importvaror) än annars skulle bli fallet, så speglar det att majoriteten värdesätter dessa tjänster högre. I så fall är det samhällsekonomiskt effektivt att exportsektorn blir mindre än den annars skulle vara.

### Relativa sektorstorlekar och produktiviteten

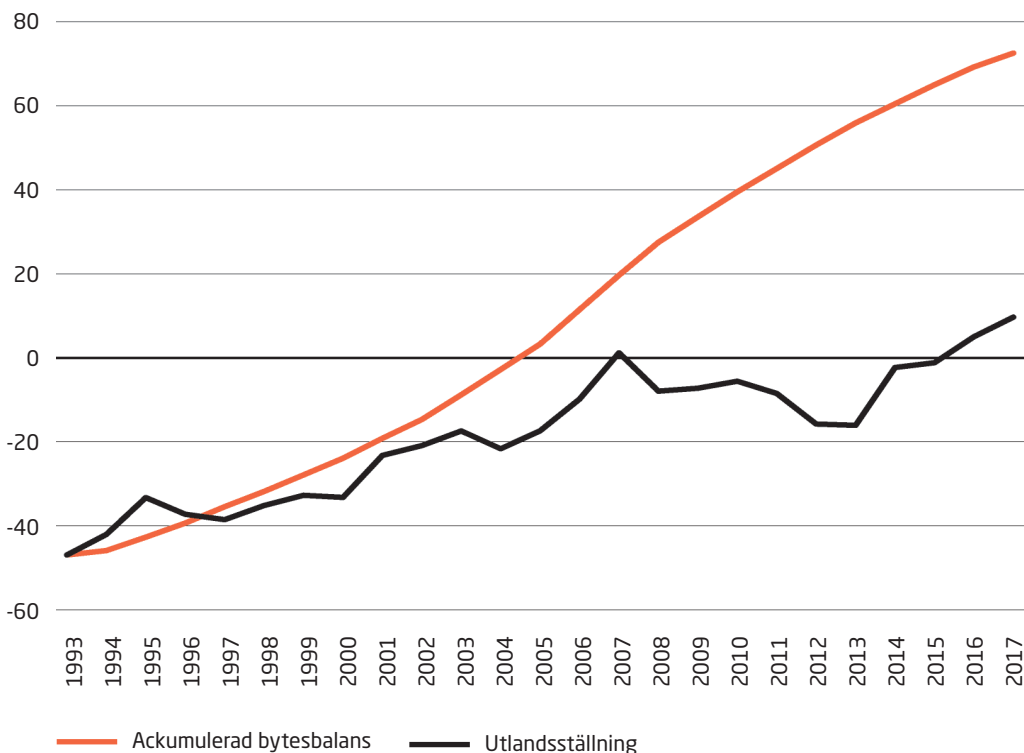
Ett annat vanligt argument för att lönebildningen inte under några förhållanden ska bidra till en omallokering av arbetskraft till den hemmamarknadsorienterade näringslivssektorn och den offentliga sektorn från den internationellt konkurrensutsatta sektorn är att det - vid en given tidpunkt - skulle sänka *inkomstnivån* per capita, därför att den senare sektorn "är mer produktiv".<sup>58</sup> Det är i och för sig ett korrekt resonemang. Men uppmätt produktion och producerad *nytta* är inte detsamma. Om resurser omallokeras från internationellt konkurrensutsatta näringslivsbranscher med hög produktivitet till sektorer med lägre produktivitet, därför att medborgarna värderar mer konsumtion av de senares produkter (tjänster) högre än den konsumtion de därigenom går miste om, så uppstår ingen välfärdsvinst utan tvärtom en välfärdsvinst.

Ett näraliggande argument är att även den ekonomiska *tillväxten* skulle bli lägre om arbetskraft omallokeras från den internationellt konkurrensutsatta sektorn, eftersom produktivitetstillväxten

där (särskilt i industrin) är högre än i resten av ekonomin. Även det är korrekt, men den kvantitativa betydelsen är liten. Anta till exempel att industrins andel av näringslivets förädlingsvärde skulle sjunka med tre procentenheter och att tjänstesektorns andel skulle öka med lika mycket. Under perioden 1998-2015 var den årliga produktivitetstillväxten i genomsnitt 2,2 procentenheter högre i industrin än i tjänstesektorn.<sup>59</sup> Anta att denna skillnad består även framöver. Då skulle den antagna förändringen av relativa sektorstorlekar leda till att produktivitetstillväxten i näringslivet sjunker med 0,07 procentenheter. Effekten är således mycket liten.

En minskning av industrins relativa storlek i förhållande till den offentliga sektorn skulle slå mer på den uppmätta produktivitetstillväxten i ekonomin som helhet, eftersom förädlingsvärdet i offentlig produktion definitionsmässigt mäts som lönesumman och produktivitetstillväxten där följaktligen blir noll. Enligt resonemanget i föregående stycke kan man emellertid inte sätta likhetstecken mellan ökning av uppmätt produktion och ökning av producerad nytta.

**Figur 8** Ackumulerat bytesbalanssaldo och finansiell utlandsställning, procent av BNP.



Anm: Ackumulerat bytesbalanssaldo avser summan av de årliga bytesbalanssaldoerna som andelar av BNP. Utlandsställningen visar skillnaden mellan fordringar på och skulder till utlandet. De ackumulerade bytesbalanssaldoerna har "kalibrerats" så att de sammanfaller med den redovisade utlandsställningen 1993. Statistiken för utlandsställningen i diagrammet underskattar dess verkliga förstärkning. Det beror dels på att svenska företags utländska direktinvesteringar värderas till bokförda värden som är lägre än marknadsvärdena, dels på att betydande finansiella tillgångar som hushållen har i utlandet inte täcks in.

### **Finansieringen av högre offentlig sysselsättning**

En ytterligare invändning är att en skattefinansierad expansion av den offentliga sektorn skulle destabilisera ekonomin. Enligt Kinnwall med flera (2017a) skulle höjda skattesatser innebära lägre arbetsutbud och därför också lägre privat sysselsättning. Konsekvensen skulle enligt argumentationen bli *lägre* - inte högre - totala skatteintäkter, vilket skulle sätta ytterligare press på de offentliga finanserna. Resonemanget tycks utgå från två grundantaganden: (1) att högre offentlig konsumtion inte kan finansieras utan höjda skattesatser och (2) att den svenska ekonomin befinner sig till höger om toppen på den så kallade Lafferkurvan, alltså i ett läge där en höjning av skattekvoten sänker skatteinkomsterna till följd av beteendeförändringar som minskar skattebasen.<sup>60</sup>

Det första antagandet om att en högre offentligt finansierad konsumtion kräver högre skattesatser strider till exempel mot Konjunkturinstitutets senaste bedömning av de offentliga finansernas hållbarhet.<sup>61</sup> Enligt analysen kan andelen offentligt finansierade arbetstimmar (liksom utgifterna för offentlig konsumtion som andel av BNP) öka med två procentenheter fram till 2040 vid oförändrade skattesatser samtidigt som överskotts målet för de offentliga finanserna uppnås - eller rentav överskrids.<sup>62</sup>

Vad gäller antagandet om Lafferkurvan, så räknade Konjunkturinstitutet (2017b) visserligen med att högre skattesatser får negativa effekter på skattebaserna, men att skatteintäkterna ändå ökar. Innebörden är att ekonomin befinner sig till vänster om toppen på Lafferkurvan.<sup>63</sup>

### **Löneglidning och sifferlösa avtal**

Den tyngst vägande invändningen mot att de centralt avtalade löneökningarna bör ta större hänsyn till förhållandena i andra delar av ekonomin än industrin är att löner också kan förändras via den lokala lönebildningen: genom löneglidning (löneökningar utöver de centrala avtalen) eller genom helt lokalt framförhandlade löneökningar när de centrala avtalen är sifferlösa.

Industrins ekonomiska råd (2017) betonar att centrala kollektivavtal aldrig hindrar företaget eller myndigheter som har svårt att rekrytera eller behålla sin personal från att höja löner. Centralt avtalade löneökningar utgör inget formellt tak och begränsar enligt denna argumentation inte marknads-motiverade löneanpassningar. Även IF Metall och Teknikarbetsgivarna har framfört liknande argument och förklarat sig positiva till att högre efterfrågan i enskilda näringslivsbranscher driver upp löner på enskilda företag.<sup>64</sup>

Det är givetvis riktigt att kollektivavtal om centralt avtalade löneökningar tillåter också löneglidning därutöver. Men som framgår av Figur 9 har den så kallade *restposten*, skillnaden mellan totala och avtalade löneökningar, varit liten under senare år.

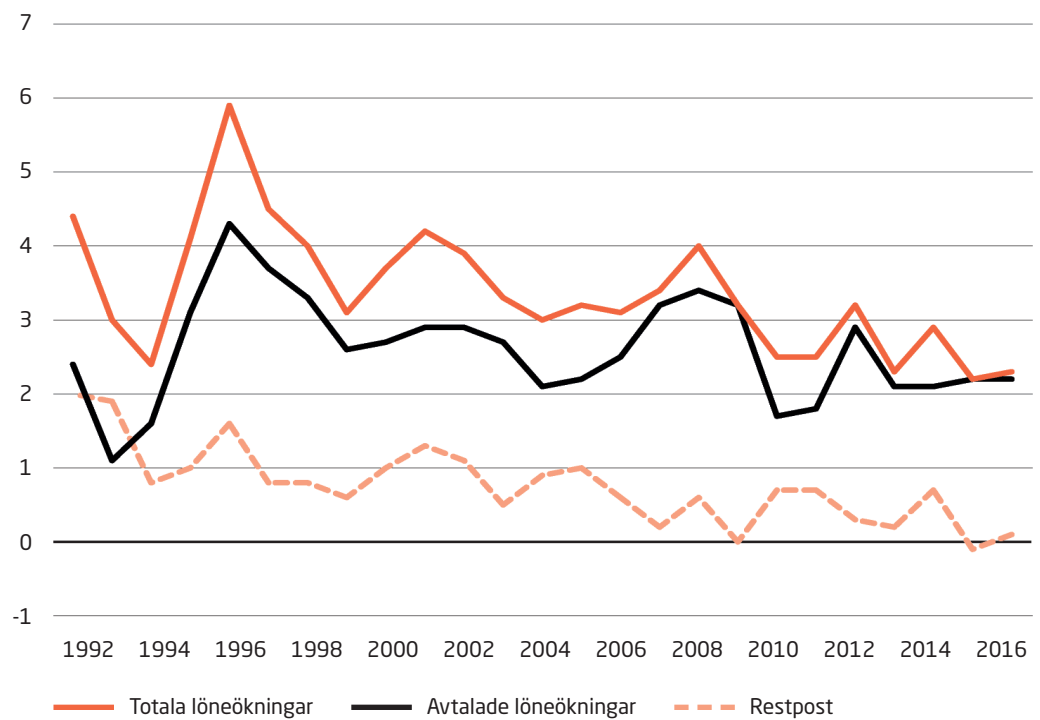
Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017) visade att restposten under perioden 1998-2015 visserligen samvarierade med bristen på arbetskraft men att effekterna var små: en uppgång av bristen på arbetskraft i näringslivet med 20 procentenheter (ungefär förändringen från 2014 till 2017) leder normalt till en ökning av restposten med endast cirka 0,3 procentenheter.<sup>65</sup> Löneglidningen tycks alltså inte vara särskilt känslig för variationer i arbetsmarknadsläget.

En annan anpassningsmekanism är så kallade sifferlösa avtal. Dessa anger inte några löneökningar. Sådana avtal omfattar cirka hälften av de anställda i den offentliga sektorn, bland annat lärare och sjuksköterskor som det är stor brist på. Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2018a) fann att sifferlösa avtal i offentlig sektor tycks vara förenliga med större genomslag av förändringar i regional arbetskraftsefterfrågan på regionala löner än mer centraliserade avtal men att effekterna inte är "påfallande starka". Slutsatsen ligger i linje med en analys i Konjunkturinstitutet (2017a). Enligt den påverkas den regionala lönenivån i branscher där de centrala avtalen är styrande för de faktiska lönerna (genom att de avtalade lägsta lönerna har stor påverkan på den faktiska lönefördelningen eller genom att tarifflöner är vanliga) inte alls av variationer i den regionala arbetslösheten. När dessa branscher exkluderas, så innebär en halverad arbetslöshet i ett län (säg från åtta till fyra procent) en höjning av lönenivån med tre procent på ett års sikt (och med nästan nio procent på några års sikt).

Diskussionen ovan visar att arbetsmarknadssituationen påverkar lönebildningen via den lokala lönebildningen. Detta bekräftas också av de senaste åren högre löneökningar i kommuner och landsting, där arbetskraftsbristen är stor och många avtal är sifferlösa, än i näringslivet (Figur 10).<sup>66</sup> Men genomslaget via den lokala lönebildningen tar tid: löner skulle påverkas snabbare om de centralt avtalade löneökningarna reagerade mer på arbetsmarknadsläget. Slutsatsen får stöd av den empiriska analysen i Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017). Enligt den leder en (1) procentenhets lägre avtalsmässig löneökning under i övrigt oförändrade förhållanden bara till 0,3 procentenhets högre löneglidning i näringslivet. Det betyder att nivån på de avtalsmässiga löneökningarna har betydelse för hur stora de totala löneökningarna blir: om de avtalsmässiga löneökningarna hålls nere av en låg industrinorm, kompenseras detta bara till en mindre del av att löneökningarna utöver de centrala avtalen blir högre.

Ett motiv från parterna för att inte försöka åstadkomma relativlöneförändringar genom centralt avtalade löneökningar är faran för kompensationskrav. Teknikföretagens förhandlingschef Anders Weihe har uttryckt det som att det i så fall "med den svenska avundsjukan kommer att bli omöjligt att hålla i lönebildningen" och att man inte får tänka

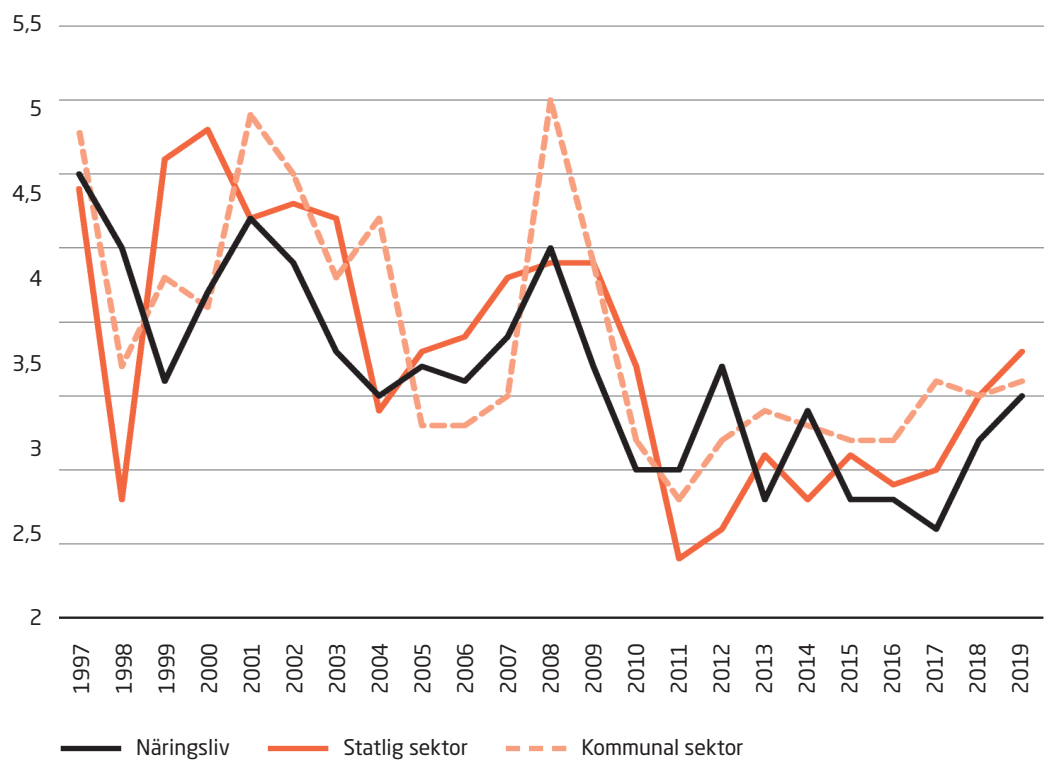
**Figur 9** Totala löneökningar, avtalade löneökningar och restpost i näringslivet, procent.



Anm: Restposten är skillnaden mellan totala och avtalade löneökningar. Avtalsområden som under någon del av perioden haft sifferlösa avtal har exkluderats.

Källa: Medlingsinstitutet.

**Figur 10** Löneökningar i olika sektorer, procent.



Källor: Medlingsinstitutet och Konjunkturinstitutet.

bort "de kollektivavtalsrättsliga och kollektivavtalspsykologiska aspekterna".<sup>67</sup> Argumentet tycks vara att det är lättare att få acceptans för relativlöneförändringar om de äger rum "dolt" i den lokala lönebildningen än om de sker "öppet" i centrala avtal. Det stämmer förmodligen *ex ante*. Men det är inte lika säkert att det gäller *ex post*. Det går inte att i efterhand hemlighålla relativlöneförändringar även om de uppnåts via den lokala lönebildningen. Så även i detta fall krävs en bred acceptans bland parterna på arbetsmarknaden. Risken för kompenserande lönekrav kan antagligen ibland rentav vara större om relativlöneförändringar sker via den lokala lönebildningen än genom transparenta centrala avtal. Skälet är att högre löneökningar för andra grupper genom lokal lönebildning kan ses som ett osolidariskt sätt att "runda märket".

### **Framtidsscenarier**

Slutsatsen att lönekostnadsökningar bestämda av industrins förutsättningar kan vara samhälls-ekonomiskt ineffektiva i framtiden bygger på två förutsättningar:

1. Att arbetskraftsefterfrågan i den hemmamarknadsorienterade näringslivssektorn och den offentliga sektorn verkligen ökar relativt arbetskraftsefterfrågan i den internationellt konkurrensutsatta sektorn.
2. Att den ökade arbetskraftsefterfrågan i den hemmamarknadsorienterade näringslivssektorn och i den offentliga sektorn inte kan tillgodoses av ett ökat arbetskraftsutbud.

Om endera av dessa förutsättningar inte uppfylls, så uppstår inte de problem med en fortsatt industrinormering som diskuterades i avsnitt 4.2.

Den första förutsättningen förutsätter att de demografiska förändringarna leder till minskat sparande och att handelsbalansöverskotten minskar (eller försvinner) samt att det fattas politiska beslut om att expandera välfärdstjänsterna. Det kan förstås uppstå omständigheter som innebär att detta inte inträffar. Men de flesta bedömare tycks utgå från dessa förutsättningar som de mest sannolika. Så till exempel gör Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017), Konjunkturinstitutet (2017a,b; 2018) och Industrins Ekonomiska Råd (2017) alla likartade bedömningar på denna punkt.

Hur stort det framtida effektiva arbetskraftsutbudet blir beror framför allt på i vilken grad den existerande "arbetskraftsreserven" av icke sysselsatta utrikes födda med låga kvalifikationer kan matchas mot arbetskraftsefterfrågan. Här kan man göra olika bedömningar. Min bedömning är ganska negativ. Det beror på att en effektiv mobilisering kräver stora utbildningsinsatser för att öka produktiviteten hos många av dem som idag saknar sysselsättning. Men dessa satsningar är till följd av den stora lärarbristen svåra att genomföra. Forskningen visar också att det tar lång tid - runt sex år - innan deltagare i Komvux når bättre arbetsmarknadsutfall (högre arbetsinkomster) än icke-deltagare.<sup>68</sup> Så det finns skäl att vara skeptisk till hur mycket som kan uppnås genom utbildnings-satsningar.

Min analys förutsätter också att det inte finns tillräckligt stora andra grupper som kan mobiliseras till arbetskraften. Antalet äldre som kan förmås att stanna kvar i arbetskraften antas alltså inte räcka till för att undvika arbetskraftsbrist om löneökningarna i hela ekonomin även fortsättningsvis bestäms av ett lågt industrimärke. Det antas också att bristen på arbetskraft inte kan täckas genom arbetskraftsinvandring.



# 5. Möjliga sätt att reformera lönenormeringen

Detta avsnitt diskuterar möjliga sätt att förändra lönenormeringen. Utgångspunkten är att normering är önskvärd därför att den utgör en metod för parterna att ta samhällsekonomiska hänsyn som främjar en ansvarsfull lönebildning (se avsnitt 2.1). Men det finns enligt analysen i avsnitt 4 starka argument för att reformera normeringen så att den tar större hänsyn än idag till förhållandena i andra sektorer av ekonomin än industrin. Frågan handlar då både om *vem* som ska normera och *hur*, det vill säga enligt vilka principer, det ska ske. Diskussionen nedan skiljer också mellan hur man ska bestämma en *allmän ökningstakt för lönekostnaderna* som de flesta avtal förutsätts följa och när avtalade *relativlöneförändringar* ska vara möjliga.

## 5.1 Industrin fortsätter att normera men tar större hänsyn till resten av ekonomin

En första möjlighet är att parterna i industrin även fortsättningsvis bestämmer allmänna lönekostnadsökningar som de flesta avtal ska följa men att man mer än idag beaktar förhållandena i resten av ekonomin. Exakt i vilken grad detta sker idag är svårt att veta för utomstående utan inblick i de interna processerna i avtalsrörelsen på arbetsgivar- respektive löntagarsidan. De inre samordningsprocesserna inom Svenskt Näringsliv, LO och Unionen – som alla representerar både industri och andra delar av ekonomin – ger i *princip* mer hemmamarknadsorienterade branscher (och i LO:s fall också offentliganställda) möjlighet att påverka avtalskrav och avtalsutfall.<sup>69</sup> Men samtidigt har de senaste årens låga lönekostnadsökningar i förhållande till arbetsmarknadsläget förklarats just med att man i industrins avtalsförhandlingar i hög grad låtit sig påverkas av lönekostnadsökningarna i våra främsta konkurrentländer.<sup>70</sup>

### Kan Industriavtalet revideras?

Utfallet av industrins avtalsförhandlingar beror förstås på hur parterna agerar i den konkreta situationen. Men det påverkas i sin tur av rådande uppfattningar om önskvärt beteende. Det är fullt möjligt för parterna i industrin att bestämma sig för ett större hänsynstagande till resten av ekonomin än som sker idag. Det skulle innebära att industrin låter sitt egenintresse spela en mindre roll än tidigare och att man tar på sig att i större utsträckning agera utifrån ett bredare samhällsintresse. Ett sätt att ge uttryck för det kunde vara ändrade skrivningar i Industriavtalet.<sup>71</sup> Det är svårt att läsa nuvarande text

på något annat sätt än att industrins intressen nu är överordnade mer allmänna samhällsekonomiska aspekter. De två första punkterna i förhandlingsavtalet nämner till exempel enbart industrin men inte samhällsekonomin i övrigt:

- "Genom detta förhandlingsavtal manifesterar parterna inom industrin sitt gemensamma intresse av att främja *industriell* utveckling, lönsamhet och stark internationell konkurrenskraft på varje avtalsområde inom *industrin*" (mina kursiveringar).
- "Parterna är överens om att ändamålet med förbundsavtalen är att dessa ska bidra till att stärka *industrins* konkurrenskraft, god löneutveckling och goda villkor i övrigt för de anställda" (min kursivering).

Först i punkt fyra nämns resten av ekonomin:

- "Utgångspunkten för förhandlingarna inom industrin är *industrins* villkor och förhållanden men hänsyn måste *också* tas till den svenska ekonomin i dess helhet" (mina kursiveringar).

Dessa punkter skulle kunna omformuleras så att bredare samhällsekonomiska aspekter betonas mer. Följande är exempel på omformuleringar som skulle tillgodose ett sådant önskemål:

- Genom detta förhandlingsavtal manifesterar parterna inom industrin sitt gemensamma intresse av att främja utveckling, lönsamhet och stark internationell konkurrenskraft i industrin samt ett allmänt väl fungerande näringsliv.
- Parterna är överens om att ändamålet med förbundsavtalen är att dessa ska bidra till en stark konkurrenskraft för industrin och ett allmänt väl fungerande näringsliv samt en god löneutveckling och goda villkor i övrigt för de anställda i både industrin och resten av näringslivet.
- Utgångspunkten för förhandlingarna inom industrin är förhållandena och villkoren inom såväl industrin som resten av näringslivet.

Också andra formuleringar som ger mer tyngd åt bredare samhällsekonomiska aspekter kan givetvis tänkas. I stället för "ett allmänt väl fungerande

näringsliv" (och "näringslivet") skulle man kunna tala om "en allmänt väl fungerande samhällsekonomi" (och "samhällsekonomin)". Då skulle formuleringarna också inkludera den offentliga sektorn.

Är det troligt att industrin skulle kunna låta överväganden grundade på den egna situationen spela mindre roll och ta större hänsyn till resten av ekonomin än idag? Det främsta argumentet för det är att en normering som i alltför liten grad upplevs beakta förhållandena i resten av ekonomin riskerar att förlora i legitimitet och därför kan bli svår att upprätthålla i längden. Men ett förändrat beteende från industrins sida ställer helt klart höga krav på altruism.

### Riktmärken för normeringen

Föregående avsnitt diskuterade på ett principiellt plan vilka hänsyn som normeringen bör ta till industrins respektive övriga sektors förhållanden. En mer praktisk fråga är vilka indikatorer som normeringen rent operationellt bör utgå från. Det finns då två tankemodeller som har använts i den lönepolitiska diskussionen: konkurrenskraftsmodellen och inflationsmålsmodellen.<sup>72</sup> Man kan se det som att de båda modellerna anger *riktvärden* för lönekostnadsökningar om man befinner sig i en "önskvärd situation" i fråga om konkurrenskraft (vinster) eller sysselsättning: ifall man vill förbättra situationen bör lönekostnadsökningarna vara lägre än riktvärdet. Om situationen är "alltför bra" bör lönekostnadsökningarna vara högre.

Enligt *konkurrenskraftsmodellen* är riktvärdet lönekostnadsökningarna i våra viktigaste konkurrentländer. Detta synsätt går tillbaka till Edingruppen (1995) som lanserade den så kallade *Europanormen*. Enligt den bör lönekostnaderna i *industrin* inte öka mer än i våra västeuropeiska konkurrentländer. Detta riktvärde har uppfattats på olika sätt. Ibland har det ansetts gälla lönekostnaderna per timme, ibland (och mer rimligt) enhetsarbetskostnaderna (alltså lönekostnaderna per producerad enhet). Det har också diskuterats om riktvärdet ska vara de utländska kostnadsökningarna i nationella valutor eller i svenska kronor (alltså korrigerade för förändringar i kronans effektiva växelkurs).<sup>73</sup>

*Inflationsmålsmodellen* utgår i stället från Riksbankens inflationsmål för konsumentpriserna. Denna modell har framför allt använts av Konjunkturinstitutet i dess lönebildningsrapporter.<sup>74</sup> Metodiken är att beräkna den ökningstakt för hela *näringslivets* förädlingsvärdepris som är konsistent med inflationsmålet.<sup>75</sup> Sedan adderas förädlingsvärdeprisökningen och (den trendmässiga) produktivitetsökningen i näringslivet till ett riktvärde för lönekostnadsökningen. En lönekostnadsökning av denna storlek innebär att vinst- och lönekostnadsandelarna i näringslivet hålls konstanta. Under vissa förutsättningar innebär det att även kapitalavkastningen i näringslivet förblir konstant.<sup>76</sup>

Man brukar tänka sig att lönekostnadsökningar under inflationsmålsmodellens riktvärde leder till högre jämviktssysselsättning (sysselsättningen i ett

normalt konjunkturläge) i ekonomin och vice versa. Om parterna prioriterar att öka jämviktssysselsättningen framför andra mål (som god reallöneutveckling och/eller samhällsekoniskt effektiv allokering av arbetskraften mellan sektorer), bör de därför eftersträva lägre lönekostnadsökningar än riktvärdet. Högre lönekostnadsökningar än enligt riktvärdet kan på motsvarande sätt tolkas som att parterna prioriterar de andra målen så högt att man är beredd att acceptera lägre jämviktssysselsättning.<sup>77</sup>

Eftersom inflationsmålsmodellen beaktar situationen i hela näringslivet är den mer adekvat än konkurrenskraftsmodellen om man vill ta bredare samhällsekonomiska hänsyn. Den ovan citerade formuleringen i Industriavtalet om att "utgångspunkten för förhandlingarna inom industrin är *industrins* villkor och förhållanden men att hänsyn *också* måste tas till den svenska ekonomin i dess helhet" (mina kursiveringar) skulle kunna tolkas som att industrins parter använder ett riktvärde som utgör ett vägt genomsnitt av riktvärdena enligt de två modellerna (men med låg vikt för inflationsmodellen). De föreslagna alternativa formuleringarna i föregående avsnitt kan tolkas som ett sätt att ge inflationsmålsmodellen en större vikt i en sådan teoretisk sammanvägning.

Det pågår en diskussion mellan fack och arbetsgivare i industrin om inflationsmåls- kontra konkurrenskraftsmodellen. Arbetsgivarna har hävdad att inflationsmålet saknar betydelse för lönebildningen, medan den fackliga sidan har argumenterat för att även detta mål ska beaktas.<sup>78</sup> Det är dock oklart om det endast betyder att facken vill lägga större vikt vid inflationsmålsmodellen som den beskrivits ovan eller om man vill uppnå också andra förändringar. Så till exempel menar Industrins Ekonomiska Råd (2017) att facken kan vilja lägga större vikt i normeringen vid *konsumentprisernas* förändring än idag, eftersom dessa påverkar lönerna köpkraft. Andra aspekter som kan ha påverkat parternas inställning till de två lönebildningsmodellerna är Riksbankens svårigheter under senare år att nå upp till inflationsmålet och att näringslivets förädlingsvärdepriser i regel har ökat långsammare än konsumentpriserna. Det kan därför ha varit lockande för den fackliga sidan att motivera sina krav på löneökningar utifrån inflationsmålet och för arbetsgivar sidan att motsätta sig dessa med argumentet att lönekostnadsökningarna varit låga i konkurrentländerna.

### 5.2 Fler parter tar ansvar för normeringen

Föregående avsnitt diskuterade att industrin även fortsättningsvis skulle svara för normeringen men då ta större hänsyn än idag till situationen i resten av näringslivet. Ett alternativ är att fler parter tar ansvar för normeringen. Det skulle naturligen innebära bredare hänsynstaganden även om parterna främst agerar utifrån sina egenintressen.

Facken inom industrin har öppnat för att "fler parter med avtal inom den internationellt konkurrensetsatta sektorn" ska kunna "bli bärare av

Industriavtalet”.<sup>79</sup> Det är inte klart vilka parter som avses, men en uppenbar invändning är att skillnaden mot dagens system inte skulle bli så stor om det endast tillkommer parter som i huvudsak sluter avtal på områden som är utsatta för stark internationell konkurrens (inom övriga industrin eller de internationellt mest konkurrensutsatta tjänstebanschererna). Utvecklingen på de tillkommande avtalsområdena skulle sannolikt vara ganska lik den inom den del av industrin som nu omfattas av Industriavtalet. Därmed är det inte troligt att en normering som inkluderar fler parter i de internationellt mer konkurrensutsatta branscherna skulle ta särskilt mycket mer hänsyn till en mer förmånlig utveckling i de mer hemmamarknadsorienterade delarna av näringslivet än i industrin.<sup>80</sup>

Om de normerande parterna ska ha ett egenintresse av att i högre grad anpassa löneökningarna till en starkare utveckling av arbetskraftsefterfrågan utanför än inom den internationellt konkurrensutsatta sektorn, bör dessa inkludera också (några) parter i den hemmamarknadsorienterade näringslivssektorn. Det kan låta som en större förändring än det skulle vara. Redan idag kan ju Unionen, som organiserar tjänstemän i både industri och handel, antas beakta utvecklingen i den senare sektorn. Handelsanställdas Förbund och Svensk Handel brukar också sluta ett av de allra första avtalen i en avtalsrörelse. Detta avtal har ofta uppfattats som ett ”andra märke” avseende lönehöjningarna (i kronor) för lägre avlönade.<sup>81</sup> En vidgning av den normerande kretsen skulle göra det mer naturligt att använda inflationsmålsmodellen som utgångspunkt för normeringen, eftersom denna modell med automatik tar hänsyn till förhållandena i hela ekonomin.

Skulle parter i den offentliga sektorn också kunna medverka i normeringen? Det är förmodligen olämpligt. Arbetsgivarorganisationerna på den offentliga sidan är i slutändan politiskt styrda. Det skapar en stor risk för att politisk opportunist ska påverka lönebildningen. Frestelsen att inför val försöka vinna röster genom generösa lönesatsningar på olika grupper av offentliganställda skulle i vissa situationer kunna bli alltför stor.

### 5.3 Större möjligheter till relativlöneförändringar

Det sätt som lönenormeringen tillämpas på idag gör det mycket svårt att ändra relativlöner via centralt avtalade löneökningar. Enligt avsnitt 4.3 skulle större sådana möjligheter vara värdefulla för att påskynda anpassningar till svåra obalanssituationer på olika delarbetsmarknader. I vissa lägen borde det därför vara möjligt för enskilda grupper att avtala om löneökningar som avviker från industrimärket.

Industrins märkessättning upprätthålls idag därför att det ses som en övergripande *social norm* om ansvarsfullt beteende att parterna i resten av ekonomin *exakt* ska följa de avtalade lönekostnadsökningarna i industrin. Att avvika uppåt betraktas

normalt inte som socialt acceptabelt i ”partsverige”.<sup>82</sup> Och att avvika nedåt skulle troligen strida mot de förväntningar bland facket medlemmar som etablerats.

Kunskapen om hur uppfattningar om socialt accepterat beteende ändras är otillräcklig (inte minst inom nationalekonomin). Men parterna skulle förmodligen kunna bidra till ändrade uppfattningar genom förändringar av sina principiella ställningstaganden. Facken inom industrin har uttryckt uppfattningen att ”tillämpningen av ’märket’ ibland blivit för strikt” och att ”ingen vinner på att förhandlingsresultat ska mätas och jämföras på hundradelen av en procent”, vilket faktiskt har skett på senare år.<sup>83</sup> Det kan vara en värdefull inställning för att genom en ”pysventil” avdramatisera märkes-sättningen och stärka dess legitimitet. Men det hanterar inte grundproblemet att det finns situationer där det är önskvärt att även de centralt avtalade löneökningarna bidrar till ordentliga relativlöneförändringar. Det svåra är då att göra en avvägning mellan att å ena sidan upprätthålla en norm för lönekostnadsökningarna som betyder något och å andra sidan tillåta betydande relativlöneförändringar när sådana är motiverade.

Avsnitten 3.2 och 4.2 argumenterade för att det nuvarande avtalssystemet lägger alltför liten vikt vid lönebildningens allokeringsfunktion och att den kan kräva mer relativlöneflexibilitet än idag. Ett sätt att påverka inställningen till det skulle kunna vara att i olika förhandlingsordningsavtal explicit adressera frågan. Det görs inte idag. Som diskuterades i avsnitt 2.2 slår Industriavtalet fast att parterna i industrin ska ”verka för att ’kostnadsmärket’ inom industrin är den norm inom vilken övriga parter på arbetsmarknaden ska hålla sig”. Formuleringen måste tolkas som att överenskomna löneökningar i de centrala avtalen enligt parterna i industrin över huvud taget *inte* bör bidra till att relativlöner förändras. Det kunde vara motiverat med en mer tillåtande inställning, till exempel genom att lägga till en formulering om att ”avvikelser från industrins märke kan vara önskvärda i svåra obalanssituationer”. Det bör i så fall framhållas att avvikelserna kan gälla både uppåt (vid mycket stor arbetskraftsbrist) och nedåt (vid risk för stora friställningar). Formuleringar av liknande innebörd skulle även kunna införas i offentlig sektors förhandlingsordningsavtal.

Medlingsinstitutet skulle också kunna modifiera sin praxis att dess medlare inte medverkar till avtal om lönekostnadsökningar som överskrider industrinormen. Normalt bör detta inte ske, men principen borde inte upprätthållas på avtalsområden som kännetecknas av mycket stor arbetskraftsbrist.

Om lönenormeringen modifieras i den riktning som föreslagits här, skulle sannolikt olika parter göra mycket olika bedömningar av huruvida det föreligger svåra obalanser eller inte. Går det att öka chanserna till konsensus i sådana bedömningar? En möjlighet vore att de viktigaste parterna på arbetsmarknaden

tillsätter en oberoende nämnd av ekonomer med uppgift att utifrån olika indikatorer analysera om det finns mycket stora obalanser på enskilda delarbetsmarknader: en *obalansnämnd*. Parter som vill avvika från rådande märke skulle kunna vända sig till nämnden för att få en bedömning som redovisas offentligt. Den skulle inte vara formellt bindande men skulle ändå kunna påverka parternas ställningstaganden. Medlingsinstitutets beslut om vilka avtal som dess medlare ska medverka till kunde också bygga på nämndens bedömningar.

#### 5.4 Reformförslagen i tabellform

Tabell 2 sammanfattar innehållet i de olika reformförslagen ovan.

Det är lätt att avfärda varje diskussion om att öppna för större möjligheter till relativlöneförändringar via centralt avtalade löneökningar som alltför farofyllt. Men samtidigt är riskerna stora om parterna inte kan hantera krav på relativlöne-

förändringar bättre än tidigare. Den omfattande lärarbristen har till exempel lett till de stora statliga lärarlönesatsningarna. De utgör ett grovt ingrepp i den partsstyrda lönebildningen. Det har också under senare år - som i 2018 års valrörelse - blivit allt vanligare att politiker argumenterar för särskilda lönesatsningar för enskilda grupper (till exempel sjuksköterskor och poliser) eller lagstiftning om särskilda lågbetalda ingångsjobb för grupper som har svårt att få fotfäste på arbetsmarknaden. Förslagen får ses som en konsekvens av att avtalssystemet varit dåligt på att hantera relativlöneförändringar. Det finns också betydande risker med att åstadkomma relativlöneförändringar enbart genom lokal lönebildning, eftersom hela systemet med lönenormering kan komma i gungning om de vars löner i huvudsak bestäms av de centrala avtalen upplever att allt större andra grupper "rundar" systemet på detta sätt.

Tabell 2. Möjliga reformer av lönenormeringen.

Parter som bestämmer de lönekostnadsökningar som de flesta avtal förutsätts följa	Bestämning av riktvärde för lönekostnadsökningarna	Institutionella förändringar	Trolig effekt på de allmänna lönekostnadsökningarna	Möjligheter till relativlöneförändringar genom centralt avtalade löneökningar
Nuvarande industriparter fortsätter att normera men tar större hänsyn än idag till näringslivsbranscher utanför industrin	Större vikt läggs vid inflationsmålsmodellen i förhållande till konkurrenskraftsmodellen än idag	Ändrade skrivningar i Industriavtalet	Obetydlig; större effekt kräver stort mått av altruism från industriparternas sida	Ändrade formuleringar om relativlöneförändringar vid stora obalanser i Industriavtalet, andra förhandlingsordningsavtal och Medlingsinstitutets instruktion: oberoende obalansnämnd tillsatt av parterna ger dem råd
De normerande parterna inkluderar fler parter inom den internationellt konkurrensutsatta sektorn och tar större hänsyn än idag till andra branscher	Större vikt läggs vid inflationsmålsmodellen i förhållande till konkurrenskraftsmodellen än idag	Ändrade skrivningar i Industriavtalet och fler parter ansluter sig till det	Liten; också här kräver större effekt ett stort mått av altruism från industriparternas sida	Ändrade formuleringar om relativlöneförändringar vid stora obalanser i Industriavtalet, andra förhandlingsordningsavtal och Medlingsinstitutets instruktion: oberoende obalansnämnd tillsatt av parterna ger dem råd
De normerande parterna inkluderar också (några) parter inom hemmamarknadsorienterad näringslivssektor	Inflationsmålsmodellen används	Nytt bredare förhandlingsordningsavtal innefattande också (några) parter i hemmamarknadsorienterad näringslivssektor	Av betydelse	Ändrade formuleringar om relativlöneförändringar vid stora obalanser i Industriavtalet, andra förhandlingsordningsavtal och Medlingsinstitutets instruktion: oberoende obalansnämnd tillsatt av parterna ger dem råd

# Referenser



- Andersson, A. och P. Österholm (2005), "Forecasting Real Exchange Rate Trends Using Age Structure Data - the Case of Sweden", *Applied Economics Letters* 12.
- Andersson, A. och P. Österholm (2006), "Population Age Structure and Real Exchange Rates in the OECD", *International Economic Journal* 20.
- Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2016), *Dags för större lönespridning?*, Stockholm.
- Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017), *Tudelingarna på arbetsmarknaden*, Stockholm.
- Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2018a), *Hur fungerar kollektivavtalen?*, Stockholm.
- Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2018b), *Olika vägar till jobb*, Stockholm.
- Bi, H. och E.M. Leeper (2010), *Sovereign Debt Risk Premia and Fiscal Policy in Sweden*, Rapport till Finanspolitiska rådet 2010/3.
- Bäckström, L. och P.-L. Börjesson (2018a), "Debatt: Små löneökningar bakom den låga inflationen", *Dagens Industri*, 5 juni.
- Bäckström, L. och P.-L. Börjesson (2018b), "Debatt: Låga löneökningar är ingen framgång", *Dagens Industri*, 14 juni.
- Calmfors, L. (1993), "Centralisation of Wage Bargaining and Macroeconomic Performance: A Survey", *OECD Economic Studies* 21.
- Calmfors, L. (2008), "Kris i det svenska avtalssystemet", *Ekonomisk Debatt*, nr 1.
- Calmfors, L. (2013), "Sweden - From Macroeconomic Failure to Macroeconomic Success", i Maguire, M. och Wilson, G. (red.), *Business and Government, Volume IV: Challenges and Prospects*, Routledge.
- Calmfors, L. (2016), "Löneökningarna och avtalsrörelsen", *Ekonomisk Debatt*, nr 2.
- Calmfors, L. (2017a), "Hur ändamålsenlig är industrins märkessättning", *Ekonomisk Debatt*, nr 5.
- Calmfors, L. (2017b), "Ompröva industrins lönenorm", *Dagens Nyheter*, 23 maj.
- Calmfors, L. (2017c), "Alltför enkel analys av lönebildning", *Dagens Industri*, 9 juni.
- Calmfors, L. (2017d), "Ifrågasätt lönenormen", *Dagens Industri*, 21 juni.
- Calmfors, L. och E. Lundberg (1974), *Inflation och arbetslöshet*, SNS, Stockholm.
- Calmfors, L. och A. L. Seim (2013), "Pattern Bargaining and Wage Leadership in a Small Open Economy", *Scandinavian Journal of Economics* 115.
- Edgren, G., Faxén, K.-O. och C.E. Odhner (1970), *Lönebildning och samhällsekonomi*, Stockholm.
- Edingruppen (1995), *I takt med Europa: samhällsekonomiska aspekter på lönebildningen*, LO, Stockholm.
- Facken inom industrin (2015), *Bästa möjliga - om lönebildning och samhällsekonomi*, [www.fackeninomindustrin.se](http://www.fackeninomindustrin.se).
- Forslund, A. (2018), "Subventionerade anställningar - avvägningar och empirisk evidens", i Bergström, A. och L. Calmfors (red), *Framtidens arbetsförmedling*, Fores.
- Gottfries, N. (2010), "Fungerar den svenska lönebildningen?", i *Att skapa arbeten - löner anställningsskydd och konkurrens*, SOU 2010:93, Bilaga 5, Långtidsutredningen 2011.
- Gudmundsson, G. och G. Zoega (2014), "Age Structure and the Current Account", *Economics Letters* 123.
- Higgins, M. (1998), "Demography, National Savings, and International Capital Flows", *International Economic Review* 39.
- IMF (2017a), *2017 Article IV Consultation Staff Report*, Washington D.C.
- IMF (2017b), *World Economic Outlook: Seeking Sustainable Growth - Short-Term Recovery, Long-Term Challenges*, Washington D.C., oktober.
- Industriavtalet (2016), *Industrins samarbetsavtal och förhandlingsavtal*, Stockholm.
- Industrins Ekonomiska Råd (2015), *Inför 2016 års avtalsrörelse*, Stockholm.
- Industrins Ekonomiska Råd (2016), *Industrins förutsättningar - i tider av lågräntemiljö, globalisering och digitalisering*, Stockholm.
- Industrins Ekonomiska Råd (2017), *Den svenska industrin, industriavtalet och framtida utmaningar*, Stockholm.
- Kim, S. och J.-W. Lee (2007), "Demographic Changes, Savings, and Current Account", *Asian Economic Papers* 6.
- Kinnwall, M. (2018), "Teknikföretagen: Låg inflation inte LO:s fel", *Dagens Industri*, 8 juni.

- Kinnwall, M., Hagman, L., Rune, A. och C. Eckerdal (2017a), "Chefsekonomer: Alla vinner på lönenormen", *Dagens Industri*, 6 juni.
- Kinnwall, M., Hagman, L., Rune, A. och C. Eckerdal (2017b), "Chefsekonomer: Calmfors linje drabbar välfärden", *Dagens Industri*, 14 juni.
- Konjunkturinstitutet (2011), *Lönebildningsrapporten*, Stockholm.
- Konjunkturinstitutet (2012), *Lönebildningsrapporten*, Stockholm.
- Konjunkturinstitutet (2015), *Lönebildningsrapporten*, Stockholm.
- Konjunkturinstitutet (2017a), *Lönebildningsrapporten*, Stockholm.
- Konjunkturinstitutet (2017b), *Hållbarhetsrapport för de offentliga finanserna*, Stockholm.
- Konjunkturinstitutet (2018a), *Hållbarhetsrapport för de offentliga finanserna*, Stockholm.
- Konjunkturinstitutet (2018b), *Lönebildningsrapporten*, Stockholm.
- Lindh, T. och B. Malmberg (1999), "Age Structure Effects and Growth in the OECD, 1950-90" *Journal of Population Economics* 12.
- Lundberg, J. (2016), "Den svenska Lafferkurvan för höga inkomster", *Ekonomisk Debatt*, nr 7.
- LO (2015), *Gemensamma långsiktiga mål för tre kongressperioder*, Stockholm.
- Långtidsutredningen (2011), SOU 2011:11, Stockholm.
- Medlingsinstitutet (2014), *Avtalsrörelsen och lönebildningen - årsrapport 2014*, Stockholm.
- Medlingsinstitutet (2015), *Evigt ung svensk modell? Samtal om lönebildningens framväxt och framtid*, Stockholm.
- Medlingsinstitutet (2016), *Löneskillnaden mellan kvinnor och män 2016*, Stockholm.
- Medlingsinstitutet (2017a), *Avtalsrörelsen och lönebildningen - årsrapport 2017*, Stockholm.
- Medlingsinstitutet (2017b), *Löneskillnaden mellan kvinnor och män 2017*, Stockholm.
- Nilsson, M. M. (2016), "Avtal klart för Handels", *Arbetet*, 3 april.
- Regeringens proposition 1999/2000:32, *Lönebildning för full sysselsättning*, Riksdagen.
- Riksrevisionen (2018), *Deltagarantal i nya arbetsmarknadspolitiska insatser - önsketänkande framför träffsäkra volymbedömningar*, RiR 2018:10, Stockholm.
- Rose, A.K. och S. Supaat med J. Braude (2009), "Fertility and the Real Exchange Rate", *Canadian Journal of Economics* 42.
- Sjöö, P.-O., Nilsson, M., Gouvelin, E., Lindstrand, U. och M. Linder (2017), "Fler parter kan ingå i Industriavtalet", *Svenska Dagbladet*, 4 september.
- SOU 1998:141, *Medling och lönebildning*, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2006:32, *God sed vid lönebildning*, Fritzes, Stockholm.
- Stenberg, J. och D. Mellwing (2017), "Lönebildningen handlar om den internationella konkurrenskraften", *Arbetsmarknadsnytt*, 6 april.
- Vartiainen, J. (2010), *Interpreting Wage Bargaining Norms*, Konjunkturinstitutet, Stockholm.
- Öberg, A. D. och T. Öberg (2015), *Ledartröja eller tvångströja? Den svenska lönebildningens ansikten eller hur vi hamnade där*, Premiss, Stockholm.
- Öberg, A. D. och T. Öberg (2017), *Vem ska bestämma på löne marknaden?*, Premiss, Stockholm.
- Öberg, S. (2011), "Hur var det tänkt och hur blev det?", i Egerö, A.-M. (red), *Röster om lönebildning och medling*, Medlingsinstitutet.

# Noter



- 1 Faktorerna bakom nedväxlingen av pris- och löneökningarna har beskrivits på många håll. Calmfors (2013) är ett bidrag.
- 2 Denna kritik finns väl beskriven i till exempel Öberg och Öberg (2017).
- 3 Se till exempel Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2016, 2017).
- 4 Se till exempel Bäckström och Börjesson (2018a,b) samt Kinnwall (2018) för aktuella debattinlägg i frågan. Arbetsmarknads-ekonomiska rådet (2015, 2017), Konjunktur-institutet (2015), Calmfors (2016), Industrins Ekonomiska Råd (2016, 2017) och IMF (2017a) gör mer akademiskt grundade analyser.
- 5 Se Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017), Calmfors (2017) och IMF (2017a).
- 6 Ekonomer använder ibland termen avundsjukeeffekter för att beteckna att en lönehöjning för en grupp kan innebära lägre upplevd "nytta" för andra grupper som jämför sig med den. Calmfors (1993) innehåller en översikt av olika negativa effekter på andra grupper av löneökningar för en enskild grupp. Calmfors och Seim (2013) innehåller en teoretisk analys av avundsjukeeffekter.
- 7 Sådana förslag framfördes också i den utredning som låg till grund för inrättandet av Medlingsinstitutet (SOU 1998:141). Se också Öberg (2011).
- 8 Regeringens proposition 1999/2000:32, s 23.
- 9 Utvecklingen som lett till dagens avtalssystem har beskrivits av till exempel Medlingsinstitutet (2015) samt Öberg och Öberg (2015). Gottfries (2010) ger en mer översiktlig bild.
- 10 Industriavtalet (2016), s 19. Gällande avtal har slutits mellan tolv arbetsgivarförbund och branschorganisationer - med Teknikföretagen och Industrierbetsgivarna som de viktigaste - och fem fackförbund - med IF Metall (LO), Unionen (TCO) och Sveriges Ingenjörer (Saco) som de viktigaste.
- 11 Medlingsinstitutet (2014).
- 12 Avsnitten 4.1 och 4.3 nedan diskuterar närmare definitionen av den (internationellt) konkurrensutsatta sektorn. Industrin brukar ses som kärnan i den.
- 13 Medlingsinstitutet (2014), s 163.
- 14 LO (2015), s 2.
- 15 Medlingsinstitutet (2017), s 18.
- 16 Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017).
- 17 Förordning (2007:912), 2§.
- 18 Medlingsinstitutet (2014, 2017a).
- 19 Detta har analyserats av bland andra Vartiainen (2010), Konjunkturinstitutet (2011), Calmfors och Seim (2013), Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2015), Calmfors (2017) och Industrins Ekonomiska Råd (2017).
- 20 Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017).
- 21 Industriavtalet (2016), s 8.
- 22 Ibid. Se också Industrins Ekonomiska Råd (2017) för en analys av den indirekta sysselsättning som industrin skapar.
- 23 Industriavtalet (2016), s 18.
- 24 Ibid., s 9.
- 25 Regeringens proposition 1999/2000:32.
- 26 Se Industrins Ekonomiska Råd (2017). Genom att dividera den totala sysselsättning (direkt + indirekt) som en bransch skapar med den direkta sysselsättningen kan en så kallad *sysselsättningsmultiplikator* beräknas. Den anger hur många jobb totalt i ekonomin som ett jobb i branschen skapar. Industrins Ekonomiska Råd beräknar på detta sätt industrins sysselsättningsmultiplikator till 2,14. Den är betydligt högre än motsvarande multiplikatorer för tjänstebanscher, eftersom dessa i ganska liten grad använder sig av insatsvaror och insatstjänster. Den högre sysselsättningsmultiplikatorn för industrin innebär dock *inte* att denna bransch skulle vara viktigare än tjänstebanscher för sysselsättningen i ekonomin som helhet, eftersom dessa ändå svarar för en betydligt större andel av den totala sysselsättningen.
- 27 Se avsnitt 2.1 ovan.
- 28 Se Edgren med flera (1970) samt Calmfors och Lundberg (1974).
- 29 Se till exempel Regeringens proposition 1999/2000:32.
- 30 Denna invändning framfördes av Calmfors (2008). Calmfors och Seim (2013) visar i en teoretisk analys att hemmamarknadssektorn och den internationellt konkurrensutsatta sektorn under vissa villkor kan ha lika starka incitament till återhållsamma löneökningar i en regim med inflationsmål och rörlig växelkurs. Under vissa förutsättningar kan enligt denna analys också incitamenten för återhållsamhet vara störst för den sektor som är minst.
- 31 LO (2015).

- 32 Ibid., s 2.
- 33 Se Medlingsinstitutet (2016, 2017b).
- 34 Se till exempel Medlingsinstitutet (2017a), s 62-78.
- 35 Öberg och Öberg (2017), s 84, ger ett annat exempel på sådan medveten brist på transparens. I avtalsrörelsen 2007 slöt Svensk Handel och Handels ett avtal om högre löneökningar än i industrin. Det godkändes av Svenskt Näringslivs beredningsutskott först sedan parterna förklarat att de också kommit överens om kompenserande kostnadsminskningar (vilkas innehåll enligt författarna aldrig har klarlagts).
- 36 Proposition 1999/2000:32, s 54.
- 37 Förordning (2007:912), 4§.
- 38 Se till exempel Medlingsinstitutet (2017a), s15.
- 39 Medlingsinstitutet (2014), s 165. Se också SOU 2006:32.
- 40 Detta är innebörden av den så kallade monopson-teorin för hur en dominerande arbetsgivare (eller en arbetsgivarkartell) på en delarbetsmarknad uppträder. Enligt modellen maximeras företagsvinsterna om lönenivån sätts så att det råder brist på arbetskraft. Teorin beskrivs i till exempel Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2016), kapitel 4.
- 41 Konjunkturinstitutet (2017), s 46, konstaterar till exempel att "utan löneflexibilitet som leder till förändringar i relativlönerna finns det risk att arbetskraften inte allokeras till olika yrken och branscher på det mest samhällsekonomiskt effektiva sättet".
- 42 I stället hävdas att "instabilitet på arbetsmarknaden, överskott och underskott på arbetskraft, hanteras genom arbetslöshetsförsäkringen, arbetsmarknadspolitiken och utbildningspolitiken" (LO 2015, s 3). Detta är i linje med den traditionella LO-uppfattningen om den solidariska lönepolitiken i Rehn-Meidner-modellen, enligt vilken arbetskraft ska omallokeras mellan branscher genom *push* (ofrivilligt arbetslösa tvingas söka sig dit vakanserna finns) och inte genom *pull* (arbetskraften söker sig frivilligt till de delar av ekonomin där de kan få högst lön). Ekonomer som Bent Hansen och Erik Lundberg argumenterade redan på 1950-talet för den senare metoden för omfördelning av arbetskraft i strid med Gösta Rehn och Rudolf Meidner.
- 43 Så skriver till exempel några av arbetsgivarsidans chefsekonomer att Industriavtalet "är ett avtal som har levererat 60-procentiga reallöneökningar" under 20 år (Kinnwall med flera 2017a). Ordförandena i facken inom industrin skriver att "reallönerna har ökat med 50 procent under Industriavtalets första 19 år" (Sjöo med flera 2017).
- 44 IMF (2017b) finner att minskad produktivitetstillväxt varit en generell förklaring till lägre löneökningar i världsekonomin under det senaste decenniet. Även lägre inflationsförväntningar har sannolikt bidragit.
- 45 IMF (2017a). Konjunkturinstitutet (2018b) skattar olika modeller för löneökningarna i näringslivet i Sverige under perioden 1997-2018. För att förklara dessa måste en negativ tidstrend adderas till förklaringsvariabler som tidigare löneökningstakt, resursutnyttjande (arbetsmarknadsgap), inflationsförväntningar och reallönens avvikelser från sitt långsiktiga samband med produktiviteten. Studien finner inget systematiskt samband mellan de totala löneökningarna i Sverige och avtalade löneökningar i Tyskland eller resursutnyttjandet i euroområdet. Däremot finns ett samband mellan de två senare variablerna och avtalade löneökningar i Sverige. Från och med 2016 är de totala löneökningarna, och i ännu högre grad de avtalade löneökningarna i Sverige, lägre än vad de borde vara enligt tidigare samband.
- 46 Detta är ett standardresonemang i Konjunkturinstitutets lönebildningsrapporter. Se till exempel Konjunkturinstitutet (2017b).
- 47 Denna risk har analyserats av bland andra Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2015), Konjunkturinstitutet (2015) och Industrins Ekonomiska Råd (2015, 2017).
- 48 Se Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017), avsnitt 2.4.
- 49 Se s 70. Konjunkturinstitutet tar dock inte ställning till om detta är förklaringen eller om det finns andra orsaker.
- 50 Analysen i detta avsnitt är en vidareutveckling av tidigare analyser av Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017) och Calmfors (2017a,b,c,d).
- 51 Se till exempel Higgins (1998), Lindh och Malmberg (1999), Kim och Lee (2007) samt Gudmundsson och Zoega (2014). Det är



- vedertaget att tala om en "försvagning" av bytesbalansen när ett bytesbalansöverskott minskar eller ett bytesbalansunderskott ökar. Det kan leda tanken till att sådana förändringar aldrig är önskvärda. Men detta är fel. De beskrivna förändringarna är optimala anpassningar till förändringar i åldersstrukturen som följer av individers rationella beteende.
- 52** Eftersom Riksbanken har ett inflationsmål kommer man inte att tillåta att den högre efterfrågan på den hemmamarknadsorienterade näringslivssektorns produkter leder till högre inflation utan man kommer att höja styrräntan så att kronan apprecierar och prisökningarna i den internationellt konkurrensutsatta sektorn hålls tillbaka. Relativpriset för den hemmamarknadsorienterade sektorn stiger som en följd av både högre prisökningar där och lägre prisökningar i den internationellt konkurrensutsatta sektorn. Eftersom produktiviteten trendmässigt stiger snabbare i industrin (den största delen av den internationellt konkurrensutsatta sektorn) än i tjänste- och byggsektorerna (som i stor utsträckning kan hänföras till hemmamarknadssektorn), ökar hemmamarknadssektorns relativpris trendmässigt. Den relativprisökning till följd av demografiska förskjutningar som diskuteras ovan sker alltså i tillägg till denna trend. Ett liknande resonemang som ovan förs också av Industrins Ekonomiska Råd (2017). Andersson och Österholm (2005, 2006) finner empiriskt stöd för att befolkningssammansättningen påverkar den reala växelkursen (kvoten mellan ett lands och omvärldens konsumentpriser), vilken speglar relativpriset mellan hemmamarknadsorienterad och internationellt konkurrensutsatt sektor, på det sätt som livscykelhypotesen förutsäger. Rose med flera (2009) gör detsamma för andelen barn.
- 53** Se också diskussionen om framtidsscenarier i avsnitt 4.3.
- 54** Se till exempel Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2016, 2017 och 2018).
- 55** Se till exempel citatet av Mats Kinnwall i Stenberg och Mellwing (2017).
- 56** Kinnwall med flera (2017b).
- 57** Kinnwall med flera (2017a).
- 58** Kinnwall med flera (2017b).
- 59** Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017), s 40.
- 60** Lafferkurvan visar sambandet mellan skattekvot och totala skatteintäkter. Vid en skattekvot på noll blir skatteintäkterna noll eftersom ingen inkomst beskattas. Vid en skattekvot på 100 procent blir skatteintäkterna också noll eftersom alla incitament att arbeta då försvinner. Därav följer att det finns någon skattekvot mellan 0 och 100 procent som maximerar skatteintäkterna. Vid en lägre skattekvot än denna leder en ökning av skattekvoten till högre skatteintäkter, vid en högre skattekvot än denna leder en ökad skattekvot i stället till lägre skatteintäkter.
- 61** Konjunkturinstitutet (2018a).
- 62** Det beror bland annat på ett gott utgångsläge för de offentliga finanserna idag och på att oförändrade skattesatser antas vara förenliga med en ökning av skattekvoten (skatternas andel av BNP) med cirka en procentenhet till följd av att privat konsumtion och beskattningsbara pensioner växer fortare än BNP.
- 63** Enligt en studie av Bi och Leeper (2010) är skattekvoten som maximerar skatteintäkterna i Sverige så hög som 70 procent. Det ligger långt över dagens skattekvot på cirka 44 procent. Lundberg (2016) beräknar emellertid att ett borttagande av den statliga skatten på arbetsinkomster förmodligen skulle öka de totala skatteintäkterna något. Det innebär att höjningar av den statliga inkomstskatten skulle påverka skatteintäkterna negativt. Denna analys understryker att om det skulle behövas skattehöjningar för att finansiera en högre offentlig konsumtion, så bör dessa avse skatter med så små negativa skattebaseffekter som möjligt. Dit hör fastighets- och konsumtionsskatter.
- 64** Se till exempel uttalanden av IF Metalls förre ordförande Anders Ferbe och Teknikföretagens förhandlingschef Anders Weihe i Stenberg och Mellwing (2017).
- 65** Se avsnitt 2.2.
- 66** En del av skillnaden i löneökningstakt beror dock på de statliga lärarlönesatsningarna och de centralt avtalade extra löneökningarna för undersköterskor
- 67** Stenberg och Mellwing (2017).
- 68** Se Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2018b), kapitel 9.

- 69 Informella samtal med företrädare för olika LO-förbund utanför industrin ger olika verklighetsbeskrivningar: allt ifrån att dessa förbund fått acceptera de avtalskrav som facken i industrin redan fastställt till att man gemensamt arbetat fram dessa.
- 70 Se till exempel IMF (2017b) och Konjunkturinstitutet (2017b) respektive avsnitt 3 ovan.
- 71 Industriavtalet (2016), s 18.
- 72 De två tankemodellerna har diskuterats utförligt av till exempel Facken inom industrin (2015), Arbetsmarknadspolitiska rådet (2015) och Industrins Ekonomiska Råd (2017).
- 73 Det relativa kostnadsläget i gemensam valuta är förstås mer relevant för konkurrensförmåga än det relativa kostnadsläget i nationella valutor. Men i den mån som växelkursen fluktuerar mycket upp och ner, blir riktvärdet mer stabilt om man bortser från växelkurssvängningarna. Facken i industrin (2015) menar därför att växelkursrörelser inte bör beaktas.
- 74 Se särskilt Konjunkturinstitutet (2011, 2012, 2016), Gottfries (2011) och Långtidsutredningen (2011).
- 75 Eftersom konsumtionen och näringslivets förädlingsvärde har olika sammansättning kommer normalt förändringarna av konsumentprisindex och näringslivets förädlingsvärdepris att skilja sig åt.
- 76 Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2015), fördjupning 3.2.
- 77 Se till exempel Gottfries (2011), Långtidsutredningen (2011) och Konjunkturinstitutet (2012, 2016).
- 78 Sjöo med flera (2017). I LO-förbundens gemensamma långsiktiga mål för lönebildningen finns följande formulering: "Med beaktande av den internationella konkurrenskraften förbinder sig LO-förbunden att kräva hela det samhällsekonomiska löneutrymme som beräknas på grundval av den konjunktursade produktivitetsutvecklingen samt Riksbankens inflationsmål" (LO 2015, s 5).
- 79 Sjöo med flera (2017).
- 80 Denna tolkning får stöd till exempel av att facken inom industrin i sitt förslag om att inkludera fler parter i Industriavtalet framhåller att dessa i så fall "måste omfatta avtalets grundläggande värderingar" (Sjöo med flera 2017).
- 81 Se till exempel Nilsson (2016).
- 82 Ett undantag var dock de extra löneökningarna utöver märket för undersköterskor i Kommunals avtal med SKL för perioden 2016-2019 (ett treårsavtal som sedan förlängdes ytterligare ett år).
- 83 Sjöo med flera (2017).